

TÜRKİYE'DE BÜROKRATİK İŞLEMLERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ YA DA YAZCIZCILIĞIN AZALTILMASI: GENEL BİR DEĞERLENDİRME*

Cahit EMRE

I. BÜROKRATİK İŞLEMLERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ YA DA YAZCIZCILIĞIN AZALTILMASI

A. Bürokrasi, Bürokratik İşlemler İle Yazcizcilik

Bürokrasi gibi değişik anlamları ya da boyutları olan bir konuda her şeyden önce bu belirsiz kavrama bir açıklık kazandırmak gerekmektedir. Çünkü, bürokrasi sözcüğündeki bu belirsizlik bilinçli ya da bilinçsiz yanlış kullanımlara neden olmaktadır. Fritz Morstein Marx, örgütün özel bir biçimi olan "bürokrasi"yi örgütün bir sayrılığı olan bürokrasi"den; çeşitli biçimlerde toplumsal, ekonomik düzende yer alan, geniş kesimlerin örgütü, "büyük örgüt" anlamındaki "bürokrasi"yi de her zaman olumsuz bir anlamı olan "bürokrasi öğretisi"nden ayırmak gerektiğini ileri sürmektedir.¹ Aykut Polatoğlu da bürokrasinin anlamı konusunda ikili bir ayrıma giderek, bürokrasi sözcüğünün (1) tanımlayıcı ve nesnel bir terim olarak, (2) duygusal ve kötüyeyici bir terim olarak kullanımından söz etmektedir.²

Bürokrasiye verilen anlam toplumdaki topluma da değişmektedir. Kıta Avrupası'nda "bürokrasi" sözcüğü daha çok kamu görevlileri (civil service) anlamına gelmektedir.

* Bu yazı TODAİE KAYA Projesi Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Grubuna sunduğum yazanağın gözden geçirilmiş metnidir.

¹ Fritz Morstein Marx, *The Administrative State* (Chicago: The University of Chicago Press, 1957), s. 16.

² Turgay Ergun-Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş* (Ankara: TODAİE yayını, üçüncü yayım, 1988), s. 43-44.

Bürokrasi sözcüğü kimi zaman bütün bir kamu yönetimi düzeninin adı olarak da karşımıza çıkmaktadır.¹

Bürokrasi sözcüğünü nesnel, yansız bir kavram olarak kullanmak gerekmektedir. Bürokrasi konusunda düzenli olarak ilk incelemeleri yaparak bir "bürokrasi ideal tipi" oluşturan Max Weber de bürokrasi konusuna nesnel bir biçimde yaklaşarak "bürokratik örgütler" in ayırıcı (characteristic) özelliklerini belirlemeye çalışmıştır.⁴ Sonuç olarak, bürokrasi sözcüğünün nesnel, yansız bir kavram olarak, belli özellikleri olan karmaşık bir örgüt ve yönetim dizgesi anlamında kullanılması gerektiği kanısındayız.

Asıl konumuzu oluşturan örgütün sayrılığı anlamındaki bürokrasi, daha doğru bir anlatımla yazçizcilik üzerinde aşağıda ayrıntılı olarak duracağız. Ancak bu konuya geçmeden önce, bu konuyla yakından ilgili, açıklık kazandırılması gereken bir kavram üzerinde daha kısaca durmamız gerekmektedir; bu da "bürokratik işlemler" kavramıdır. Tıpkı bürokrasi kavramında olduğu gibi, "bürokratik işlem" kavramına da çoğu kez "duygusal ve kötüyelici" bir anlam yüklediğini görüyoruz.

Bütün örgütler, bu arada bürokratik örgütler belli birtakım amaçları gerçekleştirmek için kurulurlar. Bu amaçları gerçekleştirmek için yaptıkları birtakım işlemler vardır. Bu işlemleri yaparken uyulması gereken kurallar konulmuştur. Bürokratik işlemler olarak adlandırılan bu kurallarla işlemleri her zaman ortandan kaldırılması gereken bir nesne olarak görmek, özellikle kamu yönetimi açısından doğru değildir. Prof. Ludwig von Mises, kamu görevlilerinin kurallara uyma konusundaki titizliğinin eleştirilmemesi gerektiğini, yönetimin üst düzeylerdeki görevlilerin denetiminden çıkararak alt düzeylerdeki görevliler elinde kokuşmasını, yozlaşmasını önlemek için uygulamanın birbirine bağlı olmasının zorunlu olduğunu, ayrıca kuralların yurttaşları "keyfi" uygulamalardan koruyan önemli bir güvence olduğunu belirtmektedir.⁵ Prof. Mihçioğlu'ya göre de, yurttaşların anlamsız bulabileceği pek çok işlem belli bir gereksinmeye dayanmakta, ancak bunlar içinde üzerinde düşünülmeden konulan pek çok kural yurttaşları rahatsız etmektedir.⁶ Gerçekten de, kavram kargaşasına yol açarak, bütün bürokratik işlemlere karşı bir savaşım başlatmak pek çok sakıncayı, yanlış anlamayı beraberinde getirecektir. Çünkü yukarıda da belirtildiği gibi, bürokratik işlemlerin olumlu yanları da bulunmaktadır. Kaldı ki, bürokratik işlemlerden tümüyle kurtulmanın olanağı da yoktur.

Asıl savaşılması gereken bürokratik örgütlerin çeşitli sayrılıklarının sonucu ortaya çıkan, yurttaşları rahatsız eden, üzerinde düşünülmeden konulmuş kurallar ile artık

¹F. Morstein Marx, anılan *The Administrative State*, s. 17.

⁴Bkz. Max Weber, *Sosyoloji Yazıları* (Der.: H.H. Gerth-C. Wright Milss) (Çev.: Taha Parla) (İstanbul: Hüriyet Vakfı Yayınları, 1986), s. 192-216. Bürokratik örgütün ayırıcı özellikleri kısaca şöyle özetlenmiştir:

- 1) Yüksek derecede uzmanlaşma
- 2) Yetki ve sorumluluk alanları sınırlanmış hiyerarşik otorite yapısı
- 3) Teknik bilgi ve yeteneklere göre işe alma
- 5) Kişisel gelir ile resmi gelir, servet vs. arasında ayırım yapılması. Nicos P. Mouzelis, *Organisation and Bureaucracy, An Analysis of Modern Theories* (London: Routledge and Kegan Paul, 1969), s. 39

⁵Ludwig von Mises (Çev. F. Ergin) *Bürokrasi* (İstanbul: Türk Ekonomi Kurumu Yayını, 1947), s. 102.

⁶Cemal Mihçioğlu, "Kırtasiyecilikle Savaş," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 3, 1965), s. 8.

geçerliliğini yitirmiş, hiçbir gereksinmeyi karşılamayan, süre, para, kaynak emek savurganlığına yol açan kurallarla uygulamalar olmalıdır. Biçimcilik, işlemcilik, bürokratism gibi değişik biçimlerde anılan bu olgunun *yazızcılık* olarak adlandırılmasının daha uygun olacağını sanıyoruz. Yazızcılık olarak adlandırdığımız bu olgu "bürokrasi" kavramının olumsuz, daha doğrusu "duygusal ve kötüyücü" anlamıyla ilgilidir.⁷ Yazızcılık anlamında kullanıldığında bürokrasi kavramı sayrıl bir yapıyı anlatmakta, bu anlamda bürokrasiye "bürokratismus = bürokratism" de denilmektedir.⁸ Bürokratism ise, kamusal оруnların kuralları katı bir anlayışla, karmaşık bir biçimde dar görüşle yorumlaması olarak tanımlanmıştır.⁹

Yazızcılık kavramının üzerinde birleşilen bir tanımla karşılaşmamıştır. Çeşitli yazarlar bir tanım yapmak yerine bu olguyu değişik biçimlerde betimlemeyi seçmişlerdir. Prof. Tortop, yazızcılığın dilimizdeki anlamını şöyle açıklamaktadır:

Dilimizde kırtasiyecilik kelimesini gereksiz şekilde formaliteleri, devlet dairesinde işlerimizin geciktirildiğini, basit bir evrakın birçok kişi tarafından gereksiz yere imzalandığını ve bir yazının aynı daireye gidip geldiğini anlatmak için kullanmaktayız... Kırtasiyecilik sorumluluk yüklenmemek, sorumluluğu başkalarına yüklemek açık gözlülüğüdür. İşleri formalitelere boğmak ve yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalmak ve işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır. Bir kuruluşun yönetiminde usul ve kuralların normalin üstünde tutulması ve bunlara aşırı ölçüde uyulması zorunluluğunun konulması halinde bürokrasi (kırtasiyecilik) ismi ile anılan yönetim sistemi ortaya çıkar. Rutin usul ve kurallara tutku derecesinde bağlılık, elastikiyetin kurallara feda edilmesi, yenilik ve inisiyatifin inkâr edilmesi bürokratik bir yönetim biçiminin özellikleridir.¹⁰

Yazızcılığın belli bir tanımını yapmaktan kaçınan Marshall E. Dimock, bu konuda birtakım ölçütlerden yola çıkmanın daha yerinde olacağını ileri sürmektedir. Dimock, yurttaşların istekleriyle yakınmalarından yola çıkarak şu ölçütleri geliştirmiştir: (1) Yurttaşlar genellikle işgörülerin (hizmetlerin) hızlı sunulmasını isterler. (2) Yurttaşlar, alınan kararların nedenlerini, uygulanan işlemlerin kurallarını anlamak isterler. (3) Yurttaşlar, değişmez kurallara ya da birtakım kişisel kaprislere dayanan başına buyruk uygulamalar yerine usa yakın kararlar isterler. (4) Yurttaşlar, bir görevliden öbürüne gönderilmekten, "öbür arkadaşlarımı görün" sözleriyle karşılaşmaktan hoşlanmazlar. Yurttaşlar, sorumluluğu başkasının üstüne atmayan, yetki sahibi görevlilerle iş görmek isterler. (5) Yurttaşlar işlerin tutumlu bir biçimde yürütülmesini isterler. (6) Yurttaşlar, işlemlerin gereksiz, karışık yöntemler yerine basit, etkili bir biçimde görülmesini isterler. (7) yurttaşlar kendilerine insanca davranılmasını isterler. (8) Yurttaşlar, anlaşılması güç uzmanlar yerine, söylediği kolaylıkla anlaşılabilen kişilerle konuşmak isterler. Dimock'a göre, bu isteklerin karşılanamadığı yerde yazızcılık vardır.¹¹

Yazızcılık her zaman olumsuz bir kavram olarak kullanılmıştır. Bürokrasi, bürokrat sözcüklerinin aşağılayıcı bir anlam taşıdığını öne süren Prof. von Mises, "hiç kimse kendisinin bir bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyeci zihniyetle hareket ettiğini kabul

⁷T. Ergun-A. Polatoğlu, anılan *Kamu Yönetimine Giriş*, s. 44

⁸Cahit Emre, *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*-12 Eylül 1980'den Sonra (Ankara: AÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, 1986), s. 100.

⁹Gerhard Wahrig, *Wahrig Deutsches Wörterbuch* (Mosaik Verlag, 1980).

¹⁰Nuri Tortop, *Yönetim Bilimi* (Ankara: AİTIA Yayını, 1978), s. 188.

¹¹Marshall E. Dimock (Çev. N. Abadan), *Amme İdaresinin Prensipleri* (Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1954), s. 137-138.

etmez" demektedir.¹² Her zaman ortadan kaldırılması gereken bir olgu olarak görülen yazızcılık, von Mises'in da belirttiği gibi aslında bir anlayış (zihniyet) sorunudur. Ancak, bu anlayış yalnızca bugünün ürünü değildir; yazızcılığın ya da yazızcı anlayışın kökeni geçmiştir.¹³

Yazızcılık, yalnızca birkaç ülkede ya da belli bir siyasal düzende görülen bir olgu da değildir. "Bildiğimize göre bugün, büyük kuruluşlarda bürokratik idare mevcuttur. Bu büyük kuruluşların kamu kesiminde veya sanayi alanında bulunmaları, eğitim, sağlık veya din müesseselerinde var olmaları önemli değildir. Tekmil büyük kuruluşlar bir bakıma kırtasiyecilikle çalışırlar. Bu mesele sadece kapitalist ülkelerin bir meselesi değildir. Kırtasiyecilik aynı zamanda, belki de daha yoğun bir oranda komünist denen ülkelerde de mevcuttur."¹⁴

Yazızcılık bir yandan kamu yönetiminin sunduğu işgörülerin hızını, niteliğini düşürüp süre, para, kaynak, emek savurganlığına neden olurken, öbür yandan yurttaş-yönetim ilişkilerinin bozulmasına, yurttaşın yönetime karşı olumsuz tutum takınmasına yol açmaktadır.¹⁵

Yukarıda asıl savaşılmaması gerekenin, bürokratik örgütlerin çeşitli sayrılıkları sonucu ortaya çıkan, yurttaşı rahatsız eden, üzerinde düşünülmeden konulmuş kurallar ile artık geçerliliğini yitirmiş, hiçbir gereksinmeyi karşılamayan, çeşitli savurganlıklara yol açan uygulamalar olduğunu belirtmiştik. Bu tür sıkıntıların, kısaca yazızcılığın azaltılması için yazızcılığı doğuran, güçlenerek sürdürülmesine yol açan nedenlerin, etmenlerin neler olduğunu olabildiğince açık bir biçimde ortaya koymamız gerekmektedir. İzleyen başlıkta bunu yapmaya çalışacağız.

B. Yazızcılığın Nedenleri

"Kamu yönetiminde yazızcılık hangi nedenlerden kaynaklanmaktadır?" sorusuna pek çok yanıt verilebilir. Bu nedenler çeşitli biçimlerde kümelendirilebilir, ancak şu unutulmamalıdır ki, bu nedenlerin pek çoğu birbiriyle bağlantılıdır. Bu konuda bir değerlendirme yapılırken hepsinin bir arada düşünülmesi gerekir. Özekçilik (merkeziyetçilik), görev-yetki-sorumluluk dağılımındaki dengesizlikler, örgütsel (ya da yönetsel) gelenekler, kamu görevlilerine egemen olan anlayış, çalışma yöntemleri, örgütlerdeki sürekli büyüme eğilimi, yapılar ile yerleşme durumu, yasal biçimcilik ile mevzuat sorunu, kullanılan araç-gereçler ilk anda usa gelen neden kümeleri olarak sıralanabilir. Şimdi bu nedenleri ana çizgileriyle incelemeye çalışacağız.

¹²L. von Mises, anılan *Bürokrasi*, s. 11.

¹³C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 102.

¹⁴Erich From (Çev. N. Gündüz), "Bürokrasi (Kırtasiyecilik) Üzerine Düşünceler," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 3, Sayı 4, 1970), s. 182. Ayrıca bkz. Garcia Zamor (Çev. E Oyal) "İdari Reformda Ekolojik bir Yaklaşım: Brezilya Örneği," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 4, Sayı 2, 1971), s. 125; "Fransa'da ve İtalya'da Kırtasiyecilik," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 7, 1966), s. 2.

¹⁵C. Mihçioğlu, anılan "Kırtasiyecilikle Savaş," s. 8

1- Özekçilik İle Görev-Yetki-Sorumluluk Dağılımındaki Dengesizlikler

Özekçilik en geniş anlamda yetkilerin özekte toplanması demektir.¹⁶ Özekçilik, yöneticiler için her zaman çekici bir kavram olmuştur. Özekçilik konusundaki tartışmalar bugün de sürmektedir. Günümüzde "özekçilik mi, yerinden yönetim mi?" tartışması yerini "ne ölçüde özekten ya da yerinden yönetim?" tartışmasına bırakmıştır; bütünüyle yerinden yönetimi ya da özekten yönetimi savunmak olanaklı değildir. Çünkü, Prof. Mihçioğlu'nun da belirttiği gibi, "kişioğlu bugüne değin sakıncasız bir yönetim düzeni ortaya koyamadığına göre, yapılması gereken sakıncası en az olan düzeni benimsemek, uygulamada bu sakıncaları en aza indirecek önlemleri almaktır."¹⁷

Prof. Mihçioğlu, özekçiliğin sakıncalarını sayarken, özekten yönetimin yazçizciliğe yol açtığını belirtmektedir.¹⁸ Bu görüş, hemen hemen bütün yönetim yazarlarında da paylaşılmaktadır. Prof. Tortop, bütün yetkilerin özekte toplanmasının kararların üst düzeyde alınmasına, alt düzey görevlilerinin her konuda üstlerine danışmak zorunda kalmalarına yol açacağını söylemektedir.¹⁹ Özellikle ülkemizde "yukarıya sorma" yaygın bir gelenek olarak varlığını bugün de sürdürmektedir. Yetki-sorumluluk dengesinin tam olarak kurulamamasından kaynaklanan bu durum birkaç dakikada bitecek bir işlemin günlerce, dahası haftalarca sürmesine yol açmaktadır. Kimi zaman çok yalın bir işlem için yapılan yazışmalar büyük dizeçleri (dosya) doldurmakta, yöneticilerin zamanları boş yere harcamakta, alt düzeyde bir görevlinin yapabileceği bir işlemlerle ilgili kuruluş ya da bakanlık görüşünü belirlemek için kurullar oluşturulmaktadır.

Bütün bunlar en doğru, en yerinde kararın oluşturulması, işgörünün en iyi biçimde sunulması gerekçesiyle yapılmaktadır. Oysa bilgiyi elinde bulunduran ile kararı alan arasındaki düzey sayısı arttıkça kararın alınması için gereken süre de uzamaktadır.²⁰ Karar almada hız sağlamak isteniyorsa, karar alma yetkisi bilgiye en yakın olan düzeye verilmelidir.²¹ Düzey sayısının artmasının bir etkisi de kararlardaki yerindeliği azaltmasıdır. Ülkemizde görev-yetki-sorumluluk dengesinin kurulamamasından dolayı karar alma sorumluluğunun sürekli olarak bir üst düzeye aktarılmasının en çarpıcı örneği Bakanlar Kurulunun uğraştığı gereksiz işlemlerdir.²²

Özekçiliğin konuyla ilgili önemli bir etkisi de, örgütlerin giderek kısırlaşmasına yol açmasıdır. Simon ile arkadaşlarının belirttiği gibi, özekselleşmeye doğru atılan her adım, örgütlerin alt birimlerinden belli bir karar alanını koparmakta, belirgin amaçlı örgütleri

¹⁶C. Mihçioğlu, *Yönetim Bilimi Ders Notları* (Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1980-1981), s. 52.

¹⁷Üstteki kaynak, s. 53.

¹⁸Aynı yer.

¹⁹N. Tortop, anılan *Yönetim Bilimi*, s. 76.

²⁰Halis Gerdaneri, *İl Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Yetki Devri* (Ankara: İçişleri Bakanlığı-İÇ-DÜZEN Yayınları, 1972), s. 47.

²¹Bernard Gournay (Çev. İ. Kuntbay), *Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi* (Ankara: TODAİE yayını, 1971), s. 126.

²²C. Emre, anılan *Yönetim Yeniden Düzenlenmesi*, s. 104; ayrıntılı bilgi için bkz. s. 66-67. Bu konuda son yıllarda yapılan çalışmalardan ileride söz edilecektir.

giderek kendine daha az yeterli duruma getirmektedir.²³ Yetki ile sorumluluktan yoksun kalan en yalınç iş için bile üstünün olurlu bırakılan alt düzey görevlileri her türlü girişim yeteneğini yitirecek, kendine danışılmadan alınan kararları, verilen buyrukları isteksizce uygulayacak, dahası uygulamaktan kaçınacaktır.²⁴ Böylece geniş örgütler kişiliksiz, beceriksiz, verimsiz bir duruma gelecek, bunun sonucu işgörünün gerektiği biçimde sunulmaması olacaktır.²⁵

Bütün bu söylediklerimizle özekçiliğin bütünüyle ortadan kaldırılması gerektiği gibi yanlış bir sonuca ulaşmak istemiyoruz. Söylemek istediğimiz, özekçiliğin ussal bir biçimde düzenlenerek yalınç işlemlerin gereksiz yere uzamasına, kararların bilginin bulunduğu düzeyden çok daha yukarıda alınarak yerindelikten uzaklaşmasına, bu gereksiz işlemler dolayısıyla yapılan gereksiz harcamalara son verilmesi gerektiğidir. Bunu gerçekleştirmenin yollarından biri de kamu yönetiminde görev-yetki-sorumluluk dağılımının dengeli bir biçimde yapılması, yalınç sorunların alt düzeylerde çözülmesinin sağlanmasıdır.²⁶

2. İnsan Ögesinden Kaynaklanan Nedenler ile Yönetmel Gelenekler

Aslında özekçilik ile insan ögesi birbiriyle yakından ilişkili konulardır. İnsan ögesi bir yandan özekçiliğin doğmasına, güçlenmesine etkide bulunurken, öbür yandan özekçilikten etkilenmektedir. Bir yandan bütün yetkilerin özekte toplanması alt düzeylerdeki görevlilerin girişim gücünü, becerilerini zayıflatırken, öbür yandan alt düzey görevlilerinin birtakım davranışları özekçiliğin giderek güçlenmesine yol açmaktadır.

Yönetmel kuruluşlarda ast, üstü ile yüzyüze ilişki kurmaktan sürekli kaçınır, onun yetkesinden kurtulmak için yazışma yolunu yeğler. Yüzyüze ilişkilerden ne denli çok kaçınılırsa özekselleşme o ölçüde artacaktır. Yukarıda da belirttiğimiz gibi üyeleri arasında yüz yüze ilişkinin bulunması ya da azlığı bürokratik örgütlerin ayırıcı özelliklerinden biridir. Ancak, özekselleşme tek yanlı bir çabanın sonucu değildir; yöneticilerde de bunlara benzer tutumlar görülmektedir. Astlarına güvenmeyen, bütün işleri kendileri yapmak isteyen yöneticilerin bu tutumları işlerin özeğe yığılmasına yol açmaktadır.²⁷ Yöneticilerle alt düzey görevlilerinin bu karşılıklı tutumları özekselleşmeye, dolayısıyla yazışçılığın artmasına yol açan bir kısır döngüdür.

Kamu görevlilerinin özdeksel (maddi) ya da tinsel (manevi) doyumsuzlukları, onları yazışçılı anlayışla davranmaya iten bir başka neden olarak karşımıza çıkmaktadır. Doyurucu bir aylık almayan, elinde iş yapmak için yetki bulunmayan, üstünün buyrukları altında ezilen bir kamu görevlisinin, karşısına gelen yurttaşın işini kısa sürede, en iyi biçimde yapmasını beklemek sanırım pek gerçekçi olmaz. Bu görevlinin bir de işini yitirme, sorumsuzca davranışları sonunda cezalandırılma korkusu yoksa hiçbir güç o görevliyi daha ussal davranmaya itemeyecektir. Bunların dışında örgüt amacını

²³H. A. Simon, D. W. Smithburg, V. A. Thompson (çev. C. Mihçioğlu), *Kamu Yönetimi* (Ankara:AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi yayını, 1980),s. 179

²⁴B. Gournay, anılan *Yönetim Bilimine Giriş*, s. 129-130.

²⁵Erciş Kurtuluş, *Personel Rejimi ile İdari Reform Arasındaki Organik İlişki* (Ankara:Çoğaltma, 1971) s. 4.

²⁶C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi* s. 105.

²⁷N. Tortop, anılan *Yönetim Bilimi*, s. 78.

benimsememe, işe uyumsuzluk, iş arkadaşlarına uyumsuzluk gibi tinsel rahatsızlıklar da bir kamu görevlisini yazçizci anlayışla davranmaya kolaylıkla itebilecek etmenler olarak göz önünde bulundurulmalıdır. Bu tür tinsel baskılar altında çalışan bir kamu görevlisi, başka etmenlerin de etkisiyle "kraldan çok kralcı" olacak, her konuda inanılmaz bir çabacılıkla "kamu yararı," "devletin çıkarları" gibi soyut kavramların arkasına sığınarak, usun alamayacağı yeni işlemcilik örnekleri sergileyecektir.²⁸

Kamu yönetiminde yazçizciliğin en önemli nedenlerinden biri de yönetsel geleneklerdir. M. E. Dimock, kuruluşların yaşlandıkça birtakım geleneklere sahip olduklarını, katı tutumlarla değişmeyen yöntemlere dayanan bu güçlü geleneklerin yazçizciliği doğuran belli başlı nedenlerden biri olduğunu ileri sürmektedir.²⁹ Türk kamu yönetiminde, Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde biçimlenen yönetsel geleneklerin, davranış kalıplarının bugün de yer yer etkisini sürdürdüğünü söyleyebiliriz.³⁰

Dimock'a göre, yazçizciliğin yalnızca yaşlı (eski) kuruluşlarda bulunduğunu ileri sürmek de yanlıştır. Kimi zaman yeni kuruluşlarda bile yoğun bir yazçizcilikle karşılaşılabilir. Ancak yaşlı kuruluşlarda yazçizcilik eğilimi daha güçlüdür.³¹ Örgütler deneyim kazandıkça kendilerini birtakım gereksiz işlemlerden kurtarabiliyorsa yazçizciliğe de kurtulabileceklerdir. Bu yapılmazsa zamanla artan gereksiz işlemler bir gelenek olarak yerleşecek, örgüt yazçizcilik içinde boğulacak, hiçbir iş yapamaz duruma gelecektir.

İnsan ögesiyle doğrudan ilişkili bir etmen de kamu görevlilerinin ayrı bir toplumsal sınıf durumuna gelmesi, kendilerini öbür yurttaşlardan daha üstün, daha bilgili, daha değerli görmeleridir. Böyle bir durum da yazçizciliği doğuran nedenlerin başında gelmektedir. Dahası yazçizciliği tümüyle bu nedene indirgeyenler vardır. Kendisi dışındaki yurttaşların sürekli olarak devleti aldatma çabası içinde olduğunu düşünen "erdemli" kamu görevlileri, bunu önlemeyi kendileri için vazgeçilmez bir görev saymakta, yurttaşın dürüstlüğüne "doğruluk kâğıdı," "ikametgâh ilmühaberi," "noter onaylı suretler"le belgelemesini istemektedirler. Kamu görevlileri toplumda seçkin bir sınıf olma özelliğini yitirmiş olsalar bile bu tür davranışlar bu kez de gelenek olarak varlığını sürdürmektedir. En çok yakınma konusu olan bu tür uygulamaları ortadan kaldırmaya yönelik çabalar, belki de, geleneklerin kamu görevlileri ya da kamu yönetimi üzerindeki etkisini göz önünde bulundurmadıkları için başarıya ulaşamamaktadır. Bu tür, zararlı gelenekleri ortadan kaldırmak, ancak ussal bir gengüdümlü, bilimsel yöntemlerle yapılan kapsayıcı bir araştırma, güçlü bir izlemeyle olanaklıdır. Bunlar olmadan zararlı gelenekler yasal düzenlemelerle ortadan kaldırılamaz.³²

3. Örgütlerdeki Büyüme Eğilimi

Örgütler belli bir amacı gerçekleştirmek için kurulurlar, belli bir gereksinmeden kaynaklanırlar. Ancak örgütlerin büyümesi her zaman gerçek bir gereksinmeye dayanmayabilir. Her örgüt, amaçlarından bağımsız olarak sürekli büyüme eğilimindedir.

²⁸C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 106.

²⁹M. E. Dimock, anılan *Amme İdaresinin Prensipleri*, s. 138-139.

³⁰C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 18-22.

³¹M. E. Dimock, anılan *Amme İdaresinin Prensipleri*, s. 138-139.

³²C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 106-107.

Bu konuda yapılan çeşitli araştırmalar, yapılan işin oylumundaki büyüme ile görevli sayısındaki artış arasında ussal bir ilişkinin bulunmadığını ortaya koymuştur. Örgütlerdeki bu sürekli büyüme, yazçizciliği arttıran önemli etmenlerden biri olarak görülmektedir. Örgütün büyüklüğünün, yazçizciliğin artması bakımından örgütün yaşından daha çok etkili olduğu ileri sürülmüştür. Örgüt ne ölçüde büyürse o ölçüde katı kurallara gereksinme duyacaktır.³³ Bu da büyüyen örgüt içinde yazçizci anlayışın yerleşmesine yol açacaktır.

4. Çalışma Yöntemleri

Örgütlerdeki yazçizciliğin en önemli kaynaklarından biri de çalışma yöntemleridir. Örgütler, çalışma yöntemlerini kolay kolay değiştirmezler. Böylece ussal olmayan, süre para, kaynak, emek kaybına yol açan karmaşık yöntemler yıllarca varlığını sürdürmektedir. Örneğin, örgüt içinde kullanılan gözden geçirme yöntemiyle onay yönteminin, kamu yönetimindeki yazçizciliğin önemli bir ögesi olduğu ileri sürülmüştür.³⁴ Yazıların denetimden geçmesindeki ikilemi Simon ile arkadaşları şöyle açıklamaktadırlar:

Ya yazılar gerekli gözden geçirme yapılmadan adlanıp gönderilecek, ya da gözden geçirenlerin, önüne gelen yazıları inceleyip düzeltmek konusundaki dayanılmaz istekleri ağır görevli giderleriyle istenmeyen gecikmelere yol açacaktır.

Bununla birlikte, bu çıkmazdan kurtulma yolları vardır. Bu yollardan biri, vargıların tümü yerine daha sonraki uygulamalara örnek olmak üzere yalnız birinin gözden geçirilmesidir. Başka bir yol vargıların önceden değil sonradan denetlenmesidir. Söz konusu yollara tek bir yanlış vargıdan çok ağır sonuçların doğmasının söz konusu olmadığı, gözden geçirmenin daha çok düşülen yanlışların yinelenmesini önleme amacı güttüğü durumlarda gidilebilir.³⁵

Aşırı ölçüde uzmanlaşma ile işbölümünün yazçizciliği artıran nedenler arasında yer aldığını ileri sürenler de vardır.³⁶ Ancak uzmanlaşma ile işbölümünün bütün durumlarda yazçizciliğe yol açtığı söylenemez. Uzmanlaşma ile işbölümünün etkileri işin niteliğine, birimler arasında yapılan işbölümünün biçimine göre değişebilir. İşbölümü kimi durumlarda birimler arasında bildirişme gereksinmesini artırırken -bu durumda yazçizciliğin de artması olasılığı vardır- kimi durumlarda da azaltabilir.³⁷

5. Yasal Biçimcilik ya da "Mevzuat" Sorunu

Yazçizciliği artıran nedenlerden biri de yasal biçimciliktir.³⁸ Ülkemizde yasaların, dahası Anayasasının bile gereksiz ayrıntularla dolu olması, bunları açıklamak ya da uygulamalarını göstermek amacıyla yapılan yönetsel düzenlemelerin içinden çıkılmaz bir kurallar topluluğu oluşturması yazçizciliği, deyim yerindeyse kemikleştiren bir etkiye bulunmaktadır.³⁹ Anlaşılmaz yasalar, birbiriyle çelişkili yasa hükümleri, yasaların

³³M. E. Dimock, anılan *Amme İdaresinin Prensipleri*, s. 39.

³⁴H. A. Simon ile arkadaşları, anılan *Kamu Yönetimi*, s. 164.

³⁵Aynı yer

³⁶N. Tortop anılan *Yönetim Bilimi*, s. 189.

³⁷H. A. Simon ile arkadaşları, anılan *Kamu Yönetimi*, s. 107.

³⁸M. E. Dimock, anılan *Amme İdaresinin Prensipleri*, s. 140.

³⁹C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 108.

yürürlük durumundaki karışıklık ya da belirsizlikler, yasa yapma kurallarının belirli olmaması, pek çok karışıklığa yol açmakta, kimi durumlarda yapılan gereksiz işlemler hiçbir yasada yer almadığı halde bir yasanın ya da yönetmeliğin kuralı diye uygulanmaktadır.⁴⁰

6. Yapılar ile Yerleşme Durumu

Kimi durumlarda yapıların yetersiz olması, bir kamu kuruluşunun birden çok, birbirinden uzak yapılarda görev yapması, yapı içindeki yerleşme durumunun iş akımına uygun olmaması, süre yitkilerine, işlemlerin gereksiz yere uzamasına neden olmaktadır. Kamu yapılarının yönetiminde, özgülenmesinde (tahsis) yıllardır bir ussallık sağlanamamış olması, yerleşme düzeni kurulurken çoğu kez iş akımının göz önünde bulundurulmaması, zamanla kendini gösteren yeni gereksinmelere uygun düzenlemelerin yapılmaması bu konudaki başlıca sorunlar olarak varlığını uzun yıllardır duyurmaktadır.

7. Araç-Gereç Sorunu

Öbür nedenler ölçüsünde olmasa da işlemlerin gereksiz yere uzaması, araç-gereç yetersizliğinden, bu konudaki gereksinmelerin zamanında karşılanmamasından ya da işin daha hızlı, daha etken bir biçimde yapılmasına uygun olmayan araç-gereçle çalışılmasından da kaynaklanabilmektedir.

C. Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ile Yazçizciliğin Azaltılması

Yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yönetimin geliştirilmesiyle yazçizciliğin azaltılması arasında yakın bir ilişki vardır. Bu ilişkiye geçmeden önce yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yönetimi geliştirme kavramları üzerinde kısaca durmakta yarar görüyoruz.

Yönetim yazarları, genellikle yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yönetimi geliştirme kavramlarını birbirinden ayırırlar. Yönetimi geliştirme (ya da örgüt geliştirme) terimi, değişen koşullarla gereksinmelere yanıt vermek amacıyla örgütlerde sürekli olarak yapılan, ancak yeniden düzenleme boyutunda olmayan küçük değişikliklerle ayarlanmaları anlatmak için kullanılmaktadır.⁴¹ Yönetimin yeniden düzenlenmesi ise, "giderek ve sürekli değişikliklerin tümünü kapsayan idareyi geliştirmeden farklı olarak alışılmış olan dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaç edinen büyük değişikliklerin gerçekleştirilerek yeni bir dengenin kurulmasını, çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirine bağlanarak bütünleştirilmesini sağlamaya yönelmiş, bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba olmaktadır."⁴²

⁴⁰Bu gibi uygulamaların örnekleriyle, mevzuatın geliştirilmesi konusunda ülkemizde son yıllarda yapılan çalışmalardan ileride söz edeceğiz.

⁴¹Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform* (Ankara: TODAİE Yayını, 1972), s. 11.

⁴²Üstteki kaynak, s. 13. Bu konuda İdari Reform Danışma Kurulu da benzer bir ayırım yapmıştır. İdari Reform Danışma Kurulu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Öneriler* (Ankara: Basılı kapak içinde çoğaltma, 1971), s. 6-8.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yönetimi geliştirme kavramlarını ana çizgileriyle açıkladıktan sonra, yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yazçizcilik sorunu ya da yazçizciliğin azaltulması arasındaki ilişkiyi araştırabiliriz.

Her şeyden önce yönetimin yeniden düzenlenmesini yansız bir olgu olarak değerlendirmemiz gerektiğini sürekli olarak göz önünde bulundurmalıyız.⁴³ Çünkü pek çok etmenin etkisine açık olan yönetimin yeniden düzenlenmesi, her zaman kendinden beklenen sonuçları vermeyebilir. Dahası, istenmeyen sonuçlar doğurabilir. Bu gibi durumlara özellikle kamu yönetiminin bir bütün olarak göz önünde bulundurulmadığı, kapsayıcı bir araştırma ile tasarlananın desteğinden yoksun kalmış yeniden düzenlemelerde karşılaşmaktadı.

Olağan koşullarda örgütün ya da kamu yönetiminin daha hızlı, daha etken, daha verimli işgörü sunmasını sağlamak amacıyla örgüt yapısı, görev dağılımı, çalışma yöntemleriyle görevli öğelerinde yapılan yeniden düzenlemelerin yazçizciliği azaltması beklenir. Ancak örgütü oluşturan bu ana öğelerin herhangi birinde, öbür öğeler üzerindeki etkisi düşünülmeden yapılan bir düzenleme, öbür öğeler üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilir, istenmeyen sonuçların doğmasına neden olabilir. Örneğin örgüt yapısında ya da görev dağılımında yapılan bir düzenleme, örgüt içinde süre, para, kaynak ile emek kaybına, başka bir deyişle yazçizciliğin artmasına yol açabilir. 1980'den sonra Türk kamu yönetiminde yapılan yeniden düzenlemelerin yer yer bu tür olumsuz sonuçlar doğurduğu gözlenmiştir.⁴⁴

Yeniden düzenleme çalışmalarında bu tür istenmeyen sonuçlarla karşılaşılmasının bir nedeni de yeniden düzenleme izlencelerinin genellikle büyük savlarla ortaya atılması, bu büyük savlar arasında yazçizcilik ile benzeri pek çok sorunun ikincil sorun durumuna düşerek gözden uzak tutulmasıdır. Oysa yönetsel aksaklıkların pek çoğu bu tür ikincil sayılan sorunlardan kaynaklanmaktadır.⁴⁵ Bu durumda yapılması gereken, büyük çaplı yeniden düzenlemelerde yukarıda değindiğimiz istenmeyen sonuçların doğmasını önleyecek bir gengüdümlün (strateji) izlenmesidir. Belli dönemlerde yapılan bu büyük çaplı düzenlemelerden sonra da, yönetimi iyileştirmede sürekli bir araç olan "yönetimi geliştirme"den, örgüt içinde yazçizciliğe yol açan sayrılıkların yeniden ortaya çıkmasını önleme, ortaya çıkanları da iyileştirme yönünde etken bir biçimde yararlanılmalıdır. Bir benzetme yapmak gerekirse, hastanede iyileştirilen hastanın yeniden aynı sayrılığa tutulması bu yolla önlenmelidir.⁴⁶

II

TC'NİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE DEĞİN YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ ALANINDA YAPILAN ARAŞTIRMALARLA ÖBÜR ÇALIŞMALARDA YAZÇİZCİLİĞİN AZALTILMASI SORUNU

Yukarıda yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yazçizcilik sorunu arasındaki ilişkiyi ana çizgileriyle açıklamaya çalıştık. Bu bölümde ise ülkemizde bugüne değin yapılan

⁴³C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 2-3.

⁴⁴Üstteki kaynak, s. 98-99.

⁴⁵K. Sürgit, anılan *Türkiye'de İdari Reform*, s. 17

⁴⁶Bu konudaki önerilere ileride yer verilecektir.

yönetimin yeniden düzenlenmesi konusundaki araştırmalarla öbür çalışmalarda yazızcılığın azaltılması sorununa nasıl yaklaşıldığını, hangi sorunların gündeme getirildiğini, bu sorunların ortadan kaldırılması için ne tür önerilerde bulunduğu ortaya koymaya çalışacağız.

A. 1923-1945 Dönemi

"Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki bürokratik sistemi ve bu sistemin toplumda oluşturduğu olumlu ve olumsuz tutum, davranış ve değerleri miras olarak almıştır." ⁴⁷ Bu kalıt, bugün bile Türk kamu yönetiminin taşımakta güçlük çektiği bir kambur olarak kendini duyurmakta, kamu yönetiminin işlevlerini yerine getirmesine engel olan eimenlerin başında yer almakta, düzeltim çabalarının sonuçsuz kalmasında etkili olmaktadır.⁴⁸ Osmanlı İmparatorluğu'ndan alınan bu yapı, doğal olarak olduğu gibi kalmamıştır. İmparatorluktan alınan yönetim yapısında değişiklikler yapılmış, yeni kurumlar oluşturulmuş, kamu yönetimiyle ilgili pek çok yasa çıkarılmıştır. Ne var ki, bunlar belli bir tasara göre değil, o andaki gereksinimleri karşılamak için çoğu kez rasgele yapılan düzenlemeler olmaktan ileri geçememiştir.⁴⁹

B. 1945-1960 Dönemi

II. Büyük Savaş'tan sonra ABD'de yaygınlık kazanan yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda yapılan araştırmalarla uygulamalar, kısa sürede etkisini Avrupa ülkelerinde, dolayısıyla ülkemizde de göstermeye başlamıştır. Ülkemizde, Amerika'dan gelen bu yeni düşünceler ile etkilerle artık kendinden bekleneni veremeyen kamu yönetimini yeniden düzenleme, geliştirme çalışmaları başlamıştır.⁵⁰

1947 ile 1948 yıllarında ilki bakanlıklararası bir kurula, ikincisi "Teftiş Kurulları"na yaptırıldığı söylenen iki araştırma ile bunların yazanakları II. Büyük Savaş'tan sonra ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi alanında yapılan ilk çalışmalar olarak anılmaktadır.⁵¹ Ancak bu yazanakların bulunamamış olması bu çalışmaların niteliği konusunda bir yargıda bulunulmasını engellemiştir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda, bu dönemde yabancı uzmanlara hazırlatılan çeşitli yazanaklar dikkati çekmektedir. Burada bu yazanakların, yazızcılık sorunu ile yazızcılığın azaltılmasına gösterdikleri ilgi ölçüsünde bir değerlendirmeleri yapılacaktır. Ayrıca yine bu dönemde kurularak yazızcılığın azaltılmasına önemli katkıları bulunan TODAİE'nin bu dönemdeki çalışmalarına yer verilecektir.

1. Yabancı Uzman Yazanakları

a) Neumark Raporu

⁴⁷T. Ergun - A. Polatoğlu, anılan *Kamu Yönetimine Giriş*, s. 78.

⁴⁸C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 23.

⁴⁹Aynı yer.

⁵⁰C. Mihıçoğlu, *İdari Reform-Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Almacıklar dersler* (Ankara: AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1963),s. 6.

⁵¹K. Sürğit, anılan *Türkiye'de İdari Reform*, s. 66.

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda elimizde bulunan ilk belge, 1949 yılında İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. Fritz Neumark'ca hazırlanarak aynı yıl Başbakanlığa sunulan, kısaca Neumark Raporu olarak anılan yazıdır.⁵² Yazının asıl konusunu kamu giderleri oluşturmaktadır. Devletin yapmak istediği birtakım işleri "mali sıkıntı" nedeniyle yerine getirmemesinin nedenlerini araştıran Neumark, bu nedenleri şöyle belirliyor:

Bir taraftan, fuzulî veya nisbî faydaları az olan masrafların yapılması, değeri ve müstaceliyeti daha büyük olan diğer işlere mani olmakta, öbür taraftan, rasyonel olmayan çalışma metodlarının kullanılması Devlet mekanizmasının tam randımanla işlemesine müsaade etmemektedir. Şunu da ehemmiyetle tebarüz ettirmek lâzımgelir ki, sözü geçen vaziyetten sadece Devlet bütçesi değil, resmî makamlarla her hangi bir sebeple temasta bulunmağa mecbur olan bütün vatandaşlar için de önemli zarar ve zorluklar vukua gelmektedir.⁵³

Bu zararların çeşitli kamu kuruluşlarında değişik biçimlerde ortaya çıktığını belirten Neumark, birtakım ortak noktalar olarak da şunları saptıyor: (1) Görevlilerin sayılarıyla niteliklerine ilişkin sorunlar, (2) Örgütsel eksiklikler, (3) Yasaların elverişsizliği, (4) "Kırtasiyecilik zihniyeti"nden doğan biçimcilikle bundan kaynaklanan güçlükler, (5) Denetim ile gözetim yöntemlerindeki aksaklıklar.⁵⁴ Prof. Neumark'a göre, görevlerle yetkilerdeki belirsizlik, bir yandan kamu kuruluşları arasında çakışmalara, yinelemelerle boşluklara neden olurken, öbür yandan ussal olmayan çalışma yöntemlerinin yaygınlaşmasıyla aşırı bir özekçiliğe yol açmaktadır. Bu durumun "kırtasiye ve malzeme" bakımından da gereksiz giderleri doğurması kaçınılmazdır.⁵⁵ Bu sorunların çözümü için Neumark, bakanlıklar başta olmak üzere, kamu yönetiminin bütün düzeylerinde bulunan "Makam ve memurların" iş, karar, imza yetkilerini geniş olarak belirliyecek çalışma tasarıları hazırlanmasını, gereksiz, sözde denetim işlemlerini gerektiren yasa kurallarının kaldırılmasını önermektedir.⁵⁶ Neumark'ın bu konuyla ilgili bir başka önerisi ise, siyasal, akçal yönden önemli olmayan, yalnız her gün yinelenen işlemlerle ilgili olarak alt düzeylere yetki göçerilmesidir.⁵⁷

Yönetimin ussal çalışmasını engelleyen bir etmen olarak yasaların kodifikasyonu sorununu ele alan Neumark, devingen (dinamik) bir toplumda yasalarda sık sık yapılan değişikliklerin yasaları karmaşık, içinden çıkılmaz bir duruma getirdiğini, yasaların anlaşılabilir bir dille yazılmasının "mevzuatın pek çok karışık ve ahenksiz bir hale gelmesine" yol açtığını belirterek, "bütün kanunların ciddi bir tetkike tabi tutulması, metinlerin kodifiye edilmesi ve bu münasebetle açık, mümkün merteye anlaşılabilir ve yeknesak bir dille formüle edilmesi, gerek hukuki emniyet ve gerek rasyonel çalışma bakımından kat'î bir zaruret teşkil eder" dedikten sonra şöyle bir çözüm önermektedir:

(1) Yasaların anlamlarıyla amacına dokunmaksızın gözden geçirmek, birleştirmek, çelişkisiz, anlaşılabilir "munis bir dille formüle etmek" için hükümete genel bir yasayla yetki verilmeli,

⁵²Fritz Neumark, *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor* (Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949), 60 sayfa.

⁵³Üstteki kaynak, s. 5.

⁵⁴Aynı yer

⁵⁵Üstteki kaynak s., 51-52.

⁵⁶Aynı yer

⁵⁷Aynı yer

(2) Her bakanlık kendi alanıyla ilgili yasalarda bu ilkelere uygun gerekli çalışmayı yaparak Adalet Bakanlığında oluşturulacak "redaksiyon komitesi"ne sunmalı,

(3) Bu komiteden geçen metinler, Yargıtay ile Danıştay üyelerinden oluşan bir karma komisyona yollanmalı, bu komisyon hazırlanan yeni metni yetki kanununa uygunluk açısından inceledikten sonra, hükümetçe yeni bir yasa olarak yayımlanmalıdır.⁵⁸

Yazanakta, yazçizciliğe yol açan bu ana sorunların yanında birkaç yazçizcilik örneğine de yer verildiğini görüyoruz. Neumark'ın o dönemde ele aldığı sorunlardan bir bölümü bugün için o ölçüde geçerli olamasa da, bir bölümü varlığını sürdürmektedir. Örneğin, Neumark'ın o dönemde önemli bir sorun olarak ele aldığı, kış aylarında Doğu'daki memurların bir bölümünün aylarca aylık alamaması gibi bir sorun bugün için söz konusu değildir. Yine ödeme yöntemiyle ilgili olarak Neumark'ın üzerinde durduğu, gerek kamunun yaptığı ödemelerde, gerek kamuya yapılan ödemelerde "çek ve havale" yönteminin kullanılması konusunda bugün önemli ilerlemeler sağlanmıştır.⁵⁹ Ancak yine de yer yer ödeme işlemlerinde yazçizci uygulamalarla karşılaşmaktadır.

Günümüzde de önemli bir yazçizcilik sorunu olan mahkemelerin çalışma yöntemleriyle ilgili olarak, davaların gereksiz yere uzatılmasının, yargılama işlemlerinin uzunluğunun yurttaşlara büyük sıkıntı verdiğini belirten Neumark, bu durumun yasal zorunluluklardan çok, eskiden beri süregelen alışkanlıklardan kaynaklandığını, yargıçların taraflarca ileri sürülen gerekçelerin makul olup olmadığına bakmaksızın davaların uzatılmasına göz yumduğunu ileri sürerek, bu alandaki sorunların özel olarak incelenip araştırılması gerektiğini belirtmektedir.⁶⁰

Daha önce de çeşitli konularda hazırlanan yazanaklarda yapılan önerilerin uygulanmadığını saptayan Neumark, özellikle "rasyonalizasyon" konusundaki önerilerin uygulanması amacıyla bir örgütlenmeye gidilmesini zorunlu görüyor. Neumark iki aşamalı bir örgütlenme öneriyor: (1) Başbakan Yardımcısının başkanlığında, birkaç bakandan oluşacak Bakanlıklararası Rasyonalizasyon Komisyonu, (2) Her bakanlıkta müsteşar ya da yardımcısının başkanlığında bir genel müdürle müfettişten oluşacak "Rasyonalizasyon Komiteleri." Bu komiteler sürekli olarak "rasyonalizasyon" konusuyla ilgilenecektir.⁶¹ Yönetimde yapılacak her türlü iyileştirmede kamuoyu desteğinin önemine dikkati çeken Neumark, kamu yönetiminde "rasyonel çalışma" da dahil pek çok konuda alınacak önlemlerin halka duyurulmasının zorunlu olduğunu belirterek, bunun için Başbakanı bağılı bir "Enformasyon Bürosu" kurulmasını önermektedir.⁶²

b) Barker Kurulu Yazanağı

1949 yılında Türk hükümetinin isteği üzerine Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasınca James M. Barker başkanlığında oluşturulan bir kurulun Türkiye ekonomisi üzerinde yaptığı araştırmanın 15 Mayıs 1951 günü Türk hükümetine sunulan

⁵⁸Üstteki kaynak, s. 50-51

⁵⁹Üstteki kaynak, s. 49-50.

⁶⁰Üstteki kaynak, s. 56

⁶¹Üstteki kaynak, s. 6-7.

⁶²Üstteki kaynak, s. 9-12.

yazanağıdır.⁶³ Yazanağın asıl amacı Türkiye ekonomisinin sorunlarının çözümüyle kalkınmasına yönelik önerilerde bulunmaktır. Ancak kalkınma açısından taşıdığı önem dolayısıyla yazanağın çeşitli bölümlerinde, belirli alanlarda yönetsel örgütün, yönetim uygulamalarıyla görevlilerin iyileştirilmesine yönelik önerilerde de bulunmuştur. Genel olarak kamu yönetimiyle ilgili öneriler ayrı bir bölümde toplanmıştır.⁶⁴

Yazanağın "Kamu Yönetimi" başlığını taşıyan 10. Bölümünde, yapılan incelemelerin, Türk kamu yönetimini bütünüyle ele alan kapsayıcı bir araştırmanın yapılması gerektiğini ortaya koyduğu belirtildikten sonra, hükümetin Türk uzmanlarla yabancı uzmanlardan oluşacak yansız bir kurulu, kamu yönetimini bütünüyle incelemek, yönetimin iyileştirilmesine yönelik öneriler yapmakla görevlendirmesi önerilmekte, bu arada ivedilikle çözülmesi gereken birtakım sorunlarla ilgili önerilerde bulunulmaktadır.⁶⁵

Yazanağın kamu yönetimiyle ilgili bu bölümünde değinilen ivedi sorunların arasında ilk sıranın, yazçizciliğin en başta gelen nedenlerinden biri olarak gördüğümüz aşırı özekçiliğe verilmesi, bu konuda önerilerde bulunulması dikkati çekmektedir. Türk kamu yönetiminde yetkenin aşırı bir biçimde en tepede toplandığı, uygun bir yetki göçerimi olmaksızın yetkenin özekte toplanmasının güçten çok güçsüzlüğe yol açabileceği belirtildikten sonra, özekçiliğin bilinen sakıncalarına değinilerek, aşırı özekçiliğin azaltılması zorunluluğu ortaya konulmaktadır.⁶⁶ Yazanakta bunların dışında aşırı özekçiliğin, özek ile taşra arasındaki ilişkilerde yol açtığı sorunlardan da örnekler verilerek, özek ile taşra arasındaki bütün iletişim kanallarının validen geçmesi, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi eleştirilmektedir.⁶⁷

c) Martin-Cush Yazanağı

ABD'li iki uzman James W. Martin ile Frank C. E. Cush'un hazırlayarak, 13 Ağustos 1951 günü Maliye Bakanlığına sunduğu bu yazanakta Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma yöntemleriyle görevli sorunları ele alınmıştır.⁶⁸ Çalışma yöntemleriyle ilgili bölümlerde, yazanağın hazırlandığı dönemde Maliye Bakanlığında görülen yazçizciliğin çarpıcı örnekleri verilmekte, bunların olumsuz sonuçları ortaya konularak, yazçizciliğin azaltılması, ussal bir yönetim düzeni kurulması yönünde önerilerde bulunulmaktadır.

Türk kamu yönetimindeki benzeri görülmemiş özekçiliğin Maliye Bakanlığındaki görüntüsü ortaya konularak, görev-yetki-sorumluluk dağılımındaki dengesizlik üzerinde durulmakta, olağan yasa, tüzük, yönetmelik kurallarının uygulanmasında bile özeğin

⁶³*The Economy of Turkey-An Analysis and Recommendations for a Development Program* (Report at a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey) (Washington D. C.:1951, International Bank for Reconstruction and Development), 276 sayfa.

⁶⁴Üstteki kaynak, s. XXI.

⁶⁵Üstteki kaynak, s. 195.

⁶⁶Üstteki kaynak, s. 196.

⁶⁷Üstteki kaynak, s. 197-198.

⁶⁸J. W. Martin-F. C. E. Cush, (Çev. H. Demirtaş), *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*, (Damga Matbaası, 1952), 165 sayfa.

onayının arandığına değinilerek, bu durumun hem işlerin tamamlanmasını gereksiz yere uzattığı hem de üst düzey yöneticilerinin bütün zamanlarını önemsiz belgeleri okuyup imzalamakla geçirdiği belirtilmektedir.⁶⁹ Böylece yönetsel açıklığın ortadan kalkması, yapılan yanlışların sorumlularının bulunmasını da olanaksızlaştırmaktadır.⁷⁰ Maliye Bakanlığındaki bu aşırı özekçiliğin, sık sık verilen kararlardaki yerindeliği ortadan kaldırdığı, birçok durumlarda Maliye Bakanının ya da müsteşarın gerekli kanıtları görmeden, çoğu zaman bilmeden, kimi durumlarda esaslı bir bilgi elinde bulunmadan karar vermek zorunda kaldıkları ileri sürülmektedir.⁷¹ Bakanlığın her düzeyindeki yöneticilerin yetkilerini alt düzeylerdeki görevlilere göçermek yoluyla özekçiliğin olumsuz etkisinin azaltılabileceğini öne süren yazarlar, özellikle Maliye Bakanının "halkla ilişkiler ve bakanlık politikasını gözetme" dışındaki bütün yönetsel görevlerini daha alt düzeylere göçermesi gerektiğini belirtmektedirler.⁷² Yazarlar, alınmasını önerdikleri önlemlerin yerine getirilmesi durumunda sağlanacak yararları da şöyle özetlemektedirler:

Yukarıdaki tedbirler yerine getirilirse, sakat merkeziyetçi görüşler ortadan kalkar; lüzumsuz formaliteler azalır; memurların maneviyatı düzelir; masraflardan tasarruf olur ve müsbet bir sevkü idare yolu açılmış olur. Bu suretle müesses usullere göre verilen kararların yukarı kademelerde tekrar tekrar gözden geçirilmesine mahal kalmaz. Aynı zamanda orta kademelerde de bir mesuliyet hissi teessüs eder. Nihayet bir muamele evrakının elden ele geçmesinden ve bu usul dolayısıyla sayısız kayıtlar tutulmasından mütevellit masraflardan kurtulmak mümkün olur.⁷³

Yazanakta yalnızca gereksiz giderlere yol açmakla kalmayıp görevlilerin gönüllüğünü (maneviyat) düşüren bir etmen olarak da görülen gereksiz işlemlerin genellikle yasalardan kaynaklandığı, yasaların yalnızca genel yöneltileri (policy) belirlemekle yetinmeyip en ince ayrıntılarına değin yöntemi de düzenlediği, pek çok konuda Bakanlar Kurulunun onayının aranmasının da bu tür yasalardan kaynaklandığı ileri sürülmektedir.⁷⁴

Yazarlar, Maliye Bakanlığında denetim amacıyla pek çok kayıtlar tutulduğu halde, uygulamada bunların pek azının kullanılmasına dikkati çekerek, bunun görevlilerin gönüllüğü üzerindeki olumsuz etkilerinde söz etmektedirler.⁷⁵

Yazanakta ele alınan bir başka önemli konu da, çeşitli işlemlerde kullanılan bilgi belgelerinin (form) amaca uygun olmayan, yetersiz bir durumda olmalarıdır. Bilgi belgelerinin bir bölümünde istenilen bilgilerin yazılması için yeterli yer bırakılmazken, bir bölümünde gereğinden çok yer bırakılması, bir bilgi belgesinde istenilen bilgilerin aynı işlem için istenilen bir başka örnekte de yer alması, bu alanda belirlenen başlıca sorunlar olarak görülmektedir. Yazarlar bu konuda bakanlığın bütün birimlerini kapsayacak bir araştırma yapılmasını önermektedirler.⁷⁶

⁶⁹Üstteki kaynak, s. 5-6.

⁷⁰Üstteki kaynak, s. 12-13.

⁷¹Üstteki kaynak, s. 9.

⁷²Üstteki kaynak, s. 13.

⁷³Üstteki kaynak, s. 19.

⁷⁴Üstteki kaynak, s. 6.

⁷⁵Üstteki kaynak, s. 7.

⁷⁶Üstteki kaynak, s. 46.

J. W. Martin ile F. C. E. Cush, yazanıklarının sonunda Maliye Bakanlığının kuruluşu, çalışma yöntemleriyle görevli sorunları üzerinde birtakım önerilerde bulunmuşlardır. Bunlardan yalnızca Maliye Bakanlığı için değil, tüm kamu yönetimi için de önem taşıyan, yazçizciliğin azaltılmasına yönelik olanlar aşağıda özetlenmiştir:

Bakanlık, üst kademedeki memurları aşırı derecede formalite yükü altında bırakan, maiyettekileri kırtasiyecilik ağlarına dolaştıran, bir sürü idari teferuatı mevzuata sokan ve Bakanlık makamının müsbet bir sevkü idare yolu tutmasına engel olan merkezietçi kontrol-usulüne nihayet verilmelidir...

Eğer Bakanlık sadece makama sunulan yazıların tasvibi formalitesi yerine müsbet bir sevkü idare görüşünün hakim olmasını istiyorsa, daire amirlerine ve bilhassa defterdarlara bu görüşü telkin edecek devamlı bir programı olmalıdır...

Bugün cari olan el yazısı müsveddelerin vesair yazıların tekrar gözden geçirilerek tashihi usulüne nihayet verilebilir. Dikte makinaları tedarik edilir edilmez müsvedde hazırlanmasına da hacet kalmaz.

Kurul Başkanları, Genel Müdürler ve müdürler, kendi daireleri başında tam manasiyle faal bir sevkü idareci olarak çalışabilmek için gerekli bütün selahiyetlere malik olmalıdırlar. Bu selahiyetler arasında birçok yazıların tasvibini maiyetteki memurlara bırakmak hakkı da vardır...

Muhtelif Bakanlık daireleri, ilk fırsatta, maiyettekilere bir kolaylık olmak üzere kanunen yapmakla mükellef oldukları vazifeleri gösteren bir hizmet talimatnamesi hazırlamalıdır. Bu talimatname, idari muamelelerin cereyan tarzını gösteren usul talimatnamesiyle birlikte, müsbet bir politikanın tabikini kolaylaştırır...

Bakanlık daire amirlerini evrakla uğraşmaktan kurtarmak bakımından muntazam kayıtlara zarar vermeyecek şekilde işlerin merasimsiz görülmesini teşvik etmek lazımdır.⁷⁷

Bunların dışında yazarlar, yazçizciliğin azaltılması, yönetimde ussallığın gerçekleştirilmesi konularında başarı sağlanması bakımından önem taşıyan iki soruna daha değenmektedirler. Bunlardan ilki, yönetimde ussallığın büyük ölçüde görevli yönetisiyle (personel politikası) bağlantılı olması, bu nedenle de hükümetin görevli yöneltisini yeniden gözden geçirmesinin gerekliliğidir.⁷⁸ İkincisi ise, yazçizciliğin azaltılmasında görevlilerin, daha doğrusu yöneticilerin girişim gücünü kullanmalarının taşıdığı önemdir. Katı bir özekçi yapıda bile girişimi eline alan yöneticilerin bu konuda başarı sağladıkları gözlenmiştir.⁷⁹

2. TODAİE'nin Kuruluşu ile Örgüt-Yöntem Çalışmaları

Bu dönemdeki en önemli gelişmelerden biri de, gerek bu dönemde gerek bundan sonraki dönemlerde yönetimin yeniden düzenlenmesiyle yazçizciliğin azaltılması, bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarına önemli katkılarda bulunacak olan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün kurulmasıdır. Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türk hükümeti arasında yapılan bir anlaşmayla kurularak 24 Mart 1953 günü resmen açılan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde⁸⁰ yönetimin geliştirilmesi, özellikle de bürokratik işlemlerin basitleştirilerek yazçizciliğin

⁷⁷Üstteki kaynak, s. 159-164.

⁷⁸Üstteki kaynak, s. 38.

⁷⁹Üstteki kaynak, s. 43.

⁸⁰Cemal Mihçioğlu, *Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları* (Ankara: AÜ SBF yayını, 1988)- s. 9.

azaltılmasında ana araç olan Örgüt-Yöntem (Ö-Y) (Organization&Method) konusunun başlangıçtan itibaren öğretim izlencelerinde yer aldığını görüyoruz.⁸¹

1953-1957 dönemi Örgüt-Yöntem konusunda bir hazırlık ve eğitim dönemi olarak nitelendirilmektedir. 1958 yılından başlayarak TODAİE'nin Ö-Y konusundaki etkinlikleri kurum dışına taşmaya başlamış, aynı yıl TODAİE içinde üç kişilik bir Ö-Y birimi kurulmuştur.⁸² TODAİE'de Ö-Y konusunda bu dönemde yapılan hazırlıklar, etkisini özellikle yazçizciliğin azaltılması konusunda bundan sonraki dönemlerde göstermiştir.

Bu dönemde, bunların dışında, yazçizciliğin azaltılmasına yönelik olarak, "mevzuatın geliştirilmesi" amacıyla yasaların derlenerek tek metin haline getirilmesi yönünde birtakım çalışmalar yapılmıştır.⁸³ Bu çalışmaların toplu bir değerlendirmesini ileride yapacağımız için burada yalnızca değinmekle yetiniyoruz.

C. 1960-1970 Dönemi

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi, ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda bunu izleyen askeri müdahalelere de örneklik etmiştir. Türk uzmanlarca bu alanda yapılan çalışmalar bu dönemde başlatılmış, yönetimin yeniden düzenlenmesinde rol alacak olan Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Dairesi gibi kurumlar bu dönemde oluşturulmuştur. Denilebilir ki, günümüze dek başarılı ya da başarısız, verimli ya da verimsiz olsun, kesintilerle süren yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarına ilk hız bu dönemde verilmiştir. Yönetimi elinde bulunduran Milli Birlik Komitesi müdahaleyi izleyen aylarda yönetimin yeniden düzenlenmesin konusunda araştırmalar yaptırma girişimlerinde bulunmuştur.⁸⁴

1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Dairesine yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili görevler verilmiş, Milli Birlik Komitesi ile Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, kendi öğretim elemanlarına hazırlattığı bir yazanağı Milli Birlik Komitesi ile Devlet Planlama Teşkilatına sunmuştur.⁸⁵

⁸¹Üstteki kaynak, s. 64-84.

⁸²"Organizasyon ve Metod Hizmetleri" *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 5, 1966), s. 4; Kenan Sürgit, *Yönetimi Geliştirme Aracı Olarak Organizasyon ve Metod Hizmeti* (Ankara: Sevinç Matbaası, 1978), s. 56.

⁸³14. 8. 1981 günlü, 8/3463 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla oluşturulan "Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi" Yönetim Kurulu, daha önce ülkemizde bu konuda yapılan bütün çalışmaları toplayıp yayımlayarak, önceleri kamuoyunda bilinmeyen pek çok çalışmayı gün ışığına çıkarmıştır. DPT, *Kanunların Ayıklanması Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar* (Ankara: DPT Yayını, 1983), 409 sayfa.

⁸⁴C. Mihçioğlu, anılan *İdari Reform*, s. 2.

⁸⁵TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon Haklarında Ön Rapor* (Ankara: TODAİE yayını, İdari Reform Serisi XXI, 1961), 24 sayfa.

"İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" başlığını taşıyan bu kısa yazanakta yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda birtakım genel bilgiler verildikten sonra ülkemizdeki yeniden düzenleme alanları, yönetimin yeniden düzenlenmesinde görev alabilecek kuruluşlarla ilgili açıklamalarda bulunmuş, ülkemizde yönetsel düzeltimi gerçekleştirecek düzeneğe (mekanizma) ilgili düşünceleri sürülmüştür.

Yazanakta, yönetsel düzeltim gereksinmesini doğuran nedenler sayılırken, örgütlerin kurulmasına yol açan gereksinmelerin zamanla değişmesinin örgütün amaçlarında, yapılarıyla çalışma yöntemlerinde de değişiklik yapılmasını gerektirdiği, bu değişiklikleri izleyip inceleyerek gerekli ayarlamaları yapacak bir düzeneğe gereksinme olduğu öne sürülmektedir. Bunun dışında kamuoyunun daha yalın, daha hızlı çalışan, ucuza gelen bir yönetsel yapı kurulması yönündeki istekleriyle baskıları da yeniden düzenleme nedenleri arasında sayılmaktadır.⁸⁶

Yazanakta, yönetsel düzeltimin sürekliliği vurgulanarak, "idari reform ve reorganizasyon çalışmalarında devamlılık ve görüş birliği sağlayacak, gayretlerin belli islahat hedeflerine mümkün olduğu kadar muvazenede ve ahenkli bir şekilde yönlendirilmesini temin edecek bir mekanizmanın" kurulması önerilmektedir.⁸⁷ Bu düzeneğin en üst noktasında yönetsel düzeltimde yönelti belirleme, yönlendirme ile eşgüdüm organı olarak Başbakan Yardımcısına bağlı bir "İdari İslahat Komitesi"nin oluşturulması önerilmektedir. Bu komite kapsayıcı bir yönetsel düzeltimin esaslarını hazırlayacak, bunun için gerekli incelemeleri yapacak ya da yapacaktır, devletin başlıca örgüt bölümleri arasındaki görev-yetki çakışmalarının, yinelenmelerle boşlukların giderilmesini sağlayacak, değişen gereksinmelerin yönetim örgütüyle çalışma yöntemlerinde yapılmasını gerektirdiği değişikliklerle ayarlamaların yapılmasını sürekli bir biçimde gözetecek, çeşitli düzeltim etkinlikleri arasında uyum sağlayacak, bu etkinliklerle ilgi olarak ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları gidermek üzere gerekli önlemleri alacaktır.⁸⁸ Yazanakta, TODAİE, DPT, DPD'nin en yüksek yöneticileri ile Başbakanlık, Maliye Bakanlığı Müsteşarları, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanından oluşması önerilen bu komite dışında herhangi bir yeni örgütlenmeye gidilmesi öngörülmemiştir; düzeneğin bu komitenin altındaki öğeleri zaten vardır. TODAİE içinde kurulmuş bulunan "Merkezi Organizasyon ve Metod Birimi," bakanlıklarla kamu kuruluşlarının ortak sorunlarını yatay olarak inceleyerek iyileştirilmeleriyle ilgili çalışmaları yapacaktır. Bu çalışmalar bağımsız olarak ya da ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde yürütülebilir.⁸⁹ Önerilen düzeneğin en alt düzeyinde ise bakanlıklarla kamu kuruluşlarının kendi içindeki uyumsuzlukları, çalışma yöntemlerindeki aksaklıkları ilgili görevlilerle işbirliği içinde inceleyip önerilerde bulunarak, uygulamayı izleyecek olan o kuruluşun kendi Örgüt-Yöntem birimi yer almaktadır.⁹⁰

Gerçekten gerek bürokratik işlemlerin basitleştirilmesiyle yazçizciliğin azaltılmasında, gerek öbür yönetsel düzeltim etkinliklerinde en büyük görev örgütlerin kendilerine, dolayısıyla bu işle görevli Örgüt-Yöntem birimlerine düşmektedir. Yazanağın bir başka yerinde, çeşitli bakanlıklarla kamu kuruluşlarında var olan Örgüt-Yöntem

⁸⁶Üstteki kaynak, s. 6.

⁸⁷Üstteki kaynak, s. 22.

⁸⁸Aynı yer.

⁸⁹Üstteki kaynak, s. 23

⁹⁰Aynı yer.

birimleriyle TODAİE içindeki özekselleştirilmiş Örgüt-Yöntem biriminin sorunun çözümünde çok önemli bir işlevi bulunduğu vurgulanarak, bu birimlere gereken önemin verilmesi konusunda ilgililere "telkinlerde" bulunulduğu belirtilmektedir.⁹¹

DPT'nin bu yazanağı esas alarak hazırladığı bir yasa tasarısının yasalasamaması, Türk yönetim tarihinin en kapsamlı araştırmalarından biri kabul edilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ile sonuçlanan çalışmaların başlatılmasına yol açmıştır.⁹²

2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

TODAİE ile DPT'nin girişimleri sonucu 13/2/1962 günlü, 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, ilgili kuruluşlarla üniversite temsilcilerinden oluşturulan MEHTAP Yönetim Kurulu, "Merkezi Hükümet Teşkilatı"nda görev dağılımını inceleyerek, bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak biçimde yapılması için önerilerde bulunmakla görevlendirilmiş, geniş bir uzmanlar kümesince bir yıla yakın bir sürede yapılan araştırmalar MEHTAP Yazanağının sunulmasıyla sonuçlandırılmıştır.⁹³

Yazanağın "Merkezi Hükümet Teşkilatı"ndaki görev dağılımı incelenmiş, bu konuda önerilerde bulunulmuştur. Yazanak görevdeki eksiklikler ile bunların nedenlerinin açıklanmasıyla sona ermektedir. Görevdeki eksiklikler dört kümede toplanmıştır. Bunlar, (1) yerine getirilmesi gereken birtakım görevlerin hiç yapılmaması, (2) Merkezi Hükümet Teşkilatının görevi olarak kabul edilen, ancak gerçekleştirilmesi için gerekli örgütler kurulmayan ya da gerekli çaba gösterilmeyen görevlerin bulunması, (3) görevlerle işgörülerin yerine getirilmesinde yörelerarası dengesizlikler bulunması, (4) yönetimin gerekli örgütleri kurup yerine getirmeyi üstlendiği birtakım görevlerin giderek verimsizleşmesidir.⁹⁴

Bu eksiklerin nedenleri de, (1) malî olanaksızlıkların bulunması, (2) personel rejimindeki aksaklıklar, (3) yön gösterme ile gözetim yokluğu, (4) örgütsel bozukluklar, (5) kırtasiyecilik, (6) iyi düzenlenmemiş merkezîyetçilik olarak sıralanmaktadır.⁹⁵ Bu nedenlerden bir bölümü doğrudan, bir bölümü de dolaylı olarak yazçizcilik sorunuyla ilgilidir. Biz burada konuyla doğrudan ilgili son iki nedene ilişkin olarak yazanakta yapılan saptamalarla önerilere yer vermenin yararlı olacağını düşünüyoruz.

Kırtasiyecilik: İdari usullerde ve işlemlerde verim sağlayıcı değişikliklerin yapılması, aşırı şekilciliklerin kaldırılması, hem bazı görevlerin daha iyi görülmesini sağlayacak, hem de personelin vaktini ve elindeki kaynakları, görülmeyen veya eksik görülen görevler için kullanmağa imkân verecektir.⁹⁶

⁹¹Üstteki kaynak, s. 21.

⁹²K. Sürgit, anılan *Türkiye'de İdari Reform*, s. 84.

⁹³MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, (Ankara: TODAİE Yayını, 1966, 2. Baskı), s. 1.

⁹⁴Üstteki kaynak, s. 400-402.

⁹⁵Üstteki kaynak, s. 403-406.

⁹⁶Üstteki kaynak, s. 405.

İyl Düzenlenmemiş Merkezîyetçilik: Türkiye'deki şartların özelliği çeşitli kamu görevlerinin merkezî hükümet görevleri sayılmasını ve birçok durumlarda da temel kararların yukarı seviyede alınmasını gerektirmektedir. Ancak, bu görevlerde merkezî hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş bulunması, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli mahzurlar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şekli merkezîyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmamalıdır. Kabine seviyesine kadar çıkması gereken işlerin düzenlenmesinden başlayarak, sorumlulukların bakanlıklara, bakanlıklar içinde yetkili birimlere devredilmesi ve nihayet merkezî hükümet teşkilâtının taşra birimlerinde, belli esaslar çerçevesinde, hareket imkânlarının artırılması gibi tedbirler, şartların gerektirdiği merkezîyetçiliği elverişli bir yetki devri sistemi ile yumuşatmanın başlıca merhaleleri olabilir. Bu raporda temel kuruluş ve görevlerin dağılışı bakımından tavsiye olunan tedbirler, yukarıdan aşağıya doğru, belli esaslara uygunluk şartıyla verimli bir yetki devri girişilebilmesi için elverişli bir çerçeve teşkil edebilir. Ancak bunun da, başta personel meseleleri olmak üzere çeşitli konuların çözümlenmesine yakından bağlı bulunduğu şüphesizdir.⁹⁷

MEHTAP Yazanağında sürekli bir yönetim işlevi olarak yönetimi geliştirme konusuna büyük önem verilmiştir. Yönetimi geliştirmenin yalnızca bir yasa çıkarma sorunu olmadığı, görevli düzeninin iyileştirilmesi başta olmak üzere, örgüt yapısı, işlemler ile çalışma yöntemlerinin de düzeltilip geliştirilmesi gerektiği, yönetimi geliştirmenin aslında her bakanlık ile dairenin kendine düşen bir görev olduğu vurgulandıktan sonra, kurulması önerilen yönetimi geliştirme düzeneğinin öğeleri üzerinde açıklamalarda bulunmaktadır.⁹⁸

MEHTAP Yazanağında önerilen yönetimi geliştirme düzeneği, birtakım küçük ayrımlar dışında "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"da önerilen düzenekten değişik değildir. Her iki öneride de dizge her kurumun kendi içinde yer alan Ö-Y birimine dayanmaktadır. MEHTAP Yazanağının önerisine göre, özeysel birimin belirleyeceği bakanlık ya da öbür kamu kuruluşlarında Ö-Y birimi başkanının da üyesi olacağı, kurumun baş yöneticisi ile birim başkanlarından oluşacak bir "İdari Geliştirme Komitesi" kurulmalıdır. Kurumun örgüt yapısı, işlevleri ile çalışma yöntemlerinin geliştirilmesinin sorumluluğu bu komitede olmalıdır.⁹⁹

MEHTAP Yazanağında da yeniden düzenleme ile yönetimi geliştirme yöneltisini belirleyecek, bu alandaki etkinliklerin genel tasarlamasıyla eşgüdümünden sorumlu olacak bir özeysel yönetimi geliştirme biriminin kurulması gereğinden söz edilmekte, ancak, bu birimin örgütlenme biçimi konusunda kesin bir görüş ileri sürülmemektedir. Önemli olanın Başbakan'a bağlı, yönetimi geliştirmenin genel sorumluluğunu taşıyan bir yüksek görevlinin bulunması olduğu belirtilmektedir. Özeysel birim için kesin bir "form" önerilmemekle birlikte, bu birimin oylumunun küçük tutulması, yönetimi geliştirmenin her kurumun kendi görevi olduğu hiçbir zaman gözden uzak tutulmayarak, bu birimin genel eşgüdüm ile genel sorumluluktan uzaklaşarak işi "bizzat" yapar duruma gelmemesi konusunda uyarılarda bulunmaktadır.¹⁰⁰

Yazanakta, çeşitli kamu kuruluşlarında var olan Ö-Y birimlerine o güne değin gereken önemin verilmemesinin, bu birimlerin işin üstesinden gelecek ölçüde güçlü olmamasının, kamu kuruluşlarının bir bölümünde yönetimi geliştirme görevinin bu işlevi görececek donanımı olmayan "tekkik kuralları"na verilmesinin sorunun çözümünü

⁹⁷Üstteki kaynak, s. 405-406.

⁹⁸Üstteki kaynak, s. 125.

⁹⁹Üstteki kaynak, s. 126.

¹⁰⁰Üstteki kaynak, s. 129.

sürüncemede bıraktığı belirtilerek,¹⁰¹ gerek görülen bakanlıklarla kamu kuruluşlarında kurulacak olan Ö-Y birimlerinin taşınması gereken özellikler ayrıntılı olarak açıklanmıştır.¹⁰²

MEHTAP Yazanağında "İdari Usuller" başlığı altında konumuz bakımından önemli bir noktaya değinilmektedir. Yönetim ile yönetilenler açısından özel güvence isteyen durumlar dışında kalan yönetsel yöntemlerin yönetsel düzenlemelere konu olması gerektiği belirtildikten sonra, ülkemizde bu yola ancak yasal zorunluluk varsa gidildiği, bunun dışında işlemlerin alışkanlıklarla geleneklere göre yapıldığı, bunun da görevlerin yerine getirilmesinde nesnellikle usallıktan uzaklaşılmasına yol açtığı ileri sürülmektedir. Bu tür sakıncaların ortadan kaldırılması için yöntemlerin yönetsel metinlerde açıkça belirtilmesi, her kurumun kendi yönetsel yöntemlerini "mevzuat ve görev kılavuzu" biçiminde derleyip görevlilerine dağıtması önerilmektedir.¹⁰³

Gerek yönetimi geliştirme konusunda, gerek görev dağılımıyla öbür konularda MEHTAP Yazanağında yapılan önerilerin yıllarca uygulanmadığını görüyoruz. Bu yazanağın sunulmasından 10 yıl sonra yapılan bir araştırma, bu durumu çarpıcı bir biçimde gözler önüne sermiştir.¹⁰⁴ MEHTAP Yazanağında yapılan önerilerin bir bölümü ancak 1980'den sonraki yeniden düzenlemelerde uygulanabilmıştır.

3. İdareyi ve İlgili Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları

Yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarını yürütmek amacıyla, 5/6/1964 günlü, 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla DPT Müsteşarı başkanlığında oluşturulan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, MEHTAP Yazanağı üzerinde tamamlayıcı çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Komisyon, çalışmalarını 1966 yılı içinde tamamlayarak, "Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler," "Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler" ile "Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi" konularını içeren yazanağını 8/11/1966 günü Başbakanlığa sunmuştur.¹⁰⁵ Komisyon, kendi çalışmalarının sonuçlarını içeren bu yazanak dışında, biri yerel yönetimler öbürü de taşra örgütü üzerinde olmak üzere iki araştırmanın yapılmasını da sağlamıştır.¹⁰⁶

İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nun yazanağında yazçizcilik sorunu ile yazçizciliğin azaltılması bakımından iki önemli konuya yer verilmektedir. Bunlardan ilki, Bakanlar Kurulunun işleviyle bağdaşmayan, ayrıntılı

¹⁰¹ Üstteki kaynak, s. 128-129.

¹⁰² Üstteki kaynak, s. 130-131.

¹⁰³ Üstteki kaynak, s. 55.

¹⁰⁴ Nabi Dinçer - Turan Ersoy, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması* (Ankara: TODAİE Yayını, 1974) 366 sayfa.

¹⁰⁵ *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 9, 1966), s. 1.

¹⁰⁶ Prof. Fehmi Yavuz, *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma* (Ankara: TODAİE - DPT Ortak Yayını, 1966); Doç. Dr. Arif Payashoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme* (Ankara: TODAİE - DPT Ortak Yayını, 1966).

sayılan önemsiz konularla uğraşması bu konularda karar vermek zorunda kalmasıdır. Çeşitli yasaların bu tür önemsiz konularda karar verme yetkisini Bakanlar Kuruluna vermesi önceki yıllarda da yakınma konusu olmuş, bu konuda birtakım çalışmalar da yapılmıştır. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, bu gibi yasa kurallarının belirlenmesi amacıyla 1954 yılında Başbakanlıkça yapılan çalışmayı ele alıp bu konudaki incelemelerini tamamlayarak, 61 ayrı konuda Bakanlar Kuruluna verilen karar alma yetkisinin ilgili bakanlıklara aktarılmasını öngören bir yasa tasarısı hazırlamıştır.¹⁰⁷ Bunun dışında "tüzük ve yönetmeliklerin bu bakımdan ayrı ayrı tadili yönüne gitmektense, Bakanlar Kurulunun, lüzum göreceği bu çeşit yetkileri bakanlıklara veya başka mercilere devretme, gerektiğinde bakanlıklara yahut başka mercilere ait görevlerden lüzum gördüklerini kendi üzerine alma veya bir bakanlık veya merciden öbürüne görev devretme yetkilerini tanıyan genel bir değişikliğe" gidilmesi önerilmiştir.¹⁰⁸

İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu yazanağında yer alan ikinci önemli konu ise, önerilen yönetimi geliştirme düzeneği ile ilgilidir. MEHTAP Yazanağında, yönetimi geliştirme düzeneği içinde yalnızca "eğitim" kurumu olarak yer alan TODAİE'ye, bir tür özekselsel yönetimi geliştirme birimi işlevinin verildiğini görüyoruz. TODAİE'nin "Kamu İdaresi Enstitüsü" adı altında yeniden örgütlendirilerek, yönetimi geliştirme alanında şu işlevleri yerine getirmesi önerilmiştir:

(b) "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme" faaliyetlerini devamlı bir hizmet olarak yerine getirmek ve bu konuda kurulmuş veya kurulacak komisyonların devamlı sekreteryaya hizmetini görmek; (c) kamu sektörünün bütününe kapsayan organizasyon ve metot çalışmalarını yapmak ve kurumlardaki bu nevi çalışmalara yardımcı olmak; (d) kurumlar içinde meydana getirilecek olan "İdareyi Geliştirme Birimleri" (tercihan teftiş kurulları) arasında iribat kurmak.¹⁰⁹

Ancak, bu önerilerin uygulanması için de hiçbir çaba harcanmadığından bu çalışmalar da kendinden öncekilerden değişik bir sonuç doğurmamıştır.¹¹⁰

4. TODAİE Özekselsel Ö-Y Birimi İle Kırtasiyecilikle Savaş Programı

a) TODAİE Özekselsel Ö-Y Biriminin Etkinlikleri

Önceki Bölümde TODAİE'nin kuruluşundan başlayarak Örgüt-Yöntem konusuna verdiği önemden, 1958 yılında TODAİE içinde özekselsel bir Örgüt-Yöntem biriminin kuruluşundan söz etmiştik. TODAİE yetkili kurullarının kararıyla kurulan bu özekselsel birime, Başbakanlığın 5/8/1960 günlü genelgesiyle resmî bir kimlik kazandırılarak, bakanlıklarla öbür kamu kuruluşlarından alınan elemanlarla güçlendirilmiştir. Anılan genelgeyle bu birime, (1) Kamu yönetimi içindeki Ö-Y etkinliklerinde eşgüdüm sağlama,

¹⁰⁷ *Amme İdaresi Bülteni*, (Sayı 8, 1966), s. 12.

¹⁰⁸ Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Madde 15. Bu öneriler de ancak 1980'den sonra uygulanabilmiştir. Bu konuya ileride değinilecektir.

¹⁰⁹ Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Madde 20.

¹¹⁰ K. Sürgit, anılan *Türkiye'de İdari Reform*, s. 103.

(2) Ö-Y birimlerinin kurulmasıyla gelişmesini özendirme, (3) Ö-Y uzmanları yetiştirmek üzere kurslar açma görevleri verilmiştir.¹¹¹

TODAİE Özekselsel Ö-Y birimi, ilkinin 22 Ocak 1962 günü düzenlediği "O ve M Uzmanları Toplantıları" aracılığıyla, Ö-Y etkinliklerinde eşgüdüm sağlama görevini olabildiğince yerine getirme çabasını bugüne değin sürdürmüştür.¹¹²

TODAİE Özekselsel Ö-Y birimi eşgüdüm sağlama konusunda olduğu gibi Ö-Y uzmanı yetiştirmeye yönelik çabalarını da ilkinin 1957 yılında düzenlediği Ö-Y Kurslarıyla aralıksız olarak sürdürmüştür.

TODAİE Özekselsel Ö-Y birimi, kamu kuruluşlarındaki kurumsal Ö-Y birimlerine yol gösterme, yardımlarda bulunma konusunda da azımsanamayacak bir çaba içinde olmuş, pek çok bakanlıkla kamu kuruluşunda bu kurumların Ö-Y birimleriyle işbirliği içinde çeşitli Ö-Y incelemeleri yapmış, bu konularda hazırlanan yazanaklar ilgililere sunulmuştur.¹¹³

Aşağıda üzerinde ayrıntılı olarak duracağımız "Kırtasiyecilikle Savaş Programı"nın gerçekleştirilmesi de büyük ölçüde özekselsel Ö-Y biriminin çalışmalarıyla sağlanabilmiştir. Gerek yazçiziciliğin azaltılması, gerek öbür sorunların çözümü yoluyla işgörünün daha etken, daha verimli, daha nitelikli bir biçimde sunulmasında önemli bir işlevi olan Ö-Y etkinliklerinin Türk kamu yönetiminde önemiyle orantılı bir yere sahip olamaması düşündürücüdür.

TODAİE Özekselsel Ö-Y biriminin bu dönemdeki etkinliklerini ana çizgileriyle özetledikten sonra, etkilerini günümüze değin sürdüren "Kırtasiyecilikle Savaş Programı" çerçevesinde yapılan çalışmalara geçebiliriz.

b) Kırtasiyecilikle Savaş Programı

Bu başlıkta inceleyeceğimiz "Kırtasiyecilikle Savaş Programı," yönetsel düzeltim alanında küçük, önemsiz gibi görünen sorunların çözümüyle yola çıkıp daha büyük sorunların çözümüne güçlü bir biçimde el atmanın en güzel örneklerinden biridir. Kırtasiyecilikle Savaş Programının bir özelliği de yönetsel düzeltim çalışmalarının başarısında devinci büyük olan kamuoyu desteği sağlayabilmiş olmasıdır. Kırtasiyecilikle Savaş Programı, çok küçük gibi görünen, çözümü kolay sorunların, gereken bütün çalışmalar yapıldığı halde siyasal erklerin ilgisizliği ya da sorunun önemini kavrayamamaları gibi nedenlerden dolayı sonuçsuz kalmasını çok açık bir biçimde ortaya koyması bakımından da ilginçtir. Şimdi özelliklerinden kısaca söz ettiğimiz Kırtasiyecilikle Savaş Programının doğuşunu, bu program çerçevesinde yapılan araştırmaları incelemeye geçebiliriz.¹¹⁴

¹¹¹Üstteki kaynak, s. 80-81.

¹¹²K. Sürgit, anılan *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, s. 64.

¹¹³Aynı yer.

¹¹⁴Burada üzerinde duracağımız "Kırtasiyecilikle Savaş" izlencesinin ayrıntılı bir öyküsü, Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu'nun *Bir Yönetim Deneyi - İdari Danışma Merkezi Kırtasiyecilikle Savaş* (Ankara: AÜ BYYO Yayını, 1986) başlıklı yapıtında yer almaktadır.

aa) "Kırtasiyecilikle Savaş" Düşüncesinin Doğuşu ile Gelişimi

"Kırtasiyecilikle Savaş" sözü daha ortada yokken 1965 yılı başında Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu, "İkametgâh İlmühaberleri ile Doğruluk Kâğıtları" üzerinde bir araştırma yapmış, bu araştırmayı yapmaktaki amacını şöyle açıklamıştır:

Yönetim, yurttaş ilişkilerine gölge düşüren, birtakım kamusal işlemler için belki milyonlarca yurttaştan çoğu kez gereksiz yere istendiğini bildiğim iki belgenin gerçekten gerekli olup olmadığını ortaya koymak, durum düşündüğüm gibiyse kaldırılmaları yolunda önerilerde bulunmak...¹¹⁵

Bu amaçla kişisel olarak başladığı çalışmayı Nisan 1965'te Genel Müdürlüğüne seçildiği TODAİE'de de sürdüren Prof. Mihçioğlu'nun girişimiyle "Kırtasiyecilikle Savaş" olarak adlandırdığı çalışmanın düzenlenip yürütülmesi görevi 1966 yılında yayımlanan bir Bakanlar Kurulu Kararıyla TODAİE'ye verilmiştir.¹¹⁶ TODAİE uzmanlarınca kısa sürede pek çok konuda araştırmalar yapılarak, sonuçları hükümete sunulmuştur. Kırtasiyecilikle Savaş Programının başlamasından bir yıl sonra çıkarılan bir başka Bakanlar Kurulu kararıyla TODAİE'de bir 'Araştırma Gücü' kurulması öngörülmüş, bu karamameye dayanılarak çeşitli kuruluşlardan sağlanan Ö-Y uzmanları bu izlence görev almışlardır.¹¹⁷ Şimdi kısaca Kırtasiyecilikle Savaş Programının soruna yaklaşım biçimini ele aldıktan sonra, bu izlence çerçevesinde yapılan araştırmalardan örnekler vermeye çalışacağız.

Kırtasiyecilikle Savaş Programının amacı Prof. Dr. Mihçioğlu'nca şöyle açıklanmıştır:

Herkesin günlük tecrübelerinden çok iyi bildiği gibi idareyle olan temaslarında uzun ve sıkıcı usullerle karşılaşan yurttaş tedirgin olmakta ve yüzyıllar sürmüş kötü idarenin doğal bir sonucu olarak devlete karşı beslediği olumsuz tavırlar daha da kuvvetlenmektedir.

İşte İdare-Yurttaş ilişkileri bakımından ilgi çekici bir deneme olarak nitelendirilmesi gereken "Kırtasiyecilikle Savaş" programı, bu yolla engellerin ve onlardan doğan psikolojik tepkilerin ortadan kaldırılmasında etkili bir tedbir olarak düşünülmüş ve uygulama alanına konulmuştur.¹¹⁸

Kırtasiyecilikle Savaş Programını yürütme görevini TODAİE'ye veren Bakanlar Kurulu Kararnamesi, bütün kamu kuruluşlarının bu görevi yürütürken TODAİE'ye yardımcı olmasını öngörmekteydi. Ancak, bu kararnamenin uygulanmasıyla ilgili olarak Amme İdaresi Bülteninde yayımlanan bir yazıda TODAİE'nin aslında her kuruluşun kendi görevleri arasında olan bu işi bütünüyle üstlenmek istemediği belirtildikten sonra, asıl amaç dışında şu iki noktanın da gerçekleştirilmesine çalışılacağı belirtiliyordu:

(1) Mümkün olduğu kadar geniş yurttaş kümelerini ilgilendiren idari usulleri ele alıp basitleştirerek halka ve idareye çok defa kanunlarda herhangi bir değişiklik yapılmasına lüzum kalmadan birçok ıslahat yapmanın mümkün olduğunu dramatik örneklerle göstermek, böylece yurttaşlarda ve idarede daha güçlü bir verimli çalışma bilincinin uyanmasına hizmet etmek.

¹¹⁵C. Mihçioğlu, *Özkaynakça* (Ankara: AÜ SBF Yayını, 1983), s. 39.

¹¹⁶26/1/1966 günlü, 6/5875 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi.

¹¹⁷31/1/1967 günlü, 6/7498 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

¹¹⁸C. Mihçioğlu, *İkametgâh İlmühaberi ve Doğruluk Kâğıtları Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966), s. 1.

(2) Bu çalışmalar sırasında çeşitli kurumlarla yapılacak temaslardan yararlanarak, bu tür çalışmalarını kurumlar içinde devamlı bir hizmet olarak yerine getirecek birimlerin kurulmasını teşvik etmek. Girişilecek araştırmaların bu birimlere olan ihtiyacı çok geçmeden yetkili yöneticilere hissettireceği, söz konusu birimlerde görev alabilecek kişilerin ortaya çıkarılmasına ve yetiştirilmesine vesile olacağı ve bu birimlerden sağlanabilecek faydaları açıkça ortaya koyabileceği tahmin edilmektedir.¹¹⁹

Kırtasiyecilikle Savaş Programı yürütülürken, araştırmalar ilgili kuruluşlardan bütünüyle kopuk bir biçimde yapılmamıştır. Gerek araştırma gerek araştırma sonunda ortaya konulan önerilerin uygulanmasında ilgili kuruluşlarla sıkı bir işbirliğine gidilmiştir.¹²⁰ Ancak, öneriler oluşturulurken yalnızca bununla da yetinilmemiş, sormaca, yerinde gözlem ya da inceleme gibi yöntemlerden de yararlanılmıştır. Örneğin, sınır işlemlerinin basitleştirilmesi konusunda araştırma yapan uzman Gürbulak ile Cilvegözü sınır kapılarında günlerce gözlemlerde bulunmuştur.¹²¹ Bütün bunlardan dolayıdır ki bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalar, titiz incelemeler sonucu ortaya konulan öneriler bugün bile geçerliliğini yitirmemiştir.

Bu çalışmalar yapılırken yurttaşların desteğinden, önerilerinden de yararlanılmıştır. Bu da, Kırtasiyecilikle Savaş Programıyla birlikte başlatılan çalışmalar sonucunda kurulan "İdari Danışma Merkezi" aracılığıyla sağlanmıştır. "İdari Danışma Merkezi"nin kurulması, Amme İdaresi Bülteni'nde yayımlanan "Bir İdari Danışma Merkezi Kurulmalıdır" başlıklı yazıyla gündeme getirilmiş, kurulması istenen İdari Danışma Merkezinin iki ayrı görevinden söz edilmiştir:

(1) Yurttaşların çeşitli idari işlemlere ilişkin sorularını cevaplandırmak, iş sahiplerini ilgili kurumlara yöneltmek ve ihtiyaç duydukları bilgileri telefon aracılığıyla sağlamak.

(2) İdarenin halkla olan ilişkilerinin kolaylaştırılmasını, idari işlemlerde formalitelerin basitleştirilmesini ve kırtasiyeciliğin azaltulmasını sağlayacak bilgileri normal çalışmaların seyri içinde tesbit ederek ilgili kurumlara iletilmesine ve gerekli düzeltme tedbirlerinin alınmasına aracılık etmek.¹²²

İdari Danışma Merkezinin birinci amacı halka bilgi vermek, ikinci amacı ise yönetime yardımcı olmakla ilgilidir. Danışma Merkezinin birinci amacı halka yardımcı olmanın yanı sıra yönetime de yardımcı olmaktır. Çünkü, herhangi bir işlem konusunda hangi kuruma başvuracağını bilmeyen yurttaş, o konuyla ilgisi olmayan kurum ya da görevlilere başvurmak yoluyla o kurumların iş yükünün artmasına, aynı zamanda hem kendisi hem de kurum açısından süre kaybına yol açmaktadır.

Bu öneriler ışığında, Kırtasiyecilikle Savaş Programının başlatılmasını öngören kararname, İdari Danışma Merkezi Kurulması görevini de TODAİE'ye veriyordu. Başında deneyimli bir yöneticinin bulunacağı merkezde çeşitli kamu kuruluşlarından alınan, o kuruluşun görev alanında deneyimli görevliler çalıştırılacak, bu görevliler yurttaşların sorularını yanıtlayacaklardı.¹²³ 31 Ocak 1967'de çalışmaya başlayan İdari Danışma

119"6/5875 Sayılı Kararname ve Uygulamasıyla İlgili Çalışmalar," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 5, 1966), s. 3.

120"Okullara Kayıt Formalitelerinin Basitleştirilmesi" konusundaki araştırmanın yapılaş biçimi, bu işbirliğinin güzel bir örneğidir. C. Mihçioğlu, anılan *Özkaynakça*, s. 42

121"Bu bilgiyi Prof. Dr. Cemal Mihçioğlu vermiştir.

122"Bir İdari Danışma Merkezi Kurulmalıdır," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı, 1966), s. 8.

123"6/5875 Sayılı Kararname ve Uygulamasıyla İlgili Çalışmalar," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 5, 1966), s. 3

Merkezi, yurttaşlardan, yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi ile yönetimin geliştirilmesi konularında pek çok öneriler toplamıştır. Yönetsel düzeltimde kamuoyu desteğinin önemi düşünüldüğünde İdari Danışma Merkezinin yazçizciliğın azaltılması ile yönetimin geliştirilmesi konusunda sağladığı yararlar daha iyi anlaşılabilir.¹²⁴

bb) Kırtasiyecilikle Savaş Programı Çerçevesinde Yapılan Araştırmalar

Kırtasiyecilikle Savaş Programının sürdürüldüğü 1966 ile 1968 yılları arasında 10'dan çok araştırma yapılmış, bu araştırmalar sonunda geliştirilen öneriler hükümete sunulmuştur. Ancak daha sonra, belki de başka sorunların ön sıraya çıkması sonucu böyle bir izlencenin varlığı bile unutulmuştur. Şimdi Kırtasiyecilikle Savaş Programı çerçevesinde yapılan araştırmalara geçebiliriz.

i) Okullara Kayıt İşleminin Basitleştirilmesi

Prof. Dr. Mihçioğlu'nun Ocak 1965'de "İkametgâh İlmühaberleri ve Doğruluk Kâğıtları" üzerindeki araştırmasıyla birlikte başladığı, ancak daha önce sonuçlandırıp bu programın ilk çalışması olarak değerlendirdiği¹²⁵ bu araştırmanın yazanağı Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisinde¹²⁶ yazanağın bir özeti de Amme İdaresi Bülteninde yayımlanmıştır.

Konu, yüzden çok okul yöneticisine uygulanan bir sormaca ile araştırılmış, elde edilen veriler üzerinde Milli Eğitim Bakanlığı ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı yetkilileriyle görüşmeler yapılmış, gerekli öneriler hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. Başbakanlığa sunulan öneriler şunlardır:

(1) Hükümet tabiplerince hiçbir muayene yapılmadan verilen, kayıt sırasında öğrencilerden istenen Sağlık Raporu ile Aşı Kâğıdı bundan böyle zorunlu hizmet yükümü altına giren öğrenciler dışındaki öğrencilerden istenmeyecektir.

(2) Özellikle büyük kentlerde kayıt sırasında belli okullara yığılmaları önlemek amacıyla istenen, aslında hiçbir geçerliği olmayan ikametgâh ilmühaberleri, bundan böyle istenmeyecek, öğrenci velisinin açıklamaları yeterli sayılacaktır. Kuşku durumlarda inceleme yapılacak, yalan açıklamalarda bulunanlar cezalandırılacaktır.

(3) Öğrenime ara veren öğrencilerden istenen, muhtarların düzenlediği iyi hal (ya da doğruluk) kâğıtları bütünüyle kaldırılacaktır.

(4) Nüfus Kâğıdı Örneği istenmeyecek, gerekli bilgiler Nüfus Kâğıdının aslından sicil defterine kaydedildikten sonra sahiplerine geri verilecektir.

¹²⁴Yurttaşların İDM'ye yönelttikleri yönetimin iyileştirilmesine dayanak olabilecek sorular için bkz.: C. Mihçioğlu, anılan *Bir Yönetim Deneyi*, s. 56-57, 62-63, 91.

¹²⁵C. Mihçioğlu, anılan *Özkaynakça*, s. 42.

¹²⁶C. Mihçioğlu, "Okullara Kayıt Formalitelerinin Basitleştirilmesi," *AÜ SBF Dergisi* (Cilt 20, Sayı 4, 1965) s. 93-104.

(5) Pullu ve adresli zarflar bundan böyle istenmeyecektir. Devamsız, disipline aykırı davranışlarda bulunan öğrenciler ile iftihar listesine geçen öğrencilerin durumlarını velilerine duyurmak için kullanılan "pullu ve adresli zarflar" bundan böyle istenmeyecek, bu gibi gereksinimler Koruma Derneklerinin kaynaklarından karşılanacaktır.

(6) Yönetmeliklerde hiçbir hüküm bulunmadığı halde, gerekenden çok fotoğraf istenmesi bir savurganlık örneğidir. Kayıt sırasında istenen belgelik fotoğraf sayısı azaltılacaktır.

Bütün önerilerin okul yönetmeliklerinde yapılacak küçük bir değişiklikle uygulanması olanaklıdır. Durum, Tebliğler Dergisi ve Genelgeler aracılığıyla bütün okullara, valilikleri duyurulacaktır.¹²⁷

Okul yönetmeliklerinde bu öneriler doğrultusunda gerekli değişiklikler yapılmış, durum Tebliğler Dergisi aracılığıyla ilgililere duyurulmuştur. Ancak aradan bir süre geçtikten sonra bu konudaki yakınmaların artmasından hâlâ bu belgelerin istendiği anlaşılmıştır. Amme İdaresi Bülteninde bu konuda yayımlanan bir yazıda, bu durumun, kayıt işlemini yapan görevlilere açık açık anlatılmamasından kaynaklandığı belirtilmiştir. Bu yazıda yapılan bir saptama Türk kamu yönetiminin önemli bir eksikliğini göstermesi bakımından ilgi çekicidir:

Burada idari araştırmalarla ilgili önemli bir noktaya değinmekte fayda vardır. Bir konu üzerinde hazırlanan araştırma raporu ne derece değerli olursa olsun yapılan tavsiyelerin akıbeti birçok hallerde basit bir yazının kaleme alınıp ilgililere duyurulmasına bağlı kalmakta, aslında birkaç cümleden fazla tutmayan böyle bir yazının hazırlanmasında gösterilen ihmal söz konusu tavsiyenin uygulama alanına konması sonucunu doğurabilmektedir.¹²⁸

Türk kamu yönetiminde buna benzer durumlar pek çok konuda görülebilir. Bu nedenle aradan uzunca bir süre geçmiş olmasına karşın, okullara öğrenci kaydedilirken bu belgelerin istenmesi uygulanmasına ancak 1980'li yılların ortalarında son verilebilmiştir.

ii) *İkametgâh İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları Üzerinde Bir Araştırma*

Bu araştırma da Kırtasiyecilikle Savaş Programının başlatılmasından önce Prof. Dr. Mihçioğlu'nca 1965 yılı içinde yapılmıştır. Bu araştırmanın yazanağı 1966 yılında yayımlanmıştır.¹²⁹ Önce Ankara Belediyesi sınırları içinde bulunan mahalle muhtarlarına bir sormaca uygulanmış, 159 muhtarın yanıtladığı bu sormacadan sonra, bu belgelerin sunulduğu kamu kuruluşlarında da bir araştırma yapılmış, araştırma sonunda çok ilginç durumlarla karşılaşmıştır.

Her şeyden önce, muhtarların bu belgelerle ilgili olarak ileri sürdükleri tüzel dayanaklar ilginçtir. Muhtarların, bu belgelerin alınmasına dayanak olarak gösterdikleri yasa, tüzük ile yönetmeliklerin büyük bir çoğunluğunda bu belgelerle ilgili hiçbir hüküm

¹²⁷"Okullara Kayıt Formaliteleri Basitleştiriliyor, " *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 5, 1966), s. 8.

¹²⁸"Okullara Kayıt İşlemlerinden Yakınmalar," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 14, 1967), s. 12.

¹²⁹C. Mihçioğlu, *İkametgâh İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları Üzerinde Bir Araştırma* (Ankara: TODAİE Yayını, 1966), 45 sayfa.

bulunamamıştır. Yalnızca üç yasa ile birkaç yönetmelikte bu belgelerle ilgili hükümlerle karşılaşmıştır.¹³⁰

Muhtarlarca verilen yanıtlar bir yerde hoşgörülebilir, ancak, bu belgelerin sunulduğu kamu kuruluşlarındaki görevlilerin verdikleri yanıtlarda da bu belgelerle ilgili olmayan yasa hükümlerinin gerekçe gösterilmesi hoşgörülebilir karşılanabilecek bir durum değildir. Prof. Dr. Mihçioğlu'nun şu sözleri durumu çarpıcı bir biçimde ortaya koymaktadır :

Daha fenası, ilgili dairelerde yapılan ankette yer alan aynı mahiyetteki bir soruya bizzat devlet memurlarınca verilen cevaplar da yeterli olmaktan çok uzak kalmış, birçok hallerde zikredilen mevzuat maddesinde bu yolda bir hüküm bulunmadığı, bazen de maddelerin tamamen yanlış yorumlandığı, bu arada bir dairede İkametgâh İlmühaberinin "Türk vatandaşı olmak" şartını belgelemek üzere istendiği hayretle görülmüştür.¹³¹

İşin daha da ilginç bir yanı, bu belgelerin yaygın bir biçimde özel kesimde de kullanılmasıdır. Yine tüzel dayanak yoktur, yine kişilerin üzerine gidildiğinde kaçamak, yanlış yanıtlar alınmaktadır.¹³²

Yine araştırmacının şu sözleri, bu iki belgenin anlamsızlığını ortaya koyması bakımından ilgi çekicidir :

Kendileriyle temas edilen ilgili memurlar, ikametgâh ilmühaberlerinin muhtarlarca hemen hemen her isteyene gelişigüzel verilmekte olduğunu, dolayısıyla bu usulün terkedilerek onun yerine yurttaşın beyanına itibar edilmesi yoluna gidilmesi gerektiğini, hatta - bunlardan bir kısmı - kendilerinin daha önce teklifte dahi bulduklarını belirtmişlerdir.

Gerçekten de, çoğu hallerde yurttaşların ikametgâh adreslerini idareye yanlış bildirmekte bir çıkarları bulunmadığı gibi, böyle bir çıkarları bulursa bile, yurttaşların sonradan adres değiştirmeleri daima mümkün olduğuna ve çoğu hallerde adres değişikliklerinin idareye bildirilmesi istenmediğine göre muhtar ilmühaberi istemenin hiçbir faydası yoktur.

Yurttaşların "Mahallede oturduğu süre içinde fena bir halinin görülmediği, ecnebi bir kadınla (ya da erkekle) evli veya nişanlı olmadığını, sarhoşluğu veya kumarı itiyat edinmediğini" belgeleyen Doğruluk Kâğıtları da uygulamada hiçbir amaca hizmet etmemekte ve gereksiz bir formalite niteliğini taşımaktadır.¹³³

Araştırmanın sonunda bu kadar gereksiz, hiçbir anlamı, hiçbir yararı bulunmayan bu iki belgenin bir Başbakanlık Genelgesiyle kaldırılması, bu amaçla gerekli yasal düzenlemelerin yapılması önerilmiştir. Bu öneriler, 21 Aralık 1966 günlü bir Başbakanlık Genelgesiyle bütün kamu kuruluşlarına duyurulmuş, uygulanması istenmiştir. Türk-İş Genel Sekreterliği de Konfederasyona bağlı sendikalara bir genelge göndererek toplu iş sözleşmelerine bu gibi tüzel dayanaktan yoksun hükümlerin konulmaması için sendikaların dikkatini çekmiştir.¹³⁴ Ancak aradan bu kadar süre geçmesine karşın, bu öneriler de yine aynı nedenlerle uygulanamamıştır. Bugün de

¹³⁰"İkametgâh İlmühaberi ve Doğruluk Kâğıtları," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı9, 1966), s. 16.

¹³¹Aynı yer.

¹³²C. Mihçioğlu, anılan *Özkaynakça*, s. 41.

¹³³"İkametgâh İlmühaberi ve Doğruluk Kâğıtları," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 9, 1966), s. 16.

¹³⁴"İkametgâh İlmühaberi ve Doğruluk Kâğıtları Kalkıyor," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 10, 1967), s. 5.

ikametgâh ilmühaberleri yaygın bir biçimde kullanılmaktadır. Artık yurttaşlarda ikametgâh ilmühaberi almadan bir kamusal işlemin yapılamayacağı inancı yerleşmiştir.

iii) Kayıp İlanları Üzerinde Bir İnceleme ¹³⁵

Bu inceleme de Prof. Dr. Mihçioğlu'nca yapılmıştır. Bu incelemenin konusunu, çeşitli kuruluşlardan alınan birtakım belgelerin yitirilmesi durumunda, bu belgelerin yenisinin alınabilmesi için gazetelere "yenisi alınacağından eskisinin hükmü yoktur" biçiminde bir ilan verme zorunluluğu oluşturmaktadır.¹³⁶

Bir yılda küçük ya da büyük gazetelere verilen bu ilanların sayısının onbinleri bulunduğu saptanmıştır. Gazetelerde yapılan inceleme sonunda kayıp ilanlarına konu olan belgelerin % 46'sının Milli Eğitim Bakanlığıyla, % 37'sinin İçişleri Bakanlığıyla ilgili olduğu saptanmıştır. Geriye kalan % 17'si de öbür bakanlıklarla kamu kuruluşlarıyla ilgilidir.¹³⁷

Bu verilerden yola çıkılarak, ilgili bakanlıklarla kamu kuruluşlarına böyle bir ilanın yasal dayanağı, ilan verme zorunluluğunun kaldırılması durumunda tüzel yönden, uygulama yönünden ne gibi sakıncaların doğacağı sorulmuş, alınan yanıtlardan bu uygulamanın hiçbir yasal dayanağının olmadığı, daha çok yönetmeliklerle, genelgelerle konulan hükümlere ya da alışkanlıklara dayanılarak böyle bir ilanın verilmesinin zorunlu kılındığı anlaşılmıştır. Yanıt veren kuruluşların - Milli Eğitim Bakanlığı dışında - bu uygulamanın gereksizliği konusunda aynı görüşü paylaştığı, Milli Eğitim Bakanlığının bu uygulamayı savunmak amacıyla birtakım gerekçeler ileri sürdüğü görülmüştür.¹³⁸ İleri sürülen gerekçeler içinde "kötüye kullanmaları önlemek" ile "yurttaşların bu belgeleri kullanırken daha çok özen göstermelerinin sağlanması," ilgili kuruluşların iş yükünü azaltmak gibi gerekçeler ağırlık taşımaktadır. Ancak bu belgelerin kullanılmasında gerekli özeni göstermeyen ya da kötü niyetli olan birkaç kişinin işini güçleştirmek için onbinlerce yurttaşta sıkıntı vermenin ussallıkla bağdaşır bir yanı yoktur.¹³⁹

Milli Eğitim Bakanlığı dışındaki kuruluşların verdikleri yanıtlardan çıkan gözlemler, "bazı küçük memurların bu gibi mecburiyetleri, ya bilgisizlik yüzünden ya da karşılama gelen yurttaş adeta eziyet etmek istercesine, resen yüklemekte olduklarını göstermektedir."¹⁴⁰ Araştırma sonunda, anlamsız, hiçbir yararı bulunmayan bu uygulamanın bir Başbakanlık genelgesiyle tüm kamu kurumlarıyla kuruluşlarına

¹³⁵C. Mihçioğlu, "Kayıp İlanları Üzerinde Bir İnceleme," *AÜ SBF Dergisi* (Cilt 21, Sayı 2, 1966), ss. 155-166. Bu araştırma yazanağının bir özeti *Amme İdaresi Bülteni'nin* 6'ncı sayısında yayınlanmıştır.

¹³⁶Üstteki kaynak, s. 155.

¹³⁷Üstteki kaynak, s. 163.

¹³⁸Üstteki kaynak, s. 156-160.

¹³⁹Üstteki kaynak, s. 161.

¹⁴⁰Üstteki kaynak, s. 163. Nüfus Kâğıtlarının kaybedilmesi durumunda ilan verilmesi konusunda yasal ya da yönetsel bir düzenleme olmadığı halde, taşradaki nüfus memurlarının kendiliklerinden yurttaşla böyle bir zorunluluk yükledikleri anlaşılmıştır. "Kayıp Belgeler İçin İlan Verme Usulüne Son Verilmelidir," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 6, 1966), s. 8.

bildirilerek ortadan kaldırılması, yasal dayanağı olmayan bu uygulamanın yönetsel düzenleyici metinlerden de en kısa sürede çıkarılması, gereksiz yere yurttaşı ilan verme zorunluluğu altına sokan görevlilere yaptırım uygulanması önerilmiştir.¹⁴¹

Bu öneriler 25 Ağustos 1966 günlü bir Başbakanlık genelgesiyle yürürlüğe konulmuş, ancak bu anlamsız uygulama ortadan kaldırılamamıştır.

iv) Askerlik Yoklamalarının Basitleştirilmesi¹⁴²

Bu konudaki araştırma, bir valinin TODAİE'ye gönderdiği yazı üzerine başlatılmıştır. Valinin yakındığı askerlik yoklaması şöyle yapılmaktaydı: Her yıl Haziran ayında askerlik çağına gelen yurttaşları belirlemek amacıyla Askerlik Şubesi Başkanı ile Nüfus Müdürü merkez olarak seçilen köylere gitmekte, öbür köylerdeki yurttaşlar bu merkeze gelerek yoklamalarını yaptırmaktadırlar. Bu uygulamanın maliyeti çok yüksek olmaktadır.¹⁴³

Ülke çapında bu uygulamanın doğurduğu sonuçları görebilmek amacıyla geniş kapsamlı bir araştırma yapılarak, ilgili kuruluşlara 1326 soru kâğıdı gönderilmiş, bunlardan 1213'üne verilen yanıtlardan 1966 yılında bu uygulamanın maliyetinin bir milyon liraya yakın olduğu anlaşılmıştır. Uygulamadan kaynaklanan öbür güçlükler ile kamu görevlilerinin zaman kaybının önemli boyutlara ulaştığı belirlenmiştir. Araştırma sonunda, ilk yoklamaların son yoklamalarla birlikte, uzatılmış son yoklama döneminde yapılması görüşü ağırlık kazanmış, bu düşünceye uygun yeni bir çözüm yolu önerilerek, Başbakanlığa sunulmuştur.¹⁴⁴

v) Nüfus İşlemlerinin Basitleştirilmesi¹⁴⁵

Kırtasiyecilikle Savaş Programı çerçevesinde yapılan araştırmalardan biri de "Nüfus İşlerinin Basitleştirilmesi"dir. Ayla Kula ile Gencay Şaylan'ın yaptığı bu araştırmanın sonunda şu önerilerde bulunulmuştur :

Yasal hiçbir hüküm bulunmadığı halde, nüfusla ilgili işler için yurttaşlardan dilekçe istenmektedir. Yurttaşların işlerini güçleştiren, hizmetin sunulmasını geciktiren bu uygulamaya son verilmelidir.

Yurttaşlara kolaylık sağlama bakımından yerel nüfus dairelerinin aracılık rolü sürmeli, ancak bu aracılık yalnızca başvurunun asıl nüfus dairesine iletilmesiyle sonucun izlenmesine yardımcı olmakla sınırlı kalmalıdır. Yerel nüfus dairelerinde hiçbir kayıt tutulmamalıdır. Kamu kuruluşları da bildirimlerini yerel nüfus dairesine değil, asıl nüfus dairesine yapmalıdır.

¹⁴¹ Üstteki kaynak, s. 166.

¹⁴² *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 8, 1966), s. 1.

¹⁴³ "Askerlik Yoklamaları," *Amme İdaresi Bülteni*, (Sayı 8, 1966), s.13

¹⁴⁴ "Askerlik Yoklamalarının Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 13, 1967), s. 3.

¹⁴⁵ "Nüfus İşlerinin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayıç 10, 1966), s. 9.

Kamusal kuruluşların yerel nüfus dairelerini aracı olarak kullanmalarına son verilmeli, bütün kamusal kuruluşlar yazışmalarını doğrudan doğruya ilgili kişinin kayıtlı olduğu nüfus daireleriyle yapmalıdır. Mahkemeler de aynı biçimde davranmalıdır.

Araştırma yazanağında bunların dışında, kayda geçmemiş olma gibi sakıncalı durumların önlenmesi için yurttaşların desteğinin sağlanması, nüfus işlerinde çalıştırılacak görevlilerin seçiminde özen gösterilmesi, görev - içi eğitim izlenceleriyle geliştirilmeleri, Sicilli Nüfus Kanununun bütün olarak ele alınarak en kısa zamanda yeni bir nüfus yasasının hazırlanması da önerilmiştir.

Bu araştırmanın dışında, nüfus işlerinin basitleştirilmesi konusunda yapılan başka araştırmalar da vardır. M. Akalın, 1969 yılında yayımladığı bir yazıda, nüfus yazılımlarına bağlı işlemlerdeki aksaklıklara değinmiştir. Bu yazıda, askerlikten seçim kütüklerine değin pek çok konuda işlerlik, hız sağlanması, sağlıklı, devingen, değişiklikleri anında izleyebilen bir nüfus yazımı sistemi kurulmasının, bu konularda muhtarlık gibi gereksiz kurumlara başvurmanın kaldırılmasının zorunluluğuna değinildikten sonra,¹⁴⁶ nüfus kütüklerinin yenilenmesi için genel bir nüfus yazımı yapılması, herkesin nüfus kütüğünün, başvurusu aranmaksızın oturduğu yere aktarılması, ikametgâh değişikliklerinin de bu yazılımlara eklenmesi önerilmiştir.¹⁴⁷ Bu öneriler doğrultusunda ussal bir nüfus yazılımı sisteminin geliştirilmesi, hem yurttaşlara hem de kamu yönetimine kolaylıklar sağlayacak, gereksiz yazışmaların kaldırılmasıyla önemli boyutlara ulaşan savurganlığın azaltılmasına yol açacaktır.

vi) Resmi Yazıların Kopya Miktarı Üzerinde Bir Araştırma¹⁴⁸

Milli Eğitim Bakanlığı uzmanlarıyla TODAİE'nin ortaklaşa yürüttüğü bu araştırma, 1961 yılında yazışmalarla ilgili olarak Başbakanlığın bütün kamu kuruluşlarına gönderdiği buyrukla başlayan bir uygulamayla ilgilidir. Başbakanlığın bir buyruğuyla kamusal yazışmalarda çıkarılacak kopya sayısı üç olarak belirlenmiştir. Buna göre yazının aslı ilgili makama gönderilecek, ikinci kopya ilgili birimde kalacak, üçüncü kopya ise genel arşivde saklanacaktır. Hiçbir yararı olmayan bu uygulamanın yol açtığı para, süre ile emek savurganlığının büyük boyutlara ulaştığı saptanmıştır. Araştırma sonunda pek çok kuruluşun zaten üçüncü kopyayı çıkarmadığı görülmüştür.

Başbakanlığın yeni bir genelge yayımlayarak bu durumu açıklamayı, üçüncü kopya uygulamasına son verildiğini bütün kamu kuruluşlarına bildirmesi önerilmiştir. Aynı genelgeye, yazıyı yazan istemedikçe ileride gerekebilir düşüncesiyle çok sayıda kopya çıkarılmasını önleyici hükümlerin de konulması istenmiştir. Bu uygulamaya son verildiğinde açıl yünden sağlanacak tutumun yanı sıra işgörünün sunulmasında da hız sağlanacağı ileri sürülmüştür.

10 Ocak 1967 günü hükümete sunulan bu öneri, Başbakanlıkça benimsenmiş, 29/5/1967 günlü bir genelgeyle bütün kamu kuruluşlarına kamusal yazışmalarda üçüncü

¹⁴⁶M. Akalın, "Nüfus İşlerimizin Düzenlenmesi ve Genel Nüfus Yazımı Tasarısı," *Amme İdaresi Dergisi*, (Cilt 2, Sayı 4, 1969), s. 60.

¹⁴⁷Üstteki kaynak, s. 64.

¹⁴⁸"Resmi Yazıların Kopya Miktarı Üzerinde Bir Araştırma," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 11, 1967), s. 16

kopyanın kaldırıldığı, bundan böyle yazıların iki kopya olarak düzenleneceği bildirilmiştir.¹⁴⁹

vii) *Şoför Ehliyeti Alma İşleminin Basitleştirilmesi* 150

Ülkemizde yakın zamana değin yazçiziciliğin en yoğun olduğu alanlardan biri sürücü belgesi alma işlemi olmuştur. TODAİE'nin bu konuda yaptığı araştırma büyük yurttaş kitlesinin sorunlarına, sıkıntılarına ışık tutmuş, 1983 yılında bu konuda yapılan düzenlemelere kaynaklık etmiştir. 1967 yılında yapılan bu araştırma sonunda sunulan öneriler ancak 1983 yılında, aradan 16 yıl geçtikten sonra uygulanabilmiştir.

Sürücü belgesi alabilmek için yedi ayrı yerde yapılan 147 işlem ana çizgileriyle şöyle özetlenmiştir :

Şoför ehliyeti alcaklar, imtihan yönetmeliğinin 1'inci maddesi gereğince, şekli yönetmelikte belirtilen bir dilekçeyi, tasdikli nüfus cüzdanı örneği, ikametgâh ilmühaberi ve 8 adet vesikalık fotoğrafla birlikte mahalli Trafik Şubesi'ne verirler. Daha sonra ilgili, "iyi hal"inin araştırılması için mahalli karakola, parmak izinin alınması için Emniyet İkinci Şube'ye, Trafik Kanununda yazılı ehliyet verilmesini yasaklayan suçlarla ilgili sabıkasının bulunup bulunmadığını tesbit etmek üzere Savcılığa, sağlık durumunun ehliyet almaya elverişli olup olmadığını tesbit etmek üzere hastaneye gönderilir. Ayrıca istek sahibinden kan ve RH grubunu tesbit ettirecek gerekli belgeyi de diğer belgelerle birlikte getirmesi istenir.¹⁵¹

Araştırma sonunda sunulan öneriler şöyle özetlenebilir :

(1) Nüfus cüzdanı örneği ile ikametgâh ilmühaberi gereksizdir. Gereksinme duyulan bilgilerden bir bölümü zaten dilekçede yazılıdır; öbürleri de eklenebilir.

(2) Sağlıklı bir biçimde yapılamayan "iyi hal" saptaması kaldırılmalıdır. Çünkü uygulamada hiçbir yararı yoktur. Bunun yerine ilgilinin beyanı esas alınmalı, yalan açıklamada bulunmanın suç olduğu basılı dilekçede belirtilmelidir.

(3) Sağlık Kurulu Raporunun gereksiz süre kaybından başka bir "yararı" yoktur. Bununla birlikte, sürücü belgesi alacak bir kişi için zorunlu olan göz, kulak, ruhsal denge muayenesinin Trafik Şubelerine bağlı göz, kulak, sinir hastalıkları uzmanlarından oluşacak üç kişilik "Trafik Sağlık Muayene Komisyonu"na yapılması sağlanmalıdır.

(4) Sabıka kaydının aranması gereksizdir. Bu konuda da ilgili kişinin açıklamasıyla yetinilmelidir.

(5) Parmak izinin alınması, suçları kesinleşmiş hükümlülere uygulanan bir işlemdir. Sürücü belgesi almak için başvuran bir yurttaşın parmak izini almak için usa yakın bir neden yoktur.

¹⁴⁹ *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 12, 1967), s. 10

¹⁵⁰ "Şoför Ehliyeti Alma İşleminin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 13, 1967), s. 14-15.

¹⁵¹ Aynı yer.

(6) Sınav sistemi iyileştirilmelidir. Yazılı sınavdan sonra yapılan uygulamalı sınav iki aşamalı olmalı, birinci aşama kent dışında belli bir bölgede yapılırken, ikinci aşama kent trafiği içinde yapılmalıdır.

(7) Ehliyet vize işleminin kaldırılması yolları araştırılmalıdır.

(8) Ölen şoförlerin dosyaları imha edilmelidir.

(9) Sınavda başarı gösteremeyenlere tanınan iki yıllık sürede dilediği kadar sınava girme hakkı kaldırılmalı, sınav eleme aracı olarak iyi bir biçimde kullanılmalıdır.

Bu önerilerin uygulanabilmesi için Trafik Kanunuyla sınav yönetmeliğinin ilgili maddelerinin değiştirilmesi önerilmiş, bu öneriler uygulandığında 35'i Trafik Şubesi ile Sınav Kurulunda, 107'si değişik kuruluşlarda yapılan 142 işlemin 19'a ineceği, yedi ayrı yerde yapılan işlemlerin hepsinin Trafik Şube ya da Bürosunda yapılacağı belirtilmiştir.¹⁵²

viii) Merkez Örgütüne Verilen Dilekçelerin Gördüğü İşlemlerin Basitleştirilmesi¹⁵³

Bu araştırma, aslında taşra kuruluşlarının yetkisi içindeki konularda özek kuruluşuna başvurulması, özek kuruluşlarının bir tür "iş takipçisi" devincini üstlenmesinden doğan sorunların incelenmesi ile bu yöntemin basitleştirilmesi amacıyla yapılmıştır.

Üç bakanlık ile bir genel müdürlükte yapılan araştırmanın sonunda, özek kuruluşuna verilen dilekçelerin %50-90'ının taşra kuruluşunda işlem görmesi gerektiği saptanmıştır. Taşra kuruluşunda yapılması gereken işlemler konusunda özek kuruluşuna verilen dilekçeler, bakanlıkların değişik birimlerinde işlem görmekte, defterlere yazılımlı yapılan dilekçelerden bir bölümü taşra kuruluşuna gönderilmekte, bir bölümü ise taşra ile yapılan yazışmalar sonucunda özekçe yanıtlanmaktadır. Dilekçelerle yazışmaların birer kopyaları özekteki dosyalarda saklanmaktadır. Bu durum hem işlerin gereksiz yere uzamasına, hem de süre, para, emek savurganlığına yol açmaktadır.¹⁵⁴ Bu durumun, kesin sonuç alabilme umudu, taşra kuruluşunun gerekli yetkiye sahip olmaması ya da sahip olduğu yetkiyi kullanmaktan kaçınması, yurttaşların başvuru yerini bilmemesi gibi nedenlerden kaynaklandığı ileri sürülmüştür.¹⁵⁵

Araştırma sonunda şu önerilerde bulunulmuştur : (1) Taşra örgütü ile başka kuruluşlarca yapılacak işler için özek kuruluşuna verilen dilekçeler, bir form yazı ile ilgili kuruluş ya da birimlere gönderilmelidir. (2) Dilekçenin nereye gönderildiği ikinci bir form yazı ile başvuruyu yapan yurttaşta bildirilmelidir. (3) Taşra örgütüne görevleri ve sorumluluklarıyla orantılı yetki verilmelidir. (4) Taşra örgütünün görevleri, yetkileri, sorumlulukları hiçbir duraksamaya yol açmayacak bir biçimde açık olarak belirlenmelidir.

¹⁵²Aynı yer.

¹⁵³"Merkez Örgütüne Verilen Dilekçelerin Gördüğü İşlemin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 14, 1967), s. 12.

¹⁵⁴Aynı yer.

¹⁵⁵N. Gökpinar, "Vatandaşların Merkezi Hükümet Teşkilatına Dahil Bakanlık, Daire ve Müesseselere Verdikleri Dilekçelere İlişkin Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi*, (Cilt 2, Sayı, 1969), s. 116-129.

(5) Yöneticilerin yetkilerini kullanmayarak, yurttaşları özek kuruluşuna başvurmaya özendirmeleri önlenmeli, buna aykırı davranışta bulunan yöneticiler cezalandırılmalıdır. (6) Hangi işler için nereye başvurulacağı yurttaşlara çeşitli yollarla duyurulmalıdır.¹⁵⁶ Yurttaşlara doğru başvuru yerinin gösterilmesinde Devlet Teşkilatı Rehberinden ya da özel olarak hazırlatılıp yurdun her yöresine dağıtılan "Başvuru Rehberleri"nden yararlanılabileceği belirtilmiştir.¹⁵⁷ Bu öneriler benimsendiğinde, dilekçe, doğrudan işlemi yapacak olan kuruluşa ya da oruna ulaşacak, böylece hem yurttaşın işi çok kısa bir sürede tamamlanacak, hem de kamu yönetiminde büyük bir rahatlatma sağlanacaktır.

Kırtasiyecilikle Savaş Programı çerçevesinde hemen hemen bütün yurttaşları ilgilendiren konuların dışında, kamu yönetiminin iç düzeniyle ilgili ya da sınırlı sayıda yurttaşları ilgilendiren, ancak en az yukarıda anılan araştırmalar kadar önemli başka konular da incelenmiştir.

Bu araştırmaların başında dışsatımda uygulanan işlemlerle ilgili olan araştırma gelmektedir. Bu araştırmada dışsatımı engelleyen yönetsel sorunlar, gümrük işlemleri, dışsatım öncesinde yapılan çeşitli denetimler üzerinde durulmuş, çeşitli önerilerde bulunulmuştur.¹⁵⁸ Ancak, araştırma yazanağının Amme İdaresi Bülteninde yayımlanan özetinde de belirtildiği gibi, "ihracatı etkileyen unsurlardan biri uygulanan formaliteler ise, bir başkası ve daha önemlisi devletin güttüğü ticari ve mali politikanın dayandığı esaslardır. Güdülen ticari ve mali politika çoğu durumlarda formalitelerin ortaya çıkmasında ya da kaldırılmasında birinci derecede etki yapmaktadır."¹⁵⁹ Gerçekten de 1980'den sonra uygulanan akçal yöneltilerin dışsatım üzerindeki etkileri bu görüşü doğrulamaktadır.

Bunun dışında "Bina ve Arazi Vergilerinde Tekâlif Cetvelleri" konusu ile "Kurumlararası Evrak ve Dosya Sistemi" üzerinde araştırmalar yapılmış, bu konulara ilişkin öneriler geliştirilmiştir.¹⁶⁰ Ayrıca "Vergi Beyannamelerinin Basitleştirilmesi, Vergi Tahsil Usul ve İşlemlerinin Basitleştirilmesi, Bina Yapım ve İskân Ruhsatı Alma İşlemlerinin Yeniden Düzenlenmesi, Sanayide Kuruluş Yeri Formalitelerinin Basitleştirilmesi, Sağlık Raporları Üzerinde Bir Araştırma, Otomobil Plakası Alma ve Tescil İşlemlerinin Yeniden Düzenlenmesi, Resmi İşlemlerde Kullanılan Fotoğraflar

¹⁵⁶"Merkez Örgütüne Verilen Dilekçelerin Gördüğü İşlemin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 14, 1967), s. 12.

¹⁵⁷N. Gürpınar, Üstteki kaynak, s. 116-129.

¹⁵⁸"İhracat Formalitelerinin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 15, 1967), s. 14-16. Ayrıntılı bilgi için bkz.: Selahattin Ertürk, "İhracatımızı Etkileyen İdari Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 1, Sayı 4, 1968); "İhracatta Uygulanan Gümrük İşlemleri," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 2, Sayı 2, 1969); "Hudut Kapılarında Uygulanan Gümrük İşlemlerinin Basitleştirilmesi," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 3, Sayı 2, 1970); "Hudut Kapılarında Uygulanan Gümrük İşlemleri ve Bu İşlemlerle İlgili Sorunlar," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 3, Sayı 3, 1970).

¹⁵⁹Aynı yer.

¹⁶⁰"Tekâlif Cetvelleri Üzerinde Bir Araştırma," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 12, 1967), s. 16; "Kurumlararası Evrak ve Dosya Sistemi Araştırması," *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 16, 1968.)

Üzerinde Bir Araştırma"¹⁶¹ konularında da araştırmalar yapılmış, ancak bu araştırmaların yazanakları bulunamamıştır.

Kırtasiyecilikle Savaş Programı bakanlıkların bir bölümünü olumlu yönde etkilemiş, TODAİE'den ayrı olarak, kendi görev alanlarında yazçizciliği azaltmak için birtakım çalışmalar yapmışlardır. Bu konuda özellikle İçişleri Bakanlığının yaptığı çalışmalar dikkati çekmektedir. İçişleri Bakanlığı ilk olarak, yabancı ülkelerdeki doğum, evlenme işlemlerini basitleştirmiş, Konsolosların bu konularda doğrudan doğruya ilgili nüfus müdürlükleriyle yazışmaları sağlanmış, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Valilikler ile Kaymakamlıklar yazışma kanalından çıkarılmıştır.¹⁶² Bunun dışında yetki aktarımı konusunda bir araştırma yapılmış, Özlük İşleri Genel Müdürlüğünde Şube Müdürlerine dek "karar ve imza yetkisi" aktarılmıştır.¹⁶³ "Hastalık nedeniyle alınan istirahat raporlarının ayrıca izin onayına bağlanması usulüne son verilmiştir. Böylece, raporda kayıtlı istirahatini kullanarak görevine başlamış bir personele, sonradan izin vermek gibi anlamsız bir işlemde vazgeçilmekle, 11 çeşit işlemde 7'si kaldırılmış zaman ve kırtasiyeden önemli tasarruf sağlanmıştır."¹⁶⁴ Ayrıca nüfus işlemleri konusunda TODAİE'ce yapılan araştırma sonunda ortaya konulan önerilerden bir bölümü uygulamaya konulmuştur.¹⁶⁵

D. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) ile Kamu Yönetimi Komisyonu Raporu (1982)

1971 yılında "12 Mart Muhtırası"nı izleyen dönem yönetimin yeniden düzenlenmesi alanında yeni bir atılım dönemi olmuştur. 29/5/1971 günlü, 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu, "Hükümet Programına göre Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak"la görevlendirilmiştir.¹⁶⁶

Danışma Kurulu, yeni bir araştırma yapmamış, hükümetin isteği doğrultusunda "idari reformun yönünü ve stratejisini" saptamak amacıyla yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan öbür yazanakların bir değerlendirmesini yapmıştır. Varılan sonuçların uygulama izlencesine bağlanması Bakanlar Kurulunun önerilen ilkeleri benimsemesinden sonra bırakılmıştır.¹⁶⁷

İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı yazanağın sonu da kendinden önceki yazanaklardan değişik olmamıştır. Üzerinden kısa bir süre geçtikten sonra -belki de toplum yaşamında başka sorunların ön sıraya çıkmasının bir sonucu olarak- böyle bir yazanağın varlığı bile unutulmuştur.

¹⁶¹ *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 17, 1968), s. 13.

¹⁶² Ş. Pazarıcı ile Arkadaşları, *İçişleri Bakanlığının Kuruluşu, Görevleri ve 1965-1969 Yılları Çalışmaları* (Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayını, 1969), s. 281.

¹⁶³ Üstteki kaynak, s. 334-335.

¹⁶⁴ Aynı yer.

¹⁶⁵ Üstteki kaynak, s. 336.

¹⁶⁶ İdari Reform Danışma Kurulu, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Öneriler* (Ankara: Basılı kapak içinde çoğaltma, 1971), s. 1.

¹⁶⁷ Üstteki kaynak, s. 167.

12 Eylül 1980'de ordunun yönetime el koymasından sonra yönetimin yeniden düzenlenmesi yine gündeme gelmiş, bundan kısa bir süre sonra, hükümet izlencesinde de belirtilen kamu yönetiminde "pratik düzenlemeler" yapmak amacıyla Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği bünyesinde çalışmalar başlatılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince oluşturulan bir komisyon "Kamu Personeli Problemleri Yöneylem Araştırması"nı gerçekleştirmiş, bu araştırma sonunda oluşturulan, (1) Genel İstihdam, (2) Personel Rejimi, (3) Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı üç ayrı yazanak Milli Güvenlik Konseyine ve Hükümete sunulmuştur.¹⁶⁸

Ayrıntılı olarak izleyen başlıkta ele alacağımız 1980 sonrası yeniden düzenleme çalışmalarından burada söz etmeye başlamamızın nedeni, yukarıda anılan yazanaklardan biri olan "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanaktır. Hiçbir yerinde belirtilmiş olmamakla birlikte, bu yazanak, 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulunun, daha önce hazırlanmış araştırma yazanaklarına dayanarak oluşturduğu "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler" başlıklı yazanağın aynısıdır.¹⁶⁹ Bu nedenle bu iki yazanağın bir arada değerlendirilmesinin uygun olacağını düşünüyoruz.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporuyla "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanağın Giriş Bölümünde Türk Kamu yönetiminin genel görünümü ana çizgileriyle ortaya konulmuş, ana sorun alanları belirlenerek, o güne değin yapılan yönetimi geliştirme çalışmalarının genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

Yönetimin geliştirilmesiyle ilgili temel önerilerin yer aldığı Birinci Bölümde, "Merkezi İdare Kuruluşu, Ortak Görevler, Merkezi İdare Görevleri, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Yer, Araç, Gereç, Metot, Mevzuat" konuları ele alınarak, bu konularda önerilerde bulunulmuş, bunu izleyen bölümlerde "Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları, Mahalli İdareler ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri" ele alınmıştır. Sonuç Bölümünde ise yönetimin geliştirilmesinde izlenecek yol ile bu amaçla gerçekleştirilecek örgütlenmeye ilişkin önerilere yer verilmiştir.

Yazanağın başlangıcında Türk kamu yönetiminin yapısıyla işleyişindeki sorunlar ana çizgileriyle belirtildikten sonra, Türk kamu yönetiminin "önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulu düzeni sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle" sürdürme eğiliminde olduğu ileri sürülmüştür.¹⁷⁰ Temel Sorun Alanları başlığı altında Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur. Bunlardan yazçizcilik sorunuyla ilgili olanlar şunlardır :

¹⁶⁸Tacettin Karaer, "Türkiye' de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi," *Anıme İdaresi Dergisi* (Cilt 20, Sayı 1, 1987), s. 70.

¹⁶⁹"Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanağı, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu' nun gözden geçirilmiş yeni bir baskısı olarak nitelendirebiliriz. Bu yola gidilmesinin temelinde, 1971 yılında sunulan Raporda yapılan önerilerin, aradan geçen 10 yıl içinde hiçbirinin uygulanmamış olması ile bu dönemdeki asıl amacın, B. Ulusu Hükümet Programında da belirtildiği gibi, "pratik düzenlemeler yapmak" olması yatmaktadır.

¹⁷⁰*Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi* (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982),s. 6.

1. Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakların en iyi biçimde kullanılmak suretiyle, hizmetleri süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli yapmak yerine, birçok hallerde değişen koşullara cevap veremez hale gelmiş bulunan mevzuatı amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın uygulamaya, kurulu düzeni bu yolla sürdürmeye dönük olmasıdır. Bu düzende, yetersiz hale gelmiş kurallara uyma, çoğu zaman iş görmeye üstün tutulmakta ve yeterli görülmektedir. Biçimsel yöntemlere uymamanın ağır müeyyideler uygulanmasına neden olmasına karşılık iş yapmama, hizmeti gereği gibi yerine getirmeme müeyyidesiz kalmaktadır.

Bunun doğal bir sonucu olarak, birçok yöneticilerde ve personelde, iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme; insiyatifini kullanarak girişimlerde bulunmak yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış haline gelmiştir.

4. Kamu görevlilerinin kuruluşlar arasında rasyonel bir biçimde dağıtılmaması, kuruluşların örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olmaması ve değişen ihtiyaç ve koşullara uyacak esnekliğe sahip bulunmaması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, Türk kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yerine getirmesini engelleyen nedenlerin başta gelenlerinden birisidir.

Öte yandan iyi düzenlenmemiş bir merkezden yönetim, birçok hizmetlerin merkezde yapılmasını ve birçok temel kararların yukarı bir düzeyde alınmasını gerektirmekte, bu durum zaman kaybına, tıkanıklıklara, yersel koşulların dikkate alınmamasına, kontrolün güçleşmesine, kırtasiyeciliğe ve hizmetlerde gecikme ve yavaşlamalara neden olmaktadır.

7. İdari metot ve işlemlerin iyi düzenlenmemiş olması, değiştirilmesi güç kâhplar içinde dondurulmak suretiyle esneklikten yoksun bırakılması, metot ve işlemlerin düzenlenmesinde hizmetten yararlananların ihtiyacının gerektiği ölçüde dikkate alınmaması, hizmetin süratli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini önemli ölçüde engelleyen yoğun bir kırtasiyeciliğin doğmasına neden olmuştur. Bu durum, vatandaş - devlet ilişkilerini olumsuz biçimde etkilemektedir.

8. Bugünün ihtiyaç ve koşullarına uymayan, eskimiş ve daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın katı ve gereksiz ayrıntılara inen kuralları, kamu yönetiminin gelişmelere uymasını güçleştirmekte, hareket serbestisini sınırlamakta, hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak yerine engel olmaktadır.

10. Türk kamu yönetiminde, yönetimin geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünden yöneticilerin en önemli yardımcılarını teşkil eden bütçe, istatistik, organizasyon ve metot, personel ve eğitim birimleri gibi danışma hizmetlerinin genellikle anlaşılammış, benimsenememiş ve gelişmemiş olması, kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin izlenmesini, öğretilmesini ve uygulanmasını güçleştirmekte, modern bir yönetim düzeni kurulmasını büyük ölçüde engellemektedir.

11. Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşu, Türk kamu yönetimini aslında çok güçlü bir yönetimi geliştirme aracından yoksun bırakmış bulunmaktadır.

13. Bir yandan yukarıda bir kısmına değinilen faktörlerin sonucu olarak, Türk kamu yönetiminin modern bir yapıya ve etkin bir işleme düzenine kavuşamamış olması, öte yandan; siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde yönetime güveni sarsan birtakım manevi ve ahlaki zaafaların da yaygınlaşması ve yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, çalışma disiplininin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar yönetime gölge düşürmektedir.¹⁷¹

Yazanağın Ortak Görevler başlığını taşıyan bölümünde, çeşitli yönetim işlevlerinde karşılaşılan sorunların incelendiğini görüyoruz. Yazanağın bu bölümünde ilk olarak, Türk kamu yönetimindeki önemli bir eksiklik üzerinde durulmaktadır."Gelecekte izlenecek

¹⁷¹ Üstteki kaynak, s. 7-10.

hareket tarzını önceden saptama, faaliyetlerin mümkün olan yönlerini mümkün olduğu kadar önceden karara bağlama anlamında idari planlama fikri, idaremizde, genellikle, gerektiği ölçüde uygulama alanı bulamamıştır. Bu eksiklik, yönetimin örgütlenme, kaynaklardan yararlanma, yöneltme, koordinasyon ve denetim gibi tüm fonksiyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir."¹⁷² Yönetmelik tasarlamanın sağlayacağı kolaylıklardan yararlanamayan bir yönetimin, rastgele alınan önlemlerle pek çok karışıklığa, bu arada yazçizciliğe yol açması ya da yazçizciliğe yol açan yönetsel aksaklıkları görmemesi doğal karşılanmalıdır.

Yönetim işlevleriyle ilgili bir başka sorun alanı da denetim düzenidir. Yöneticilerin yönetimi geliştirmede, dolayısıyla yazçizciliği azaltmada etkin bir biçimde yararlanmaları gereken denetim işgörülerindeki eksikliklerin, denetim işgörülerinin "amaç ve planlarla uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları zamanında ortaya çıkaracak ve düzeltme tedbirlerinin alınmasını sağlayacak" bir biçimde yeniden düzenlenmesiyle giderilmesi önerilmektedir.¹⁷³

Yazanakta, Türk kamu yönetiminde bildirişmeye genellikle gereken önemin verilmediği, bildirişme yöntemleriyle araçlarının gereksinmeyi karşılayamadığı, bildirişmede önemli bir devinci olan "EVRAK ve DOSYA" dizgelerinin işlemciliğe boğularak, işgörülerin yürütülmesinde önemli gecikmelerle aksaklıklara yol açıldığı belirtilerek,¹⁷⁴ şu önerilerde bulunmaktadır:

Tüm kuruluşlarda, iyi yönetimin gerekli kıldığı yatay ve dikey haberleşmeyi sağlayan etkin bir haberleşme düzeni kurulmalı, haberleşme yöntem ve araçlarının iyi kullanılması için gerekli tedbirlerin alınması suretiyle, haberleşmede zaman kaybı önlenmelidir.

.....
Dosya ve evrak sistemleri, gereksiz kayıtlar, havaleler ve öteki formalitelerden kurtarılarak etkin bir biçimde işleyecek duruma getirilmeli; bu hususta "Kurumlararası Evrak ve Dosya Sistemleri Araştırması Raporu"nda belirtilen esaslar göz önünde tutulmalıdır.

Arsiv sistemi, bu konuda yapılan araştırmaların değerlendirilmesi suretiyle saptanacak ilkelere göre yeniden düzenlenmelidir.¹⁷⁵

Yazanağın Merkezi İdare Görevleri başlığını taşıyan bölümünde yer yer yazçizcilikle ilgili sorunlara da değinildiğini görüyoruz. Burada, ülkemizde yazçizciliğin en yoğun olduğu alanlardan ikisi olan adalet ile vergi işlemleri konusundaki önerilere kısaca değindikten sonra, konumuzla doğrudan ilgili olan çalışma yöntemleriyle "mevzuat" sorunu üzerinde duracağız.

Yazanakta adalet işgörülerindeki çeşitli sorunların yanı sıra, "hukuk muhakemesinde davaların uzama ve çoğalma nedenlerinden biri olan Sulh - Asliye ayrımı"nın kaldırılarak, davaların türüyle niteliğine göre yargılama usullerinin düzenlenmesi; Ceza Kanunu, Medeni Kanun, Ceza ve Hukuk Muhakemeleri Usulü kanunları gibi ana kanunlarda yer alan, günümüz gereksinmelerine yanıt vermeyerek "adli yargının etkin,

¹⁷²Üstteki kaynak, s. 24.

¹⁷³Üstteki kaynak, s. 29-30.

¹⁷⁴Üstteki kaynak, s. 31.

¹⁷⁵Üstteki kaynak, s. 31-32

hızlı ve ekonomik işlemlerini olumsuz yönde" etkileyen yasalarda dava sayısını azaltacak, davaların uzamasını engelleyecek düzenlemeler yapılması önerilmiştir.¹⁷⁶

Yazanakta Mali Yönetim başlığı altında incelenen sorunlardan biri de vergi işlemleridir. Yazanakta vergi ile ilgili işlemlerin basitleştirilmesi yoluyla hem vergilerin toplanmasının hem de yurttaşların vergileri ödemelerinin kolaylaştırılması, vergi mevzuatının yurttaşlarca kolay anlaşılabilir bir duruma getirilmesi önerilmektedir.¹⁷⁷

Yazıçiziliğin nedenleri üzerinde durduğumuz bölümde, yazıçiziliğin nedenleri arasında, ussal olmayan, geçerliğini yitirmiş çalışma yöntemleriyle yasalardaki düzensizliklerden söz etmiştik. İdari Reform Danışma Kurulu, yazanağında, bu iki alanda Türk kamu yönetiminde karşılaşılan başlıca sorunlara yer vermiş, bu sorunların çözümüne yönelik önerilerde bulunmuştur. Yazanakta yer alan bu iki alanla ilgili saptamalarla önerileri olduğu gibi aktarmakta yarar görüyoruz :

Metot :

1. Kurumların her birinde birbirinin aynı ya da çok benzeri olan iş ve işlemler birbirinden çok farklı biçimde yapılmakta, çok defa bu işler ve işlemler önceden belirlenmiş bir metoda göre yapılmadığı için de emek, zaman, para ve gereç israfına yol açılmaktadır.

Bu bakımdan, kurumlarda ortak nitelik taşıyan mali işlemler, evrak, dosya ve arşiv işleri, yapı, tamir ve bakım hizmetleri, basım ve yayım faaliyetleri, daktilo hizmetleri, depolama ve dağıtım işleri, büro makineleri idaresi ve mevzuat derlemeleri, form ve kitaplık işleri gibi konularda kurumların özellikleri göz önünde tutulmak kaydıyla standartlar konmalı ve bir örneklik sağlanmalıdır.

2. a) Kamu kuruluşlarınca vatandaşa götürülen hizmetlerin, her zaman süratli, ekonomik ve kolay bir biçimde görüldüğü söylenemez. Özellikle ticaret, gümrük, tapu, posta, telgraf ve telefon, nüfus ve trafik vb. işlerle ilgili işlemlerin yapıldığı dairelerde, hasta - hastane ilişkilerinde gereksiz formaliteler çoktur. Oysa aslında gereksiz olan birçok işlem kaldırılarak metotlar büyük ölçüde basitleştirilebilir.

b) Vatandaş işini gördürürken bazı hallerde araya işle doğrudan doğruya ilgisi olmayan kişiler ya da dernekler girmekte ve fazladan menfaat sağlamaktadır. Örneğin, trafik ehliyeti alırken gerekli formlar Şoförler Derneğinden alınmaktadır.

c) Bazı hallerde vatandaştan görülen işle ilişkisi olmayan belgeler istenmektedir. Örneğin, avlanma izni isteyen vatandaş çiçek aşısı olduğunu gösteren bir belge getirmek zorunda bırakılmaktadır.

3. Devlet dairelerinde işi olan vatandaşlara işin yapılması için gerekli bilgiler verilerek uygulanan metotları kolayca anlayıp bunlara uyabilmeleri sağlanmalı; görevli memurlar vatandaşlara yol göstermelidir. İşlemler basitleştirilmek suretiyle vatandaş işini aracı ile görmek zorunluluğundan kurtarılmalı, bu yolla gümrük komisyoncuları ve benzeri araçların ortadan kaldırılması sağlanmalıdır.

4. İş sahiplerinden gereksiz olarak başvurma dilekçeleri istenmemeli, başvurunun gerçekten yazılı olarak yapılması zorunluluğu olan durumlarda, bunun, idarece vatandaşa verilecek basit formlarla yapılması sağlanmalıdır.

5. Vatandaş, işini yapacak görevliye doğrudan doğruya başvurabilmeli, gereksiz yere vali, kaymakam gibi yüksek idarecilere başvurmak ve işini oradan asıl görevliye havale ettirmek zorunda bırakılmamalıdır.

6. İş sahibi vatandaş, ilgili memurlara başvurduktan sonra zorunluluk olmadıkça işini her evrede kendisi izlemek ve bu biçimde birçok memurla karşı karşıya gelmek durumunda kalmamalı, ilk

¹⁷⁶Üstteki kaynak, s. 41.

¹⁷⁷Üstteki kaynak, s. 54.

başvurmadan sonra, o iş idarenin kendi bünyesi içindeki bir dizi işlemle sona erdirilmeli ve sonuç en kısa yoldan vatandaşa ulaştırılmalıdır.

7. Vatandaşın işi görülürken araya işle doğrudan doğruya ilişkisi olmayan kişi ya da derneklerin girmesi önlenmeli, vatandaş gerekli formları ve belgeleri kolayca idareden sağlayabilmelidir.

8. Vatandaşın, görülen işle doğrudan doğruya ilişkisi olmayan belgeler istenmemelidir.

9. İşin özelliği zorunlu kılmadıkça vatandaşın beyanını tevsik için belge istemekten kaçınılmalı; bunun yerine resmi makamlara yalan beyanda bulunmanın suç olduğu hatırlatılarak vatandaşın beyanına itibar edilmelidir.

10. Metotlar konurken sadece idarenin değil işin çabuk ve kolay görülmesi suretiyle vatandaşın da yararı korunmalıdır. Bunu sağlamak için, sadece alışlagelmiş formaliteler gereği yapılan gereksiz kontrol ve işlem kademeleri kaldırılmalı, görevli memurlara yeteri kadar yetki verilerek işin çabuk ve kolay yoldan sonuçlandırılması sağlanmalıdır.

11. Devletin halka götürdüğü hizmetlerde, idarenin halkla yakın ilişki kurması çok yararlı ve zorunludur. Bu bakımdan idarenin işlemlerinin kolaylaştırılmasına ve iyileştirilmesine halkın da yardımcı olması sağlanmalıdır.

Bu amaçla, halkın dilek ve şikayetlerini idareye duyurmasını sağlayacak ve kolaylaştıracak olanaklar hazırlanmalı ve bunları önleyen engeller kaldırılmalıdır. Dileklerin usulüne uygun, haklı ve makul olmasını sağlamak ve halkı mümkün olunan en iyi biçimde yapıldığına inandırmak amacı ile teşkilatın metotları, görevleri, olanakları ve çalışmaları hakkında halka bilgi vermeli, halkın dilek ve şikayetleri, idareciye ışık tutan çok önemli uyarılar olarak kabul edilerek haklı ve doğru görülen hallerde metotlarda gerekli düzeltmeler yapılmalı; halkın teşkilat çalışmalarını desteklemesi, bunlara yardımcı olması ve gönüllü olarak katılması sağlanmalı ve metot konularındaki önerileri üzerinde dikkatle durulmalıdır.

12. Metotların O ve M tekniklerinden yararlanmak suretiyle sürekli olarak geliştirilmesi sağlanmalıdır. Öteki ülkelerin geliştirdikleri metotlar da sürekli olarak izlenmeli, bunlar arasından idari ve sosyal yapımıza uygun olanlar gerekirse kendi koşullarımıza uyacak hale getirilerek uygulanmalıdır. Kuruluşlar birbirlerinin denemelerinden ve bilgilerinden geniş ölçüde yararlanma yollarını arayıp bulmalıdırlar.

13. Uygulamada birörekliği ve saptanan metotlara uymayı sağlamak amacı ile uygulanmaya konmuş olan metotlar "Mevzuat ve Görev Kılavuzu" biçiminde yazılı metinler haline getirilmeli ve elkitabı şeklinde uygulayıcıların yararına sunulmalı, gereken hallerde vatandaşın da iş izleme sırasında bunlardan kolaylıkla yararlanması sağlanmalıdır.¹⁷⁸

Mevzuat :

Yazanakta mevzuat alanındaki sorunlar, (1) yasalarla yönetsel düzenleyici metinlerin sayısındaki fazlalığın yol açtığı karışıklıklar; (2) yürürlükteki mevzuatın tam ve doğru olarak bir arada görülebilmesi, değişikliklerin izlenememesi ile düsturların hatalı, yetersiz oluşu yüzünden yanlış, eksik kararların verilmesi; (3) ülkemizde yasa yapma tekniğinin yetersizliğinden ya da gelişmemiş olmasından kaynaklanan, yeni yasanın eski yasaların hangi hükümlerini değiştirdiği ya da ortadan kaldırdığı konusundaki belirsizlikler, uygulanma olanağı göz önünde bulundurulmadan çıkarılan yasalarla yönetsel düzenleyici metinlerin varlığını sürdürmesi, çok ayrıntılı yasaların çıkarılması; (4) yasalarımızda dil ve kavram yönünden bir birlik sağlanamamış olmasından kaynaklanan sorunlar; (5) yasaların numaralandırılmasındaki düzensizlikler ile bunların yol açtığı karışıklıklar; (6) yasalarla ilgili birimlerdeki örgütlenme bozukluklarıyla görevli yetersizliği, biçiminde

¹⁷⁸Üstteki kaynak, s. 100-102.

belirlendikten sonra,¹⁷⁹ mevzuat alanındaki sorunların çözümü için şu öneriler yapılmıştır.

1. Başbakanlıkta, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi ile Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğünü de içine alan bir "merkezi mevzuat birimi" kurulmalıdır.

Mevzuat yönetimi ile ilgili planlama, uygulama, koordinasyon ve denetim hizmetlerinden sorumlu olması gereken bu birim mevzuatın hazırlanması, yayımı, sınıflandırılması, dağıtımı, revizyon ve yürürlükten kaldırılması gibi işlerin tümünü üzerine almalıdır.

2. Yine Başbakanlığa bağlı olmak üzere ve merkezi mevzuat birimi ile sıkı bir işbirliği halinde çalışmak üzere bir "Uzmanlar Kurulu" kurulmalıdır. Bu kurul, kanun tasarılarını, Bakanlar Kuruluna sevkinden önce incelemelidir. Kanun tekliflerinin de kurulca incelenerek görüşlerinin Hükümete bildirilmesi sağlanmalıdır.

3. Türk toplumunun yapısında meydana gelen hızlı gelişme ve bunun doğurduğu siyasi, ekonomik ve sosyal sorunlar hukuk alanında yeni düzenlemeleri zorunlu kılmaktadır. Hukuk toplum hareketlerini yakından izlemek, toplumdaki yenileşmelere cevap vermek zorundadır. Bu nedenle hukuk kuralları toplumun eğilimlerini karşılayabilme niteliğini kaybetmemeli ve anlaşılabilir olmalıdır. Mevcut hukuk düzeninin kalkınma sürecinin dinamik niteliğine uygun olarak yeni düzenlemelere açık tutulması gereğinin yanı sıra ve gerektirici etkileri olan mevzuatın ayıklanması ve yeniden düzenlenmesi zorunludur.

4. Kalkınmaya karşı duyarlı bir hukuk sistemi kurulmasında ve hukuk güvenliğinin sağlanmasında öncelikle mevzuat yönetimine (Türk mevzuatının yönlendirilmesi, hazırlanması, derlenmesi, ayıklanması ve yeniden düzenlenmesi) ilişkin sorunların çözülmesi amacıyla bir proje oluşturulmalıdır.

Bu proje çalışmaları öncelikle aşağıdaki konuları kapsamalıdır.

- a) Mevzuat yönetimi ile ilgili olarak daha önce yapılmış çalışmaların saptanması,
- b) Mevzuatın hazırlanması, ayıklanması, derlenmesi ve yayıma ilişkin yasal düzenlemelerin saptanması,
- c) Kamu yönetiminde mevzuat çalışmalarına katılan birimlerin, yasal dayanaklarının ve yetki kapsamlarının saptanması,
- d) Türk kanun sistematiği ve Türk mevzuatının bugünkü durumunun saptanması,
- e) Mevzuatın yönlendirilmesi, hazırlanması ayıklanması, derlenmesi ve yayımı ile ilgili ilkelerin saptanması,
- f) Mevzuat hazırlama yöntemlerinin saptanması,
- g) Yeni mevzuat sistemi ve modeli saptanması,
- h) Merkezi Mevzuat Biriminin kurulması için çalışmalar yapılması,
- i) Mevzuatın yayım ve dağıtım işlerinin yeniden düzenlenmesi,
- j) Türk Hukuk Enformatiğinin kurulması için çalışmalar yapılması,
- k) Yüksek yargı organlarında yapılan karar tasnifi çalışmalarının standart hale getirilmesi için çalışmalar yapılması,
- l) Yürürlükten kalkan yasa ve diğer mevzuatın saptanması,

¹⁷⁹Üstteki kaynak, s.102-103.

m) Cumhuriyet öncesi dönemden kalan yasaların incelenmesi ve bu konuda öneriler geliştirilmesi,

5. Bu araştırma sonunda yürürlükte olduğu saptanan yasalar tek metin halinde birleştirilmeli ve parlamentodan geçirilerek yürürlüğe konulmalıdır.

6. Yeniden çıkarılacak kanunların, yürürlükteki mevzuat hükümlerinden hangilerini kaldırdığı, hangileriyle ilişkili olduğu açık ve seçik olarak belirlenmelidir.

7. Mevzuatın dili ve kavram sözlükleri, bilimsel kuruluşların yardımıyla merkezi mevzuat birimi tarafından hazırlanmalıdır.

8. Yürürlükteki kanunlar saptanacak sisteme göre yeniden numaralandırılmalıdır.

9. Kanun, tüzük ve yönetmelikler için konu ve kavram endeksi hazırlanmalı; olanaklar geliştikçe bu endeksler öteki mevzuat türleri için de düşünülmalıdır.

10. Uygulama olanakları bulunmayan kanunların çıkarılmasını önlemek için kanunlara konacak esasların yapılacak araştırmalarla saptanması kural haline getirilmelidir.

11. Hizmetlerin genel esaslarını kanunlarla tespit etmekle yetinilmeli; ayrıntılar ilgili kuruluşlar tarafından idari metinlerle düzenlenmelidir. Kadrolar, yükselme esasları, maaş ve ücretler ancak yasa ile düzenlenebilir. Yasa ve idari metinlerin ihtiyaç ve koşullara uygun olarak sürekli biçimde geliştirilmesi sağlanmalıdır.

12. Mevzuatın hazırlanması ve denetim esasları ile yayım ve dağıtım işlerini düzenleyen bir kanun çıkarılmalıdır. 180

Kamu yönetiminde işlemlerin uzamasına, süre, para, emek kayıplarına yol açan nedenlerden birinin de yer ve yerleşme sorunlarıyla araç - gereç sorunu olduğunu daha önce belirtmiştik. Yazanakta Türk kamu yönetimindeki yer ve yerleşme sorunlarının tüzel yönleriyle teknik yönlerinin ele alındığını, bu sorunun çözümü için görevde birlik ilkesinin uygulanmasına yönelik önerilerde bulunulduğunu görüyoruz.¹⁸¹ Araç - gereç konusunda da kamu kuruluşlarının bir bölümünde yoksunluklar yüzünden işler yürütülemez duruma gelirken bir bölümünde büyük bir savurganlığın gözlemlendiği belirtilerek, bu konudaki aksaklıkları gidermek üzere, bugün özekselsel donatım birimi işlevini yerine getiren Devlet Malzeme Ofisinin yazanakta ileri sürülen görüşler doğrultusunda yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.¹⁸²

Yazanakta, bakanlıklararası görev dağılımı konusu ele alınırken yazçizcilik bakımından önem taşıyan bir noktaya da dikkat çekilmektedir. Görevlerin bakanlıklar arasında ussal bir biçimde dağıtılmasının bütün sorunları çözmeyeceğine, bu bakanlıkların görevler konusunda yetkili ve sorumlu kılınmasının zorunlu olduğuna, yetki ile sorumluluk arasındaki dengenin mutlaka sağlanması gerektiğine, bir görevle ilgili karar alabilmek için daha üst bir orunun onayına bağlı tutulmaktan kaçınılmasına özen gösterilmesi gerektiğine işaret edilmektedir.¹⁸³

180 Üstteki kaynak, s. 103-105.

181 Üstteki kaynak, s. 94-97.

182 Üstteki kaynak, s. 97-100.

183 Üstteki kaynak, s. 21.

Yazanağın "İdarenin Geliştirilmesinde İzlenecek Yol, Örgütlenme ve Uygulanacak Esaslar" başlığını taşıyan Sonuç Bölümünde, aşağıda ana çizgileriyle özetlenen bir yönetimi geliştirme düzeneğinin kurulması önerilmektedir.¹⁸⁴

Yazanakta önce, yönetimi geliştirme konusunda önceki dönemlerde birçok kuruluşun görev aldığı, ancak bu kuruluşların çeşitli yetersizlikler dolayısıyla sorunun çözümünde başarılı olamadığı belirtilerek, bu başarısızlık sorunun tümüne sahip çıkacak sorumlu bir örgüt olmamasının devincine de dikkat çekilmektedir.

Bu yazanakta da daha öncekilerde olduğu gibi iki aşamalı bir yönetimi geliştirme düzeneği önerilmektedir. Ancak, kurumsal birimlerle özeysel birime verilen işlevlerde birtakım ayrımlar göze çarpmaktadır.

Yapılan önerilere göre kurumsal yönetimi geliştirme birimi bir "kurumsal danışma birimi" statüsünde olmalı, öbür danışma birimleri gibi doğrudan doğruya baş yöneticiye bağlı olmalıdır. Yetenekli görevlilerle güçlendirilmesi, özeysel yönetimi geliştirme birimiyle işlevsel bir işbirliği içinde olması gereken bu birimin en önemli görevi, tüm yöneticilerin sorumlu oldukları etkinlikleri sürekli olarak inceleyip geliştirmeyi gerektiren iş basitleştirme izlencelerini uygulamak olmalıdır.

Daha önce Başbakanlık, DPT ile TODAİE'ce hazırlanan "Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Teşkilatı Kurulması ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Teşkilatlandırılması ve Yürütülmesi Hakkında Kanun Tasarısı"ndaki ilkelere uygun olarak örgütlenmesi istenen özeysel yönetimi geliştirme biriminin yönetiminin Başbakan adına bir Devlet Bakanına verilmesi önerilmektedir. Yönetimi geliştirme alanında yönelti belirleme, kısa - uzun dönemli tasarlar hazırlama, tüm yönetimi geliştirme çabalarını izleyerek bu tasarlara uygunluğunu denetleme ile benzeri işlevleri yerine getirmesi önerilen özeysel yönetimi geliştirme biriminin sorumluluğu yalnızca genel yönetim ile sınırlı kalmayacak, genel yönetimin taşra örgütünü, yerel yönetimlerle KİT'leri de kapsayacaktır. Kurumsal birimlerle özeysel birim arasındaki ilişkinin teknik gözetim ilişkisi niteliğinde olması, özeysel birimin kurumsal birimlerin işini yapar duruma gelmeden ortak nitelikteki yönetimi geliştirme çalışmalarını yapması, tüm kamu yönetimini kapsayacak biçimde yönetimi geliştirme etkinlikleri arasında eşgüdüm sağlaması da yapılan öneriler arasında yer almaktadır. Başlangıçta geniş kapsamlı bir yönetimi geliştirme etkinliğini doğrudan doğruya yürütmesi öngörülen özeysel birimin oylumunun geniş tutulacağı belirtildikten sonra, bu birimde yetenekli görevliler çalıştırılmasını sağlayacak bir görevli yöneltisi izlenmesi, iyi bir ödeme düzeni kurulması önerilmektedir.

Bu yazanakta önerilen yönetimi geliştirme düzeneğinin bundan önceki önerilerden önemli bir ayrımı dikkatimizi çekmektedir. Bu da, oluşturulması önerilen özeysel birimin oylumundaki büyüklüktür. Bu oylumdaki bir özeysel birimin sonuçta kurumsal birimlerin yapması gereken yönetimi geliştirme görevlerini de yapar duruma gelmesi

¹⁸⁴Üstteki kaynak, s. 144-148.

kaçınılmazdır. Bununla birlikte, kurumsal birimlerin "iş basitleştirme" işlevlerinin özellikle vurgulanması çok yerinde bir öneri olarak değerlendirilmelidir.¹⁸⁵

III 1980'DEN SONRA YAZÇIZCILIĞIN AZALTIKMASI UYGULAMASI

A. Bülent Ulusu Hükümeti Döneminde Yapılan Çalışmalar

Yazçizciliğin azaltılması konusundaki suskunluk, uzun bir süreden sonra ilk olarak ordunun yönetime el koyduğu 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Bülent Ulusu Hükümetinin izlencesiyle sona ermiştir. Hükümet izlencesinde kamu yönetiminde yapılacak çeşitli yeniden düzenleme alanlarına değinildikten sonra, yazçizciliğin azaltılması konusunda şunlar söylenmiştir :

Ülkemizde sözü edilen yönetim bozukluklarına ilave olarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli bir aksama da, gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır. Bu yüzden her gün binlerce işlem sebebiyle idareye muhatab olan vatandaş büyük sıkıntılara girmekte; en basit kayıt, ruhsat ve belge çıkarma gibi işlemler günlerce devam etmekte; resmi belgeler dosyalar dolusu yığılmaktadır. Kırtasiyecilik rüşvet ve yolsuzlukların da esas kaynağını teşkil etmektedir.

Ekonomik programların uygulanması gereksiz formaliteler yüzünden gecikmekte, milyonlarca işgünü ve tonlarca kâğıt israf edilmektedir. Türk idaresi kırtasiyeciliğin sonunda, kendini yiyip bitiren bir fasit daire içine düşürülmüştür.

En kısa zamanda, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.¹⁸⁶

Yukarıda Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği bünyesinde yapılan çalışmaların ürünü olan "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanaktan söz etmiştik. Burada ilk olarak yazçizciliğin azaltılması bakımından özel bir önemi olan mevzuatın geliştirilmesi amacıyla uygulamaya konulan bir araştırma projesinden söz ettikten sonra Bülent Ulusu Hükümeti döneminde yazçizciliğin azaltılması amacıyla yapılan öbür araştırmalarla uygulamalardan söz edeceğiz.

1. Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi

Ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda hazırlanan yazanaklarda yer verilen ancak üzerinde çok durulmayan mevzuat sorunu, yukarıda incelediğimiz "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanağın önerilerine uygun olarak 14/8/1981 günlü, 8/3463 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan "Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi"yle yeniden gündeme getirilmiştir.

¹⁸⁵Özksel yönetimi geliştirme birimi konusundaki tartışmaların ayrıntısı için bkz. : T.Karaer, "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi," *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 20, Sayı 1, 1987), s. 59-76.

¹⁸⁶"27 Eylül 1980'de MGK'de Okunan B.Ulusu Hükümetinin Programı," *MGK'ce Kabul Edilen Kanunlar, Yayınlanan Bildiriler ve Kararlar ile Önemli Mevzuat*, (Der. I. Gülşün) (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1982), s. 277.

Anılan kararname, projenin amacını "kalkınmaya karşı hassas bir hukuk sistemi kurulmasında ve hukuk güvenliğinin sağlanmasında öncelikle mevzuat yönetimine (Türk mevzuatının yönlendirilmesi, hazırlanması, derlenmesi, ayıklanması ve yeniden düzenlenmesi) ilişkin sorunların çözümlenmesi zorunlu olduğundan, gerekli ilkeleri tespit etmek ve çalışmalarını yürütmek" biçiminde belirlendikten sonra, proje yönetim kurulunun yapacağı işleri şu şekilde sıralamıştır :

- (a) Mevzuatın yönetimi ile ilgili olarak daha önce yapılmış çalışmaların tespiti.
- (b) Mevzuatın hazırlanması, ayıklanması, derlenmesi ve yayımına ilişkin kanuni düzenlemelerin tespiti.
- (c) Kamu yönetiminde mevzuat çalışmalarına katılan birimlerin, kanuni dayanaklarının ve yetki kapsamlarının tespiti.
- (d) Türk kanun sistematiği ve Türk mevzuatının bugünkü durumunun tespiti.
- (e) Mevzuatın yönlendirilmesi, hazırlanması, ayıklanması, derlenmesi ve yayımı ile ilgili ilkelerin tespiti.
- (f) Mevzuat hazırlama esaslarının tespiti
- (g) Yeni mevzuat sistemi ve modeli tespiti.
- (h) Merkezi Mevzuat Biriminin kurulması için çalışmalar yapılması.
- (i) Mevzuatın yayımı ve dağıtım işlerinin yeniden düzenlenmesi.
- (j) Türk Hukuk Enformatiğinin kurulması için çalışmalar yapılması.
- (k) Yüksek yargı organlarında yapılan karar tasnifi çalışmalarının standart hale getirilmesi için çalışmalar yapılması.
- (l) Yürürlükten kalkan kanunlar ve diğer mevzuatın tespiti.
- (m) Cumhuriyet öncesi dönemden kalan kanunların incelenmesi ve bu konuda öneriler getirilmesi.

Bakanlar Kurulu Kararı, Proje Yönetim Kurulunun tasarısı kapsamındaki çalışmaları tamamlayıp bu konudaki yazanağını Başbakanlığa sunduktan sonra da varlığını sürdürerek, uygulamada danışma görevini üstlenmesini öngörmektedir.

Kararnamenin ekinde belirlenen Proje Yönetim Kurulu, çalışmalarına 15 Ekim 1982'de başlayarak, öncelikle ilk sırada yer alan "bu konuda daha önce yapılan çalışmaların tespiti" işini ele almış, bugüne değin konuyla yakından ilgilenenlerin bile varlığını bilmediği çalışmaları gün ışığına çıkararak yayımlamıştır.¹⁸⁷ Bu derleme, TBMM, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, DPT, TODAİE, Üniversiteler ile Barolar Birliği bünyesinde mevzuat sorununun çözümüne yönelik olarak hazırlanan yazanak, yasa tasarısı ile bunlarla ilgili görüş bildirme yazılarından oluşmaktadır.

Bu derlemede yer alan, mevzuat alanında yapılan ilk çalışma 1949 yılı başlarında Başbakanlıkça hazırlanarak, Danıştay'ın incelemesine sunulan bir yasa tasarısıdır.¹⁸⁸

¹⁸⁷DPT, anılan *Kanunların Ayıklanması*, s. I-II.

¹⁸⁸Bu derlemede yer alan raporlarla yasa tasarıları şunlardır :

Ülkemizde, mevzuat alanında yıllardır karşılaşılan sorunların ele alındığı, çözüm önerilerinin geliştirildiği bu çalışmalarda en çok üzerinde durulan konunun "yasaların ayıklanması ve yürürlükte olanların tek metin halinde derlenmesi" sorunu olduğunu görüyoruz. Bu arada, aşağıda çalışmalarından ayrıntılı olarak söz edeceğimiz Kamu Yönetimi Komisyonunun çalışma esaslarını belirleyen 10/9/1982 günlü belgede, "Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinin geliştirilmesi, yürütülmesi" görevinin de Kamu Yönetimi Komisyonuna verilerek, bu konudaki çalışmaların, yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarıyla uyum içinde yürütülmesinin sağlandığını görüyoruz.

Mevzuat Projesi Yönetim Kurulu, yukarıda anılan derleme dışında, Batı ülkelerinde mevzuat sorununun çözümü konusunda yapılan çalışmalarla ülkemizde bu sorunun çözümüne yönelik önerilerini içeren iki yazanağı daha Başbakanlığa sunmuştur. Mevzuatın geliştirilmesi alanında 1984 yılından başlayarak yapılan uygulamalarla sağlanan gelişmelerden izleyen başlıkta söz edeceğiz.

2. Kamu Yönetimi Komisyonunun Çalışmaları

İzlenesinde kamu yönetimi ile yazıcılığın azaltılması konusunda geniş kapsamlı yeniden düzenleme çalışmalarına girilmeden, kısa sürede "pratik" düzenlemeler yapılacağını belirten Bülent Ulusu Hükümeti, 1982 yılı başlarında yayınladığı bir kararname ile "Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun" çıkarılıncaya dek, bakanlıkların "süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için" bu karnameye göre yeniden düzenlenmesini kararlaştırmıştır.¹⁸⁹ Bu karnameden bir süre sonra çıkarılan bir yasayla

1. Yürürlükte Bulunan Kanunların Tek Metin Haline Getirilmesine ve Kanun Tasarılarıyla Tekliflerinin Ne Şekilde Düzenleneceğine Dair Başbakanlıkça Hazırlanan ve 13.1.1949 Tarihinde İncelenmek Üzere Danıştay'a Gönderilen Kanun Tasarısı ile Bu Konudaki Danıştay Kararı (s.54-77)
2. Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Mevzuatın Neşri ve Federal İdarenin Basım İşleri Hakkında Maliye Müfettişi Hurşit Çalika Raporu (1950) (s. 332-369)
3. Zonguldak Milletvekili Abdurrahman Boyacıgiller'in, Adalet Bakanlığına Bağlı Yüksek Hukuk Kurulu Kurulmasına Dair Kanun Teklifi (28.11.1951) (s. 1-10)
4. Adalet Bakanı H. Avni Göktürk'ün Kurduğu Komisyonun Çalışmaları ve İlgili Belgeler (1956) (s. 228-331)
5. Mevzuatın Tasnifi ve Fihrist Hazırlanması Çalışmalarının Örgütlenmesi ve Yöntemin Tespiti Araştırması (ÖN RAPOR) (Visaletin Pekiner Raporu) (1970) (s. 164-225)
6. Hilmi İncesulu Raporu ve Bu Rapor Hakkında Doç. Dr. Mukbil Özyörük'ün Görüşü (1976) (s. 78-113)
7. Sırrı Atalay'ın Yasa Kütüğü Çerçevesi Çalışması (5.9.1977) (s. 11-14)
8. Bekir Sıtkı Yalçın Raporu - Yürürlükteki Mevzuatın (Yasaların) Derlenmesi ve Yayımlanmasıyla İlgili Genel Çalışma İlkeleri (1978) (s. 114-123)
9. Planlama-Hukuk İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu 2 No.lu Alt Komisyon Raporu (1979) (s. 123-163)
10. Danışma Meclisi Üyesi Kazım Öztürk Tarafından Verilen 9.11.1981 Tarihli Kanun Teklifi YASAKUR ve Gerekeşi (s. 15-53)
11. Norm Koyma, Yasa Hazırlama ve Mevzuat Konularının Bağımsız Bir Ders Konusu Olması Hakkında Rapor (AÜ Hukuk Fakültesi) (1.6.1981) (s. 370-374)
12. Türkiye Barolar Birliği, Türk Hukuk Bilişim Kurumu Kanunu Tasarısı (s. 375-409).

¹⁸⁹27/2/1982 günlü, 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname. 28/2/1982 günlü, 17619 Mükerrer sayılı *Resmi Gazete*.

Bakanlar Kuruluna, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için," kamu kurumlarıyla kamu kuruluşlarının, Tarım Kredi Kooperatiflerinin kuruluşu, görevleri, yetkileri konularında yasa gücünde kararname ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.¹⁹⁰

Bu yetki yasasından kısa bir süre sonra çıkarılan 26/8/1982 günlü, 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, yukarıda anılan 2680 sayılı yetki yasası çerçevesinde hazırlık çalışmalarını yapmak, yasa gücünde kararnameleri hazırlamak, yürürlüğe konulmasıyla uygulamalarını izleyerek, gereken düzeltmelerin yapılmasını sağlamak üzere (1) Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı başkanlığında çeşitli bakanlardan oluşan bir kurul, (2) bu çalışmalara ilişkin hazırlıkların yapılması için de (a) TODAİE Genel Müdürü yönetiminde Kamu Yönetimi Komisyonu, (b) DPT Müsteşarı yönetiminde Genel İstihdam Komisyonu, (c) DPD Başkanı yönetiminde Personel Rejimi Komisyonu adı altında üç ayrı komisyon kurulmuştur. Daha sonra Kamu Yönetimi Komisyonunun çalışma ilkeleriyle komisyon üyeleri Başbakan Bülent Ulusu tarafından belirlenmiştir.¹⁹¹

Bu ilkeler çerçevesinde çalışmaya başlayan Kamu Yönetimi Komisyonu, bakanlıklarla öbür kamu kuruluşlarının kuruluş ve görevleriyle ilgili yasa gücünde kararname taslakları hazırlayarak hükümete sunmuştur. Kamu Yönetimi Komisyonunun alt çalışma kümelerinden biri de "İdari Usullerin Geliştirilmesi ve Kırtasiyecilikle Savaş Grubu" adını taşıyordu. "Kırtasiyecilikle Savaş Grubu," yeni pek çok konunun yanı sıra daha önce TODAİE'ce yürütülen "Kırtasiyecilikle Savaş Programı" çerçevesinde yapılan araştırmaları da ele alıp bu araştırmaların sonunda sunulan önerilere dayanarak yasa gücünde kararname taslakları hazırlamıştır. Aşağıdaki listede bu çalışma kümesinin ele aldığı konular ile yapılması önerilen düzenlemelerin amacı görülmektedir :

İDARİ USULLERİN GELİŞTİRİLMESİ VE KIRTASİYECİLİKLE SAVAŞ GRUBUNCA ELE ALINAN KONULAR

KONU	AMAÇ
Arşivler Hakkında Karamame	Arşiv malzemelerinin tespiti, ayrımı, korunması, değerlendirilmesi, kontrol ve düzen altına alınmasını sağlamak.
Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK	Arşiv konusunun kesin çözümü ile ileriye dönük güçlükleri ortadan kaldırmak ve Arşiv Kanununun gereği gibi uygulanmasını sağlamak.
Köy ve Mahalle Muhtarları Tarafından Verilen İkametgâh İlmühaberleri ve İyi Hal Kağıdının Kaldırılması Hakkında KHK	Geçerliği ve güvenilirliği olmayan, devlet-yurttaş ilişkisini olumsuz yönde etkileyen, savurganlığa neden olan uygulamanın kaldırılması.
Resmi Kâğıt Suretlerinin Tasdiki KHK	Suret tasdiki işini resmi kuruluşlara yayararak, noter tasdiki koşulunun kaldırılarak çok yönlü kolaylık ve ekonomi sağlamak.

¹⁹⁰17/6/1982 günlü, 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu, 19/6/1982 günlü, 17729 sayılı *Resmi Gazete*.

¹⁹¹Resmi Gazetede yayımlanmayan bu Bakanlar Kurulu Kararıyla Kamu Yönetimi Komisyonu Çalışma Esasları ek 1' de yer almaktadır.

Öğrenci Kayıt İşlemleri Hakkında
KHK

İlkokul, Ortaokul ve Lise
Yönetmeliklerinde değişiklik

Yataklı Tedavi Kurumları
Hakkında KHK

Yataklı Tedavi Kurumları İşletme
Yönetmeliği

2480 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale
Kanununda Değişiklik Yapılması
Hakkında KHK

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye
Kanununa Bir Fıkra Eklenmesi
Hakkında KHK

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha
Kanununda Değişiklik Yapılması
Hakkında KHK

Sağlık Raporları Hakkında KHK

209 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım
Bakanlığı Döner Sermaye Kanununda
Kanununda Değişiklik Yapılması
Hakkında KHK

Halkla İlişkiler Birimlerinin Kuruluş ve
Görevleri Hakkında KHK

Bilişim Hizmetlerinin Düzenlenmesi
Hakkında KHK

Devlet Lojistik Hizmetleri
Hakkında KHK

Makina Parkları İşletme Esasları
Hakkında KHK

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda
Değişiklik Yapılması Hakkında
KHK

İlkokula kayıta nüfus cüzdanı ve beyan dışında, yararsız, zaman ve para kaybına neden olan işlemleri kaldırmak, ortaokul ve lise için ilkokulda geliştirilen öğrenci gelişim dosyasını esas almak.

Öğrenci Kayıt İşlemleri Hakkında KHK'nin gereği olarak öğrenci gelişim dosyasını zorunlu ve sürekli hale getirmek.

Hastane hizmetlerinin verimli yürütülmesi

Yataklı Tedavi Kurumları Yönetimi Hakkında KHK'ye uygun olarak yönetmeliği yeniden düzenlemek.

Sağlık kurumlarıyla ilgili satınalma komisyonlarını yeniden düzenleyerek sağlık hizmetlerinde sürat ve etkinlik sağlamak.

Hastane tahakkuk memurluğunun başhekim yerine hastane müdürüne verilerek işlerlik sağlamak.

Cenaze nakil işlemlerinin basitleştirilmesi.

Sağlık raporlarının istenmesi ve verilmesiyle ilgili esasları düzenleyerek sağlık kuruluşlarının, kamu kuruluşlarının ve vatandaşın gereksiz işlemlerden kurtarılması.

Hastane döner sermaye sorumluluğunun hastane müdürüne verilmesiyle baştabibin sağlık işlerinde rahatlatılması ve idari, mali, teknik işlerin basitleştirilmesi.

Halkla ilişkiler hizmetlerine düzenlilik, verimlilik ve bir örneklik getirmek.

Bilişim hizmetlerini merkezi olarak planlamak, desteklemek, koordine etmek ve denetlemek.

Kamu mal varlıklarının ve bunlara ilişkin hizmetlerin verimli, etkili ve ekonomik düzeye kavuşturulması.

Kamu makina parklarının verimli, etkili ve ekonomik çalıştırılması, kurumlararası yardımlaşma yoluyla atıl kapasitelerin giderilmesi.

Memuriyet için başvurulardan beyana dayalı form dilekçe alınıp sadece sınavı kazananlardan gerekli belgeleri istemekle kamu kuruluşlarını ve vatandaş gereksiz işlemlerden kurtarma.

Bunların dışında "İşyeri Ruhsatı İşlemleri, İskân İzni İşlemleri, Personel Özlük Dosyası, Vergi Kayıt, Ödeme ve Beyannamelerini Basitleştirmek, Nüfus Kayıtlarını Basitleştirmek, Esnaf Denetimi Esasları, Fatura, Etiket ve Perakende Satış Fişi İşlemlerini Düzenlemek" konularının da ele alınması tasarlanmıştır.

Bir yandan bu kurulların çalışmaları sürerken, öbür yandan çıkarılan birtakım yasalara belli konulardaki yazıcılığın azaltılmasına yönelik hükümler konuluyordu. Bu yasalardan biri de 13/11/1983 günlü, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunudur.¹⁹² Bu yasanın konumuzla ilgisi, sürücü belgesi alma işlemleriyle ilgili hükümlerinden kaynaklanmaktadır. Aşağıda metnini verdiğimiz bu yasanın 42. maddesi ile 1967 yılında TODAİE 'nin yaptığı öneriler benimsenmiş, sürücü belgesi alma işlemleri basitleştirilmiştir :

Madde 42. Sürücü belgesi alacakların sınavları, Emniyet Genel Müdürlüğünün ilgili birimlerinde görevlendirilecek komisyonlarca yapılır ve kazananlara belgeleri verilir.

Gerekli görülen hallerde sürücülerin sınavları ilçelerde, asker kişilerin sınavları ise askeri birliklerin sınav merkezlerinde de yapılabilir.

Sınava girmek isteyenler başvurma formunu yetkili memurun önünde bizzat el yazılan ile doldurarak imzalar. Bu belgedeki bilgiler, aksi ispatlanıncaya kadar doğru sayılır.

Yanlış bilgi veya sahte belge verenler, fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde iki aydan altı aya kadar hafif hapis cezası ile cezalandırılırlar.

Sürücülerin sınavları, sağlık muayenelerinin nasıl ve nerede yapılacağı, sürücü belgeleri, bu belgelerin verilmesi, geçerlik süreleri, yenilenmeleri, sınavda görevlendirilecek kişilerin veya oluşturulacak komisyonların çalışma ve diğer hususlara ilişkin şartlar, usuller ve esaslar yönetmelikte belirtilir. Hazırlanacak yönetmelikte sağlık şartlarına ve muayenelerine ilişkin hususlar Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının görüşüne uygun olarak düzenlenir.

Yasanın 42. maddesinin getirdiği bu hükümlerin, birinci fıkrada dışında bir yıl sonra yürürlüğe gireceği yasanın yürürlük maddesinde belirtilmiştir.

Sürücü belgesi alma işleminde sağlanan bu kolaylıklara karşılık birtakım gereksiz işlemlerin de bu yasada yer aldığı görülmektedir. Bu yasanın özellikle " Suç ve Ceza Tutanağı" başlığını taşıyan 114. maddesinin getirdiği hükümler birtakım rahatsızlıklar yaratmıştır. Yasa uygulanmaya başlandıktan sonra, sürücülerin yeni yasanın ceza tutanağına ilişkin hükümlerinden yakındıkları, uygulamanın çeşitli sakıncalarla zorluklar doğurduğu görülmüştür.¹⁹³ Basılı ceza tutanağındaki ayrıntılı, gereksiz sorular eleştirilene konu olmuştur.¹⁹⁴ Bu durum hiçbir araştırma yapmadan yasa ya da yasa gücünde kararname çıkararak düzenlemeler yapmanın sağlık derecesini göstermesi bakımından ilgi çekicidir. Bu tür düzenlemelerle yeni yeni gereksiz işlemlerin getirilmesinin nedenleri, yasa yapmadaki düzensizlikten yasa tasarılarını hazırlayan kamu görevlilerindeki yazıcıcı anlayışa dek uzatılabilir. Bu dönemde bunun dışında dikkate değer bir düzenleme yapılmamıştır.

B. Turgut Özal Hükümetleri Döneminde Yapılan Çalışmalar

Milli Güvenlik Konseyi döneminde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla çalışmalar yapan "Kamu Yönetimi Komisyonu" nun çalışmaları, 6 Kasım 1983

¹⁹²18/10/1983 günlü, 18195 sayılı *Resmi Gazete*.

¹⁹³*Milliyet Gazetesi*, 30/10/1985.

¹⁹⁴T. Erel, "Ceza Değil, Eziyet," *Milliyet Gazetesi*, 12/10/1985.

günü yapılan seçimlerden sonra sona ermiş, bu kurulun o güne değin yaptığı çalışmalar yeni siyasal erke aktarılmıştır. Yeni hükümet, önceki dönemde yapılan çalışmaları bırakılan yerden almış, bu çalışmalara dayanarak birtakım düzenlemeler yapmıştır.

19/12/1983 günü Başbakan Turgut Özal'ın TBMM' de okuduğu programında yazçizciliğin azaltılması konusunda şunlar yer alıyordu :

Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu amaçla bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere, konular tasnif edilerek, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Böylece devlet hizmetlerinin müessiriyeti artacağı gibi, vatandaşlarımız rahatlayacak, ekonomik gelişmeye katkı sağlanacaktır.

Kamu hizmetlerinin her kademesinde israf önenecek ve tasarrufa riayet edilecektir.

Resmi makamlara müracatta istenen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Memurlarımızın tayin, terfi ve emeklilik işlemleriyle sağlık, gümrük, tapu, noter, ehliyet alma, vergi yatırma ve benzeri hizmetlerdeki işlerin basitleştirilmesi için bütün tedbirler alınacaktır.

Devlet idaresinde tedbirden vazgeçilmez. Ancak, vatandaşlarımıza daha baştan şüphe ile, güvensizlikle muamele edilmesinin bugüne kadar formaliteler yığınağından, tedirginlikten, zaman ve kaynak israfından başka kazanç sağlamadığını teslim etmeliyiz. Herkes aksi görülünceye kadar beyanında haklıdır, doğrudur. Vatandaşın devlete daha fazla güven duyabilmesi için önce devletin vatandaşa itimat etmesi gerektiğine inanıyoruz. Devlet kapısı vatandaşa için korkulu, ürkeklikle başvurulacak bir duvar değil, rahatlıkla güvenle girilen bir yer olmalıdır.¹⁹⁵

Milli Güvenlik Konseyi döneminde yapılan hazırlık çalışmalarını değerlendirerek, yazçizciliği azaltmak konusunda da yasa gücünde kararnamelemlerden yararlanmak isteyen T. Özal Hükümeti, TBMM'den 2/2/1984 günlü, 2977 sayılı "İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu" ile "Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için" yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi almıştır.¹⁹⁶ Bu yetkinin kapsamı kişilerin kamu kuruluşlarıyla olan ilişkilerini, kamu kuruluşlarının da kendi aralarındaki ilişkilerini kolaylaştırmak amacıyla bu konudaki işlemleri düzenleyen yasaları kaldırmak ya da değiştirmek biçiminde belirlenmiştir. Yasa, Bakanlar Kurulunun yasa gücünde kararname çıkarırken şu ilkelere uymasını öngörmektedir :

- a) Zaman ve kaynak kaybının önlenmesi,
- b) Beyanın yeterli sayılması, ancak zorunlu durumlarda belgeleme yoluna gidilmesi,
- c) İşlemlerin tek kuruluş içinde tamamlanması, buna imkan olmadığı takdirde görevli kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması,
- d) Görev ve yetki dağılımının hizmetin en iyi yapılabileceği şekilde yeniden düzenlenmesi .

Hükümete bu yasayla verilen, yazçizciliği azaltmak amacıyla idari usul ve işlemlerle görev dağılımında yasa gücünde kararname ile değişiklik yapma yetkisi her süre bitiminde yeniden uzatılarak günümüze değin sürdürülmüştür. Hükümet, bu yasanın verdiği yetkiyle, 1984-1989 yılları arasında birtakım önemli konularda yazçizciliği azaltma amacıyla yasa gücünde kararnamelerle düzenlemeler yaptığı gibi, yazçizciliğin azaltılmasıyla doğrudan ilgisi olmayan, "idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi"

¹⁹⁵ Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat ve Mülakatları (Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1984),s. 71.

¹⁹⁶8/2/1984 günlü, 18306 sayılı Resmi Gazete.

niteliği taşımayan, birtakım harç ve primlerin yatırma sürelerini uzatma, tescil için ek süre verme, sosyal yardım ödeneğinin miktarını artırma gibi konularda da çok sayıda yasa gücünde kararname çıkarmıştır. Burada bunlardan özellikle yazçizciliğin azaltılması bakımından önem taşıyanlar üzerinde durulacaktır.

1. Trafik İşlemlerinin Basitleştirilmesi

2977 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yapılan ilk düzenlemelerden biri, daha önce B. Ulusu Hükümetince çıkarılan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunuyla 18/10/1984 günü yürürlükten bütünüyle kalkacak olan 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanununda yapıldı. 21/3/1984 günlü, 196 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁹⁷ ile yapılan bu düzenlemenin amacının sürücü belgesi alma işlemini basitleştirmek olduğu anlaşılmaktadır. Bu KHK ile 2918 sayılı yasada yer alan bu konudaki hükümler 6085 sayılı yasaya konulmuştur. Böylece sürücü belgesi alma işlemleri konusunda 2918 sayılı yasa ile getirilen yeni düzen yedi ay önce yürürlüğe konulmuş oldu. Ayrıca, 2918 sayılı yasanın düzenlenmesi yönetmeliğe bıraktığı konular da bu yasa gücünde kararname ile yasal düzenleme konusu yapılmıştır. 2918 sayılı yasanın yönetmeliğe bıraktığı sağlık denetimine ilişkin hükümler bu yasa gücünde kararnamede yer aldı. Buna göre, sürücü belgesi almak isteyenler sağlık yönünden yalnızca göz denetimi yaptıracaklardır.

2918 sayılı yasanın yürürlüğe girme günü yaklaşırken çıkarılan bir yasa ile 2918 sayılı yasanın yürürlüğe girmesi 19/6/1985 gününe ertelenmiştir.¹⁹⁸ Bu ertelemeden sonra 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ikinci bir değişikliğe uğramış, değişikliği yapan 245 sayılı yasa gücünde kararname 28/5/1985 günü 3176 sayılı yasayla benimsenmiştir.¹⁹⁹ Bu yasayla daha önce 6085 sayılı eski Karayolları Trafik Kanununa konulan sürücü belgesi alma işlemine ilişkin hükümler 2918 sayılı yasanın 42. maddesine aktarılmıştır. Bunun dışında, sürücülerin sınavlarına ilişkin kurallar değiştirilmiş, sürücü sınavlarının Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının denetimi altında açılacak sürücü kurslarının görevlilerince yapılması, sınavı başaracaklara verilecek belgenin ilgili trafik kuruluşunca sınıfına uygun sürücü belgesi ile değiştirilmesi öngörülmüştür. Sürücü kurslarının açılmaması durumunda ya da İçişleri Bakanlığının gerekli gördüğü durumlarda sürücü adaylarının sınavları Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ilgili birimlerince yapılabilecektir. Ayrıca sürücü kurslarıyla ilgili yeni birtakım hükümler de getirilmiştir.

2918 sayılı yasanın "Suç ve Ceza Tutanağı" ile ilgili hükümleri yeniden düzenlenmiş, tutanağı düzenleyen trafik görevlilerinin para cezasını tahsil etme yetkisi kaldırılmıştır.

2918 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte, yasanın, araçların trafik siciline kaydı, araçların teknik muayenesi, el değiştiren araçlarla ilgili kayıtların düzeltilmesi, araçların trafik siciline kayıtlı olduğu ilin değiştirilmesi ile benzeri konulardaki işlemlerde eskiye göre birtakım kolaylıklar sağlayan hükümler de işlerlik kazanmıştır.²⁰⁰

¹⁹⁷28/3/1984 günlü, 18355 sayılı *Resmi Gazete*.

¹⁹⁸16/10/1984 günlü, 3058 sayılı yasa, 19/10/1984 günlü, 18550 sayılı *Resmi Gazete*.

¹⁹⁹4/4/1985 günlü, 18715 sayılı *Resmi Gazete*.

²⁰⁰Trafik işlemleri konusunda 1986 ile 1988 yıllarında iki yasa gücünde kararname daha çıkarılmış, 1986 yılında çıkarılan ve 3315 sayılı yasayla benimsenen 257 sayılı KHK ile

2. Nüfus İşlemlerinin Basitleştirilmesi

2977 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yapılan bir başka düzenleme de Nüfus Kanunuyla ilgilidir. 13/6/1984 günlü, 239 sayılı Kanun Hükmünde Kararname²⁰¹ ile 1587 sayılı Nüfusu Kanununun birtakım maddeleri değiştirilmiş, yasaya birtakım eklemeler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle, doğum, yer değiştirme gibi durumlarda ilgililerin açıklamaları üzerine tutulan tutanakların tanıklarca imzalanması zorunluluğu kaldırılmış, ilgili kişinin, Nüfus Müdürünün, Nüfus Şefinin imzaları yeterli görülmüştür. Ayrıca yapılacak her türlü kamusal işlemlerde nüfus aile kayıt örneği yerine aile cüzdanı örneğinin kullanılması esası getirilmiştir. Böylece kamusal işlemler sırasında gereksinme duyulduğunda kayıtlı olunan Nüfus Müdürlüğünden nüfus aile kayıt örneğinin çıkartılması gerekmeyecek, ilgilinin yanında bulunan aile cüzdanının bir örneği bu kayıt örneği yerine kullanılabilir.

Bu yasa gücünde kararname ile Nüfus Kanununa eklenen 1. ile 2. maddelerle nüfusa kayıtlı olmayanların kaydedilmesini sağlayıcı önlemler alınmıştır. Bunların dışında, Ek 3. ile 4. maddelerle de, daha önce İçişleri Bakanlığınca hazırlık çalışmaları sürdürülen Merkezi Nüfus İdaresi Sisteminin (MERNİS) uygulanmasını olanaklı kılacak hükümler getirilmiştir.

239 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yaptığı en önemli değişiklik, evlenme işleriyle ilgili olanıdır. Nüfus Kanununda yapılan değişiklikle bu alanda yeni bir yönetmeliğin çıkarılması öngörülmüş, 1985 yılında çıkarılan yönetmelikle de evlenme işlemlerinde önemli kolaylıklar getirilmiştir.²⁰²

3. Pasaport İşlemlerinin Basitleştirilmesi

Nüfus Kanununda yapılan düzenlemeleri 240 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Pasaport Kanununda yapılan değişiklikler izlemiştir.²⁰³ Bu yasa gücünde kararname hangi tür pasaportların kimlere verileceğine ilişkin hükümlerde birtakım değişiklikler yapmış, Ek 1. madde ile pasaportların biçimiyle verilmesine ilişkin esasların düzenlenmesi çıkarılması öngörülen yönetmeliğe bırakılmıştır.²⁰⁴ 2977 sayılı yasanın

trafik siciline kaydı yapılmayan lastik tekerlekli traktörlerin trafik siciline kaydı için ek süre verilmiş, 1988 yılında çıkarılan 330 sayılı KHK ile de 2918 sayılı yasanın mali sorumluluk sigortasına ilişkin maddelerinde birtakım değişiklikler yapılmış, sigortacının, işletenin değişmesi durumundaki ihbar yükümlülüğü kaldırılmış, kamu araçlarının da milli sigorta şirketlerine mali sorumluluk sigortası yaptırması zorunluluğu getirilmiş, ağırlık denetimlerini özel kuruluşların da yapabilmesine olanak sağlanmıştır. Bunların dışında muayene süresi dolmadan kazaya karışan araçlarla sahip değiştiren araçların yeniden muayeneye tabi tutulması uygulamasına son verilmiştir.

²⁰¹ 15/7/1984 günlü, 18449 sayılı *Resmi Gazete*. Bu KHK, 15/11/1984 günlü, 3080 sayılı yasayla benimsenmiştir. 21/11/1984 günlü, 18552 sayılı *Resmi Gazete*.

²⁰² "Evlendirme Yönetmeliği," 7/11/1985 günlü, 18921 sayılı *Resmi Gazete*.

²⁰³ 9/8/1984 günlü, 18484 sayılı *Resmi Gazete*. Bu KHK, 7/11/1984 günlü, 3073 sayılı yasa ile benimsenmiştir.

²⁰⁴ Emniyet Genel Müdürlüğü Pasaport Şubesi yetkilileriyle yaptığımız telefon görüşmesinde, bu yönetmeliğin daha çıkmadığı, hazırlanan yönetmelik tasarısı üzerindeki çalışmaların sürdürüldüğü, ancak pasaport işlemlerindeki gecikmelerin önlenmesi, en geç üç gün içinde

verdiği yetkiye dayanılarak 253 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Pasaport Kanununda bir değişiklik daha yapılarak, yurt dışına çıkmaları mahkemelerce yasaklananlar dışındaki sanıklara zorunlu durumlarda İçişleri Bakanının önerisi, Başbakanın onayı ile pasaport ya da seyahat belgesi verilmesi öngörülmüştür.²⁰⁵

4. Okullara Kayıt İşlemlerinin Basitleştirilmesi

Bu dönemde yazçizciliğin azaltılması konusunda yapılan bir başka uygulama da okullara kayıt işlemleri konusunda daha önce yapılan önerilerin uygulamaya konulmuş olmasıdır. Okul yönetmeliklerinde yapılan bir değişiklikle okullara kaydı yapılacak öğrencilerden yalnızca şu belgelerin istenmesi öngörülmüştür :

- Diploma
- 2 Belgelik Resim
- 2 Taahhütlü Posta pulu
- 2 Zarf (Zarfların üzerine veli adresi yazılmayacak, pul yapıştırılmayacak ve geçerlikleri süreli olan hatıra pulları kullanılmayacaktır.)

Okullara kayıt sırasında eskiden istenen ikametgâh ilmühaberi, aşı kâğıdı, doğruluk kâğıdı gibi belgelerin istenmesine son verilmiştir. Bu belgelerde yer alan bilgiler için öğrenci velilerinin açıklaması yeterli görülmektedir. Okullara kaydedilen öğrenci ile ilgili belgelerin konulduğu zarfın üzerinde öğrencinin nüfus cüzdanında yer alan bilgilerin yazılacağı bir bölüm ile öğrenci velisinin adı, işi, adresi ile ilgili bilgilerin yazılacağı bir bölüm bulunmaktadır. Bunların altında "Yukarıdaki bilgilerin doğru olduğunu beyan eder, bu bilgiler yanlış olduğu takdirde doğuracağı sonuçlardan sorumlu olduğumu kabul ederim." Sözleri yer almaktadır. Bu bilgiler zarf üzerine öğrenci velisince yazıldıktan sonra imzalanacaktır.²⁰⁶

Okullara kayıt işlemleri konusunda yapılan düzenlemenin 1967 yılında olduğu gibi Tebliğler Dergisinde yayımlanan bir buyrukla mı kaldığı, yoksa bu kez gerçekten mi uygulandığını öğrenmek amacıyla Ankara'da bulunan on Lise ile ortaokulun yöneticileriyle yaptığımız telefon görüşmesinde okullara öğrenci kaydederken hangi belgeleri istediklerini sorduk. Sorumuza aldığımız yanıtlar, bu kez okullara kayıt işleminin gerçekten basitleştirilebildiğini gösteriyordu.

5. Gecekondu - İmar Alanında Yetki Göçürümü

Bir yandan yukarıdaki düzenlemelerde görüldüğü gibi birtakım işlemler basitleştirilirken, bir yandan da kimi konularda özek kuruluşunun yetkileri taşra örgütüne

pasaport işlemlerinin tamamlanması konusunda bütün valiliklere bir genelge yollandığı belirtilmiştir.

²⁰⁵Bu KHK daha sonra 30/4/1986 günlü, 3280 sayılı yasayla benimsenmiştir. 6/5/1986 günlü, 19099 sayılı *Resmi Gazete*.

²⁰⁶Millî Eğitim Gençlik Spor Bakanlığına Bağlı Ortaokul, Lise ve Dengi Okulların İdare Yönetmeliklerinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik," 1/6/1984 günlü, 54 sayılı Talim ve Terbiye Kurulu Kararı, *TC Millî Eğitim Gençlik Spor Bakanlığı Tebliğler Dergisi* (Cilt 47, Sayı 2167, 18/6/1984), S.205-207. Bu Yönetmelikte Eylül 1984'te yapılan bir değişiklikle okullarda tutulması gereken defterler arasında sayılan "Aday Öğrenci Defteri" kaldırılmıştır. *TC Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı Tebliğler Dergisi* (Cilt 47, Sayı 2172, 10/9/1984), s. 257-258.

ya da yerel yönetimlere aktararak ya da yetki alanları yeniden düzenlenerek bu konudaki yazçizcilik azaltılmaya çalışılmıştır. Bu uygulama 775 sayılı Gecekondu Kanununda yapılan değişiklik ile 3194 sayılı yeni İmar Kanununda görülmektedir.

3194 sayılı yeni İmar Kanunu, imar planlarının Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onaylanması zorunluluğunu kaldırmış, imar planlarının Belediye Meclisinin onayı ile yürürlüğe girmesi hükmünü getirmiştir. Bu yasayla yapı ruhsatı alma işlemi basitleştirilmiş, küçük onarımlar için ruhsat alma zorunluluğu kaldırılmıştır.

775 sayılı Gecekondu Kanununda 247 ile 250 sayılı yasa gücünde kararnamelerle yapılan değişiklikle, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının bu yasanın uygulanmasındaki bütün hak, yetki ve görevlerinin belediyelerce kullanılması sağlanmış, büyük şehirlerde uygulamanın Büyük Şehir Belediyesinin eşgüdümünde ilçe belediyelerince yapılması öngörülmüştür. Ayrıca bu yasaya eklenen bir madde ile 775 sayılı yasaya göre yapılan hak sahipliği tespit işlemlerinde beyan esasının geçerli olması hükmü getirilmiştir.²⁰⁷

6. Dışsatım İşlemlerinin Basitleştirilmesi

Bu dönemde dikkati çeken bir başka düzenleme alanı da dışsatım işlemleri olmuştur. Daha çok hükümetlerin tecimsel yöneltileri ile geçimsel (ekonomik) yöneltilerinin etkili olduğu bu alanda yapılan düzenlemeler dışsatım özendirme önlemleri içinde yer almıştır. Bu alanda ilk olarak 29/12/1983 günü Resmi Gazetede yayımlanan Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki 28 sayılı Karar ile daha önce çıkarılmış olan bütün kararlar, bu kararlara dayalı olarak çıkarılmış tebliğler yürürlükten kaldırılarak dışsatım önünde önemli bir engel olan "kambiyo mevzuatı" yalnız bir duruma getirilmiştir. Temmuz 1984'de 28 sayılı Karardaki ana ilkeler korunarak kambiyo işlemleri 30 sayılı Kararla yeniden düzenlenmiştir.²⁰⁸

Bunun dışında dışsatım işlemlerinde çok önemli bir azalma ya da basitleşme görülmüyor. Ancak yukarıda da belirttiğimiz gibi, hükümetin tecimsel yöneltileri ile geçimsel yöneltilerinden dolayı belli konularda rahatlama görülmüştür. Bunları şöyle sıralayabiliriz. (1) Birtakım işlemlerde beyan usulü benimsenmiştir. (2) Serbest dışsatım düzenine yönelmenin bir sonucu olarak "lisansa ve izne tabi mallar" dizelgesinin kapsamı daraltılarak "lisans ve izin" işlemini gerektiren durumlar azaltılmıştır. Ancak "lisans ve izin" işlemlerinde önemli bir basitleşme olmamıştır. (3) Dışsatım, Bakanlar Kurulunca çıkarılan "İhracat Yönetmeliği," "İhracat Rejimi Kararı" ile düzenlenmektedir. 84/8859 sayılı "İhracat Rejimi Kararı"nın 1. maddesine konulan, "ilgili kamu ve meslek kuruluşları görevlileri, ihracatı artıracak kolaylık ve tedbirleri almak, muameleleri süratle sonuçlandırmak durumundadırlar. Hiçbir görevli, görev yapma gerekçesi ile ihracatçının faaliyetlerini engelleyemez" hükmünün dışsatım işlemlerinin daha hızlı yapılmasını sağladığı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yetkililerince belirtilmiştir.²⁰⁹

²⁰⁷ 1985 yılında çıkarılan bu iki yasa gücünde kararname, 1988 yılında 2/3/1988 günlü, 3414 sayılı yasayla değiştirilerek kabul edilmiştir. 11/3/1988 günlü, 19751 sayılı *Resmi Gazete*.

²⁰⁸ İhsan Feyzibeyoğlu ile Sadi Köksal, "Kambiyo Mevzuatı Açısından İhracat İşlemleri," ITO İhracat Konferansında Sunulan Bildiri, Daktilo, 1985), s. 2

²⁰⁹ Dışsatım İşlemleri konusunda bakınız : Erkut Onursal, "İhracat Mevzuatı ve Uygulaması," *İhracat ve İhracat İşleri Konusunda Yetiştirme Kursu* (Ankara : Odalar Birliği Yayını, 1983)

7. Mevzuatı Geliştirme Alanında Yapılan Çalışmalar

Mevzuatın geliştirilmesi alanında yıllardır dile getirilen, çözümü için yazanaklar hazırlanan sorunlardan bir bölümü bu dönemde çözüme kavuşturulmuştur.

Mevzuatla ilgili görevler, Cumhuriyetin başlangıcından bu yana Başbakanlıkta bulunan iki ayrı birimce yerine getirilmeye çalışılmıştır. Başbakanlıkta bulunan bu birimler, çok karmaşık, güç bir çalışmayı gerektiren mevzuat sorununun çözümünde başarılı olamamışlardır. Bu birimlerin etkinlikleri, yasa tasarılarının Bakanlar Kuruluna sunulması, Bakanlar Kurulunca benimsenen tasarıların TBMM'ne gönderilmesi gibi bir tür yazmanlıktan öteye gidememiştir.

Yasalar konusunun ciddi olarak ele alınamamasının sonucu olarak, yasaların sayılarındaki düzensizlik, hazırlanışındaki özensizlik, yasaların dili sorunu, yürürlükteki yasaların yürürlükten kaldırılan hükümleri konusundaki belirsizlik, yasalardaki çelişkiler, genel tüze kurallarına aykırı hükümler ile düzenlemeler sorunu, tam, doğru bir yasa metni bulmadaki güçlükler, yürürlükten kalkmış hükümlere dayanılarak yapılan işlemler bugün de varlığını sürdürmektedir. Bu durumun tüze devleti ilkesinin gerçekleştirilmesini engellediği, yasalar arındırılmadan bu ilkenin gerçekleştirilmesinin olanaksız olduğu ileri sürülmüştür.²¹⁰

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporuyla, "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi" başlıklı yazanak, Başbakanlıktaki "Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi" ile "Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü"nin "Merkezi Mevzuat Birimi" adı altında birleştirilmesini, ayrıca yasa tasarılarını Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce inceleyerek görüş bildirmek üzere bir "Uzmanlar Kurulu" oluşturulmasını önermiştir.²¹¹

"Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü" hakkındaki 3056 sayılı yasa,²¹² bu yazanaklarda önerilen Merkezi Mevzuat Birimini kurmamış, ancak mevzuatla ilgili iki birimin görevlerinde önemli değişiklikler yapmıştır. Eski Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü adı altında yeniden örgütlendirilmiş, Bakanlar Kurulu yazmanlığı görevi bu birimden alınarak yalnızca mevzuat konusuyla ilgilenmesi sağlanmıştır. 3056 sayılı yasanın bu birime, yukarıda sözünü ettiğimiz yazanaklarda kurulması önerilen "Uzmanlar Kurulu"nun işlevlerine benzer görevler verdiğini görüyoruz. Yasaya göre, Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, bakanlıklarca hazırlanan yasa, yasa gücünde kararname, tüzük, yönetmelik ile Bakanlar Kurulu Kararlarına ilişkin tasarıları, Anayasa, yasalar, genel tüze kuralları ile kalkınma tasarılarıyla izlencelerine uygunluk açısından inceleyerek Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma getirecektir. Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, bunun dışında, Bakanlar Kurulunda görüşülen yasa tasarılarının TBMM'ne sunulmasıyla ilgili işlemleri

ile Uğur Ercan, "İhracat Mevzuatı," *İhracat Konferansı* (İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayını, 1984).

²¹⁰Kâzım Öztürk, "Türk Hukuk Mevzuatı Yeniden Düzenlenmelidir," *Milliyet Gazetesi*, 23/4/1985.

²¹¹*Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 103.

²¹²19/10/1984 günlü, 18550 sayılı *Resmi Gazete*.

yapmak; yasa önerileriyle ilgili hükümet görüşünü belirlemek, TBMM'ne sunmak; Başbakan'a yöneltilen yazılı-sözlü soruların yanıtlarının hazırlanması için gerekli çalışmaları yapmak; Başbakanlığın görev alanına giren yasa tasarılarını, ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak; yasalar konusunda ilgili kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamakla da görevlendirilmiştir.²¹³

Önceden yalnızca yasaların yayımlanmasıyla ilgili görevleri yerine getiren Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü, 3056 sayılı yasayla Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne dönüştürülerek, yasalar konusunda yukarıda sıraladığımız sorunların çözümü konusunda önemli görevler verilmiştir. Yasaya göre, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü,

- a) Mevzuatı hazırlama usul ve esaslarıyla ilgili ilkeleri geliştirmek,
- b) Hukuki metinleri toplamak, ayıklamak, yürürlükte olanları tespit etmek,
- c) Mer'i mevzuatı ek ve değişiklikleriyle birlikte tek metin halinde yayımlamak,
- d) Mevzuatı bilgi işlem sistemi içinde takip etmek,
- e) Resmi Gazetenin yayımlanmasını sağlamak, düsturları ve fihristleri hazırlamak,
- f) Makamca verilecek benzeri görevleri yapmakla görevlendirilmiştir.²¹⁴

Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, 1981 yılında başlatılan "Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi" sonunda ortaya konulan öneriler doğrultusunda, 1985 yılında yasaların ayıklanması, yürürlükte olanların belirlenmesi, tek metin halinde yayımlanması amacıyla çalışmaları başlatmış, üç yıl süren bu çalışmalar sonunda yürürlükten kalkmış olan yasaların belirlenmesinden başka, uygulama olanağı kalmamış olan yasalar da belirlenerek, 1988 yılında çıkarılan bir yasayla bunların da tüze alanındaki varlıklarına son verilmiştir.²¹⁵ Bu arada, yürürlükteki mevzuat da derlenerek, tek metin olarak yayımlanmıştır.²¹⁶

Yürürlükteki mevzuatın tek metin halinde derlenmesi mevzuat alanındaki sorunların çözülmesinde önemli bir adım olarak kabul edilmelidir. Ancak, özellikle yasa yapma konusundaki düzensizlik sürdüğçe bu konuda yapılan çalışmalar yine yetersiz kalacaktır. Bunun dışında, aynı sayıyı taşıyan değişik yasalar, yasaların anlaşılabilirliği, aynı konudaki değişik yasalar ile aynı yasanın değişik kuralları arasındaki çelişkiler, Osmanlı döneminden kalma yasalarla tüzükler konusundaki sorunlar varlığını sürdürmektedir. Sınırlı sayıda görevliyle, yetersiz olanaklarla Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün bu sorunları çözüp çözemeyeceği tartışılabilir. Gerçekten bu güç sorunun altından kalkabilmek için yasal açıdan gerekli yetkiler tanınan bu birimin gerekli

²¹³3056 sayılı yasanın 8. maddesi.

²¹⁴3056 sayılı yasanın 10. maddesi.

²¹⁵27/10/1988 günlü, 3488 sayılı "Uygulanma İmkânı Kalmamış Olan Kanunların Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun," 8/11/1988 günlü, 19983 sayılı *Resmi Gazete*.

²¹⁶Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce yayımlanan yeni külliyat, (I) Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı (Fihrist dahil 7 cilt), (II) Yürürlükteki Kanunların Mülga Hükümleri Külliyatı (1 cilt), (III) Kanun Hükümünde Kararnemeler Külliyatı (1 cilt), (IV) Yürürlükteki Tüzükler Külliyatı (3 cilt), (V) Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler Külliyatı (2 cilt) olmak üzere toplam 14 ciltten oluşmaktadır. Ayrıca Bkz. M. Oytan, "Mevzuatın Resmen Ayıklanması ve Yürürlükte Olanların Tek Metin Halinde Derlenmesi Çalışmaları ve Sonuçları," *Türk İdare Dergisi* (Yıl 60, Sayı 378, 1988), s. 157-181.

nitelikleri taşıyan görevlilerle desteklenmesi, gerekli bütün olanakların sağlanması zorunlu görünmektedir.²¹⁷

Bu dönemde mevzuat alanında yapılan bir başka uygulama da bazı yasalara değişik zamanlarda eklenen Ek ve Geçici maddelerin numaralarındaki düzensizliğin giderilmesi olmuştur. 1987 yılı sonunda çıkarılan 291 sayılı KHK ile hukuki durumda herhangi bir değişiklik yapmadan "mükerrer ve düzensiz olan ek ve geçici madde numaralarında teselsül" sağlanmıştır.²¹⁸

8. Bakanlar Kurulunun Yetkilerinden Bir Bölümünün İlgili Bakanlıklara Aktarılması

Yıllardır yakınma konusu olan, Bakanlar Kurulunun yüksek yönetim ile eşgüdüm sorunlarıyla uğraşacağı yerde yersiz ayrıntılarla uğraşmasına bir çözüm bulmak, bütün sorunların Bakanlar Kuruluna değin çıkmasını önlemek amacıyla değişik dönemlerde çeşitli çalışmalar yapılmıştır. 1953 yılında yapılan bakanlıklararası bir çalışmayla Bakanlar Kurulunu aşırı iş yükü altına sokan, asıl işlevlerini yerine getirmesini engelleyen yasa hükümleri belirlenmiş, bir yazanakra Başbakanlığa sunulmuş, bu yazanakta yer alan örneklerden bir bölümü de MEHTAP Yazanağına konulmuştur.²¹⁹ Buna benzer bir çalışma da 1964-1966 yılları arasında çalışmalarını sürdüren İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu'nca yapılmış, Bakanlar Kuruluna değin çıkmaması gereken, daha alt düzeylerde karara bağlanabilecek konular ile bunlarla ilgili yasa hükümlerinin bir dizelgesi çıkarılmıştır. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, bu konuda bir yasayla Bakanlar Kuruluna yetki verilmesini, Bakanlar Kurulunun daha alt düzeylerde karara bağlanmasını uygun gördüğü konulardaki yetkileriyle görevlerini alt düzeylere aktarmasını önermiştir.²²⁰

Bu konudaki çalışmaların başlangıcı olarak 1953 yılı alınırca, 30 yıldan uzun bir sürede Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanması gereksiz ayrıntıların sayısında azalma değil, artma olduğu görülmektedir. Yıllardır sürüncemede bırakılan bu sorunun çözümü yönündeki ilk adım 1988 yılında atılabılmıştır. "Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında"ki 336 sayılı yasa gücünde kararname ile çeşitli yasaların Bakanlar Kuruluna verdiği 53 konudaki yetkiler,

²¹⁷C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 81. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürü Doç. Dr. Muammer Oytan, kendisiyle yaptığımız görüşmede, mevzuattaki değişikliklerin bilgi işleme sistemi içinde izlenmesi konusundaki çalışmaların başlatıldığını, ancak, yasaların dil ve anlatım yönünden anlaşılabilir duruma getirilmesi sorununa henüz el atılmadığını, bu sorunun çözümününün yasaların tek metin halinde derlenmesinden çok daha güç bir çalışmayı gerektirdiğini belirtmiştir.

²¹⁸11/9/1987 günlü, 291 sayılı " Bazı Kanunların Madde Numaralarının Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname," 2/11/1987 günlü, 19652 sayılı *Resmi Gazete*.

²¹⁹MEHTAP Raporu, s. 6-9.

²²⁰İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Madde 15, *Amme İdaresi Bülteni* (Sayı 17, 1968).

İlgili bakanlık ya da bakanlıklara aktarılmış, kimi durumlarda ilgili bakanlığın kararı Başbakanın onayına bağlanmıştır.²²¹

Bu yasa gücünde karamame ile gerçekleştirilen uygulama, Bakanlar Kurulunun aşırı, gereksiz iş yükünden kurtarılması, sorunların daha alt düzeylerde çözülmesi yönünde atılmış önemli bir adımdır. Ancak yeterli değildir. Bakanlar Kurulunun tarifeler, ücretler belirleme, atamalar yapma gibi, asil işlevinin dışında olan birçok konuda pek çok yetkisi bugün de varlığını korumakta, zamanla bunlara yenileri de eklenmektedir.

Bakanlar Kurulunun bu aşırı iş yükünden kurtulabilmesi için Bakanlar Kuruluna verilen görevlerin belli ölçütlere göre değerlendirilmesi, yeni bir görev verilirken de bu ölçütlerin göz önünde tutulması gerekmektedir. Bu konuda birtakım ölçütler de geliştirilmiştir. MEHTAP yazanağı ile öbür yazanaklarda benimsenen ölçütler şunlardır :

(1) Hükümetin ortak siyasi sorumluluğuna giren ve bu bakımdan bütün hükümet üyelerinin katılımıyla karara bağlanması gereken işler.

(2) Aşağı seviyede koordinasyon gayretlerine rağmen iki veya daha fazla bakanlık arasında ihtilaf konusu haline gelen ve Bakanlar Kurulunun hakemliği ile çözüme bağlanması gereken meseleler.²²²

Bu ölçütler geçerliğini bugün de korumaktadır. Ancak Bakanlar Kurulunun iş yükünün azaltılmasında en köklü çözüm, kamu yönetiminin her düzeyinde görev - yetki-sorumluluk dengesini ussal bir biçimde kurmaktır. Bu denge kurulduktan sonra, yoğun bir eğitim izlencesiyle Türk kamu yönetiminin en kötü sayrılıklarından biri olan "yukarıya sorma" ile "yukarıya havale" alışkanlığının ortadan kaldırılması gerekir. Çünkü görev dağılımındaki çarpıklıkların dışında, alt düzeylere bağımsız karar alma yetkisi tanımadan ağır sorumluluklar yüklenmesi karşısında alt düzey görevlilerinin sorumluluktan kurtulmak için buldukları en kolay çözüm yolu, "yukarıya sorma" ya da "yukarıya havale" olmuştur. Bu alışkanlık, Osmanlı döneminden günümüze değin köklü bir gelenek olarak sürmüştür. Bu nedenlerden dolayı sorunun yalnızca yasa değişiklikleriyle çözülmesi olanaksız görülmektedir.²²³

9. İşyeri Açma - Çalışma İzni Alma İşlemlerinin Basitleştirilmesi

Ülkemizde yazçizciliğin en yoğun olduğu alanlardan biri de işyeri açma - çalışma izni alma işlemleri olmuştur. Bu alandaki yazçizciliği azaltma sorunu, ilk olarak 1967 yılında TODAİE'ce yürütülen "Kırtasiyecilikle Savaş Programı" içinde ele alınmıştır. Bu konuda yapılan çalışmanın yazgısı da, o dönemde yapılan öbür çalışmalarından ayrı olmamış, uygulama alanına konulamamıştır.

1982 yılında çalışmaya başlayan Kamu Yönetimi Komisyonunun alt çalışma kümelerinden biri olan " İdari Usullerin Geliştirilmesi ve Kırtasiyecilikle Savaş Grubu"

²²¹4/7/1988 günlü, 336 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 5/8/1988 günlü, 19890 sayılı *Resmi Gazete*. Bu KHK, 7/2/1990 günlü, 3612 sayılı yasayla değiştirilerek benimsenmiştir. (*Resmi Gazete*, 16/2/1990 - 20435)

²²²MEHTAP Raporu, s. 5; İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler, Madde 14; *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, s. 51; *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 17-18.

²²³C. Emre, anılan *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, s. 67.

da işyeri açma - çalışma izni alma işlemlerinin basitleştirilmesi amacıyla bir yasa gücünde kararname taslağı hazırlayarak hükümete sunmuştur.

1987 yılında TÜSİAD'ın yayımladığı bir araştırmada, Türkiye'de girişimci adaylarının "küçük ve orta büyüklükte bir işletmeyi kurabilmek için, kurmak istedikleri işin niteliğine göre, yaklaşık 60 kamu kuruluşuna başvurmak ve buna bağlı olarak belge düzenlemek" zorunda oldukları belirtilerek, "girişimcilerin özellikle kuruluş aşamasında işleriyle ikinci derecede ilişkili kamu bürokrasisinde engellendikleri, en çok bu kuruluşlar için belge düzenlemek zorunda kaldıkları" ileri sürülmüştür.²²⁴

İşyeri açma - çalışma izni alma işlemlerinin basitleştirilmesi konusunda 1989 yılı başlarında çıkarılan 353 sayılı yasa gücünde kararname ile bunu izleyen bir yönetmelikle önemli bir adım atılmıştır.²²⁵ Amacının "sanayi, tarım ve diğer işyerleri ile her türlü işletmelere, işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının verilmesi işlerinin basitleştirilmesi ve kolaylaştırılması" olduğu belirtilen yasa gücünde kararname, (1) 1'inci sınıf gayrisihhi müesseseleri, (2) parlayıcı, patlayıcı maddelerle çalışan işlerle oksijen, LPG dolmuş depoları, bunlara ait dağıtım merkezleri, taşocakları, akaryakıt istasyonları ve benzeri yerleri, (3) Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren turizm işletmelerini kapsamı dışında tutmuştur. Bunların dışındaki işyerlerine hangi kamu kuruluşlarının işyeri açma - çalışma izni verileceği belirlenmiş, bu kuruluşların izin verirken göz önünde bulunduracakları ölçütler tek tek sayılmıştır. Yönetmelikte de yinelenen bu ölçütlerden büyük bir çoğunluğunun insan ve çevre sağlığı açısından gerekli önlemlerin alınıp alınmayacağıyla ilgili olması dikkati çekmektedir.

Bu düzenlemelere göre, işyeri açma - çalışma izni alma süreci şöyle belirlenmiştir : (1) İşyeri açmak isteyen kişi, yönetmelikle belirlenen işyeri türlerinde aranacak özelliklere uygun olarak işyerini düzenledikten sonra, yönetmeliğin eki olarak yayımlanan başvuru formunu eksiksiz doldurarak ilgili mercie başvurur. (2) Başvuru formunun yönetmelikteki ölçütlere uygun olarak doldurulduğunun saptanması durumunda başka bir işleme gerek kalmaksızın "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı" düzenlenerek, en geç başvuruyu izleyen işgünü başvuruyu yapana verilir. İlgili bu belgeye dayanarak işyerini açar. (3) İşyeri açma - çalışma iznini vermeye yetkili merci, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına izin verilen işyerini, izin gününü izleyen bir ay içinde denetlettirir. Yapılan denetim sonunda işyerinin yönetmelikteki ölçütlere uygun olarak düzenlendiği ve yanlış beyanda bulunulmadığı belirlendikten sonra izin işlemi kesinleşmiş olur. Eğer bir ay içinde gereken denetimler yapılmamışsa, ilgili izin almış sayılır. Yapılan denetimlerde yönetmelik kurallarına aykırılık ya da yanlış beyanda bulunulduğu saptınırsa verilen izin kaldırılarak soruşturma açılır.

Bunların dışında, yönetmeliğin getirdiği bir başka kural da, iş türünün değişmemesi koşuluyla, işleticinin değişmesi durumunda yapılan izin başvurularında, daha önce yapılan denetimler yinelenmeden işyeri açma - çalışma izninin yeni işlettici adına düzenlenmesidir.

²²⁴TÜSİAD, *Türkiye'de Girişimcilikle İlgili Sorunlar ve Çözümler* (İstanbul :TÜSİAD yayını, 1987), s. 49.

²²⁵24/1/1989 günlü, 353 sayılı "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararname," 28/2/1989 günlü, 20094 sayılı *Resmi Gazete*. "İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik," 9/3/1989 günlü, 20103 sayılı *Resmi Gazete*

Bu düzenlemelerle girişimcinin işyerini açmadan önce ilgili bütün kamu kuruluşlarını dolaşması uygulamasına son verilmiş, işlemin tek kuruluş içinde bir tek başvuru belgesiyle tamamlanması sağlanmış, ilgili kamu kuruluşlarının işyeri çalışmaya başladıktan sonra işyerini denetlemesi öngörülerek, bu alandaki işlemler büyük ölçüde basitleştirilmiştir.

10. Yazçizciliği Azaltmak Amacıyla Yapılan Öbür Düzenlemeler

Bu dönemde bunların dışında, birtakım yasalarda yapılan küçük değişikliklerle çeşitli alanlarda yazçizciliği hafifletmeye yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Burada bunları ana çizgileriyle özetlemek istiyoruz.

1984 yılında çıkarılan 3000 sayılı yasayla ²²⁶ 2644 sayılı Tapu Kanununa bir ekleme yapılarak, konut yapanlara, ihracatçılara, turistik tesis yapanlarla işletmecilerine, sanayicilere, esnaf ve sanatkârlara, konularıyla ilgili olarak bankalarca veya kamu kurum ve kuruluşlarınca açılacak kredilere karşılık teminat gösterilen taşınmazların ipotek işlemlerinin resmi senet düzenlenmeden, borç ya da kredi sözleşmesine dayanılarak, ilgililerin isteği üzerine tapu siciline tescili sağlanmıştır. 1985 yılı başlarında çıkarılan 146 sayılı yasa gücünde kararnameyle, tarımsal kredi nedeniyle bankalar veya kamu kurum ve kuruluşları lehine teminat gösterilen taşınmazların ipotek işlemlerinde de aynı yöntemin uygulanması öngörülmüştür.²²⁷

1986 yılında ceza infaz mevzuatında da yazçizciliği azaltmaya yönelik birtakım düzenlemelerin yapıldığını görüyoruz. Önceki uygulamaya göre, Cezaların İnfazı Hakkında Kanun gereğince müşahadeye tabi tutulan hükümlülerin dosyaları, hükümlünün gönderileceği ceza infaz kurumunun belirlenmesi amacıyla Adalet Bakanlığına yollanıyordu. Müşahadeye tabi tutulan hükümlülerin hangi ceza infaz kurumuna gönderileceğine Bakanlığın özek örgütü karar veriyordu. 23/9/1986 günlü, 262 sayılı yasa gücünde kararnameyle yapılan düzenlemeyle, yalnızca Bakanlıkça belirlenecek hükümlü kümelerine ilişkin dosyaların Bakanlığa gönderilmesi öngörülmüştür. Yine bu yasa gücünde kararname ile, 647 sayılı yasanın Ek 2nci maddesindeki indirimden yararlanarak şartla salıverilecek hükümlülerin açık ya da yarıaçık cezaevlerine ayrılmalarına ilişkin cezaevi yönetim kurullarınca verilecek kararlarla müşahade dosyalarının da Bakanlığa gönderilmemesi kuralı getirilerek, Bakanlık özek örgütünün işyükü büyük ölçüde azaltılmıştır.²²⁸

²²⁶26/4/1984 günlü, 3000 sayılı "2644 sayılı Tapu Kanununun 26 ncı Maddesine Bir fıkra İlave Edilmesi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun," 1/5/1984 günlü, 18388 sayılı *Resmi Gazete*.

²²⁷8/2/1985 günlü, 246 sayılı "2644 sayılı Tapu Kanununun Değişik 26 ncı Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname," 19/2/1985 günlü, 18671 sayılı *Resmi Gazete*. Bu yasa gücünde kararname 12/3/1985 günlü, 3163 sayılı yasayla benimsenmiştir.

²²⁸23/9/1986 günlü, 262 sayılı "647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname," 15/10/1986 günlü, 19252 sayılı *Resmi Gazete*. Bu yasa gücünde kararname 26/3/1987 günlü, 3333 sayılı yasayla benimsenmiştir.

4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununa göre, tutarı 500.000 TL'nin üzerinde olan sözleşmeler ile yapılacak işler konusunda Kurum Yönetim Kurulunun karar vermesi gerekiyordu. Bu yasada yapılan bir değişiklikle bu sınır 10.000.000 TL'nin üzerine çıkarılmış, Bakanlar Kuruluna bu miktarı on misline değin artırma yetkisi verilerek, küçük tutarlı işlerin yönetim kurulunun onayına gerek kalmadan tamamlanmasına olanak tanınmıştır.²²⁹

2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'da 273 sayılı yasa gücünde kararnameyle bir değişiklik yapılarak, bu yasadan yararlanmak isteyenlerden "tam teşekküllü hastanelerin sağlık kurulu raporu" istenmesi uygulamasına son verilmiş, resmi sağlık kuruluşlarında görevli bir hekimin vereceği rapor yeterli görülmüştür.²³⁰

Yazçizciliğin azaltılması amacıyla bu dönemde yapılan kayda değer son düzenleme 15/3/1983 günlü, 316 sayılı Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname olmuştur. Bu yasa gücünde kararname, kamu kurumlarıyla kamu kuruluşlarında "arşiv malzemesi ile arşivlik malzeme niteliği taşımayan, muhafazasında lüzum görülmeyen, yok edilecek evrak ve her türlü malzemenin ayıklama ve imha işlemlerine ilişkin usul ve esasları düzenlemek" amacıyla çıkarılmıştır. Bu yasa gücünde kararnamede arşiv malzemesi, arşivlik malzeme ile benzeri kavramların tanımı yapılarak, "muhafazasına lüzum kalmayan evrak ve malzemenin" yok edilmesine ilişkin usullerin düzenlenmesi, çıkarılması öngörülen yönetmeliğe bırakılmıştır.²³¹

IV

S O N U Ç

Bu yazıda ülkemizde bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, yazçizciliğin azaltılması yönünde harcanan çabaları, yapılan araştırmalarla uygulamaları incelemeye çalıştık.

İlk olarak, bürokrasi, bürokratik işlemler ile yazçizcilik kavramları üzerinde durduk. Bürokrasi ile bürokratik işlem kavramlarına her zaman "duygusal ve kötüleyici" bir anlam yükleyerek, bütün bürokratik işlemlere karşı bir savaşım başlatılmasının doğru olmadığını, bürokratik kurallardan çoğunun belli bir gereksinmeden kaynaklandığını, çoğu zaman yurttaşı yönetimin "keyfi" uygulamalarından koruduğunu, asıl savaşılması gerekenin bürokratik örgütlerin çeşitli sayrılıkları sonucu ortaya çıkan, yurttaşları rahatsız eden, üzerinde düşünülmeden konulmuş kurallar ile artık geçerliğini yitirmiş, hiçbir gereksinmeyi karşılamayan, süre, para, kaynak, emek savurganlığına yol açan kurallar ile uygulamalar olduğunu belirttik. Yazçizcilik olarak adlandırılmasının daha uygun

²²⁹1/8/1985 günlü, 249 sayılı "9/7/1945 Tarihli ve 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununu 11 inci Maddesinin (G) Bendinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname," 21/8/1985 günlü, 18839 sayılı *Resmî Gazete*. Bu yasa gücünde kararname 7/1/ 1986 günlü, 3252 sayılı yasayla benimsenmiştir.

²³⁰12/3/1987 günlü, 273 sayılı "65 yaşını Doldurmuş Muhtaç Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanunun 1 nci Maddesinin Birinci Fıkrasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname," 24/3/1987 günlü, 19410 sayılı *Resmî Gazete*.

²³¹4/4/1988 günlü, 19775 sayılı *Resmî Gazete*.

olduğunu düşündüğümüz bu olguyla savaşmanın en etkili yolunun, onu doğuran nedenleri açıkça ortaya koymaktan geçtiği sonucuna vardık.

Yazçizciliği doğuran nedenler ile çözüm yolları konusundaki değerlendirmelerimizi daha sonraya bırakarak, bugüne değin ülkemizde yazçizciliği azaltmak amacıyla yapılan çalışmaların bir değerlendirmesini yapmak istiyoruz.

Türk kamu yönetiminde yazçizcilikten yakınmalar çok daha gerilere gitmekle birlikte, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana doğrudan ya da dolaylı olarak kamu yönetimi üzerinde yapılan araştırmalarda, özellikle de yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla yapılan araştırmalarda genel olarak yazçizciliğin nedenleriyle çözüm önerilerine yer verildiğini görüyoruz. Önceleri ülkemizde bulunan ya da salt bu amaçla çağrılan yabancı uzmanlarca, sonraları Türk uzmanlarca yapılan bu araştırmaların ağırlık özegini örgütsel yapı ile görev dağılımı alanındaki sorunlar oluşturmaktaydı.

Yukarıda ayrıntılı bir biçimde belirtmeye çalıştığımız gibi, yazçizciliğin azaltılması konusu ilk olarak ciddi bir biçimde 1966 yılında TODAİE bünyesinde başlatılan "Kırtasiyecilikle Savaş Programı"yla ele alınmıştır. TODAİE'nin böyle bir izleneyi başlatmadaki amacı, aslında her kuruluşun kendi görevi olan bu işi üstlenmek, özekselleşen bir birim işlevini yerine getirmek olmamıştır. Amaç, geniş yurttaş kümelerini ilgilendiren işlemleri basitleştirerek, bu konuda tam bir uyusukluk içinde bulunan yönetimi uyandırmak, kuruluşların kendi içlerinde bu tür çalışmaların sürekli hale getirilmesine katkıda bulunmak olmuştur. Bilimsel ilkelere uygun olarak yazçizciliğin azaltılması, işlemlerin basitleştirilmesi konusunda pek çok araştırma yapılarak, bunların sonucunda geliştirilen önerilerin hükümete sunulmasını sağlayan bu izleneyle birlikte başlatılan, bu izlenenin yürütülmesine de katkılar sağlayan İdari Danışma Merkezi, asil işlevinin yanı sıra, yazçizcilikle savaşta önemli bir etmen olan yuttaş desteğini sağlayan bir araç olarak da kullanılmıştır.

Bu izleney çerçevesinde ikametgâh ilmühaberlerinden sürücü belgesi alma işlemlerine, okullara kayıt işlemlerinden dışsattım işlemlerine değin pek çok konuda araştırmalar yapılarak, bu alanlardaki işlemlerin basitleştirilmesi konusunda geliştirilen öneriler hükümete sunulmuştur. Ancak, 1960'lı yılların sonuyla 1970'li yıllarda iç ve dış birçok siyasal sorunun ön sıraya çıkması, siyasal - toplumsal çalkantılar, hükümetlerin ilgisizliği ile benzeri nedenlerle sorunların görece önemi azalmış, bu alanda geliştirilen öneriler uygulanamamıştır.

Her askeri müdahale döneminde olduğu gibi, 1980'den sonra da güncellik kazanan yönetsel düzeltim çalışmaları içinde yazçizcilikle savaşta da yer verilmiş, 1982 yılında çalışmaya başlayan Kamu Yönetimi Komisyonu, örgütsel sorunların yanı sıra, 1966 yılında başlatılan Kırtasiyecilikle Savaş Programının ürünlerini yeniden ele alarak, bu konularda yasa gücünde kararname taslakları hazırlayarak hükümete sunmuştur.

Bu dönemde özellikle yasa gücünde kararname çıkarma olanağından yararlanılabilmesi önerilerin uygulama alanına konulmasında kolaylık sağlamış, ancak sık sık yapılan değişikliklerin birtakım sıkıntılar yarattığı da görülmüştür. Bu dönemdeki hükümetlerin konunun önemini kavramaları, daha doğrusu yazçizciliğin azaltılmasının kamusal ilişkiler yönünden sağlayacağı yararların ayırımında olmaları, bu önerilerin uygulama alanına konulmasında bir başka etmen olmuştur. Yazçizciliğin azaltılması alanında yapılanlar göstermiştir ki, yönetsel düzeltim alanında yapılan çalışmaların

başarısı, hükümetlerin bu konudaki tutumlarına sıkı sıkıya bağlıdır. 1980' den sonraki hükümetlerin bu konudaki kararlılığı bu bakımdan sevindiricidir.

Yazızcılık hiçbir zaman tek bir nedene indirgenemeyeceği gibi, örgütün tek bir ögesine de dayandırılmaz; bir örgütteki yazızcılığa örgütü oluşturan bütün ögelerin etkisi, katkısı vardır. Bu nedenle yalnızca, özekçilik görev - yetki - sorumluluk dağılımındaki dengesizlikler gibi yapısal sorunları çözmek, yalnızca çalışma yöntemlerindeki aksaklıklar gibi araçsal sorunları çözmek, ya da kamu görevlilerinin özdeksel, tinsel doyumsuzlukları gibi insan ögesinden kaynaklanan sorunları çözmek tek başına yeterli değildir. Bütün yönetsel sorunların çözümünde olduğu gibi yazızcılığın azaltılmasında da örgütün bir bütün olarak göz önünde bulundurulması, örgütün bir ögesinde yapılacak bir düzenlemenin öbür ögeler üzerindeki etkilerinin de hesaplanması gerekmektedir. Bu durum göz önünde bulundurulmadan, yalnızca birtakım işlemler basitleştirilerek yazızcılığın azaltılabileceği gibi bir düşünceden yola çıkılırsa büyük yanlışlara düşülmesi kaçınılmaz olur. Bir yandan birtakım işlemler basitleştirilip yazızcılık azaltılırken, öbür yandan yapılan örgütsel düzenlemelerle başka alanlarda yazızcılık yaratılması, kaynak savurganlığına yol açılması, kamu yönetimini içinden çıkılması güç bir kısır döngü içine itebilir. Türk kamu yönetiminde 1980'den sonra yapılan düzenlemeler, her ne kadar yönetsel düzeltim alanında önemli bir adım olarak görülse de yukarıda belirttiğimiz bütünsellikten yoksun olduğu için bu kısır döngünün içine düşmekten kurtulamamıştır.

Bu değerlendirmelerden sonra, Türk kamu yönetiminde yazızcılık sorununun çözümü konusundaki düşüncelerimizi ana çizgileriyle şöyle özetleyebiliriz :

(1) Ülkemizde yazızcılığın azaltılması konusunda özeksel olarak bugüne değin yapılanlardan fazlası yapılamaz. Her kuruluş, daha doğrusu her yönetici, kendi örgütünde karşılaştığı yönetsel sorunları çözmek, daha ussal, daha verimli bir çalışma düzeni kurmaktan birinci derecede kendisi sorumludur. Özeksel kuruluşlara düşen görev yalnızca eğitim ile teknik yardımla, siyasal erklere düşen görev de bu konuda kuruluşlardan gelecek önerileri desteklemek, yönetimi geliştirme yönündeki çabaları özendirmekle sınırlıdır. Bunun sağlanması için, her yöneticinin elinde en az görevli birimi denli önemli bir araç olması gereken Örgüt - Yöntem (O ve M) birimlerinin Türk kamu yönetiminde işlevlerini yerine getirebilecek bir saygınlığa, gerekli olanaklara, nitelikli görevlilere kavuşturulması gerekmektedir. Yukarıda da belirttiğimiz gibi, özeksel birimler olarak Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı - kuruluşundan bugüne değin önemli bir varlık gösterememiş olmakla birlikte - ile TODAİE bütün kamu yönetimine bu konuda eğitim desteği ile teknik yardım sağlamalı, bunun ötesine karışmamalıdır.

(2) Gerek yurttaşları dorudan doğruya işlerini görecekları kuruluşlara yöneltmesi, kamu kuruluşlarıyla olan işlerinde yol göstermesi yoluyla hem yurttaşlar hem de kamu kuruluşları bakımından süre yitkilerini en aza indirerek, gerek yazızcılığın azaltılmasıyla yönetimin geliştirilmesi konusunda yurttaşların görüşleriyle önerilerini toplayarak, yazızcılığın azaltılmasına kısa yaşantısı boyunca önemli katkılar sağlayan İdari Danışma Merkezi yeniden kurulmalıdır. Günümüzdeki teknolojik olanaklarla yurttaşların telefonla soracakları sorulara daha hızlı yanıt verebilecek bir biçimde örgütlendirilecek böyle bir kuruluşun çok yönlü yararları kısa sürede kendini gösterecektir. İdari Danışma Merkezinin yazızcılığın azaltılmasıyla yönetimin geliştirilmesi konularında yurttaşlardan toplayacağı öneriler konusundaki görevi, yalnızca bu önerileri ilgili kuruluşlara iletmekle sınırlı olmalıdır.

(3) Yazçizciliğin azaltılması ile ussal, verimli çalışan bir yönetim düzeninin kurulmasında yetki aktarımının devinci sanıldığından çoktur. Bu konuda Türk kamu yönetimindeki açmazların aşılmasında her düzeyde yöneticinin katılacağı kısa süreli eğitim izlencelerinin düzenlenmesi umulanın üstünde yararlar sağlayacaktır. Gerek yetki aktarımının, gerek yönetimi geliştirme konusundaki görevlerinin yöneticilere güçlü bir biçimde benimsetilmesini sağlayacak bu eğitim izlencelerinin düzenlenmesiyle yürütülmesinde en büyük görev TODAİE'ye düşmektedir.

(4) Bütün bunlar yapılırken hiçbir zaman gözden uzak tutulmaması gerektiğine inandığımız bir konuyu yeniden vurgulamakta yarar görüyoruz. Yazçizciliği azaltmak amacıyla olsun, başka amaçlarla olsun örgütün amaçsal, yapısal, insancıl ve araçsal yönlerinde yapılacak en küçük bir değişiklik bile çok yönlü bir incelemeye dayanılarak yapılmalı, örgütün bütünselliği ilkesi gözden uzak tutulmamalıdır.

EK

BAKANLAR KURULU KARARI

Sayı : 8/5284

17/6/1982 tarihli ve 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu hükümleri çerçevesinde hazırlık çalışmalarının yapılması, kanun hükmünde karamamelerin hazırlanması, yürürlüğe konulması ve uygulanmalarının izlenerek gereken düzeltmelerin yapılması amacıyla ;

1. Bakanlar Kurulu bünyesinde, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının başkanlığında, Devlet Bakanı (İ.ÖZTRAK) ile Maliye, Millî Eğitim, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Kültür ve Turizm Bakanlarından oluşan bir kurul kurulması;

2. Bu çalışmalara ilişkin hazırlıkların, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürünün yönetiminde Kamu Yönetimi Komisyonunca; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının yönetiminde Genel İstihdam Komisyonunca ve Devlet Personel Dairesi Başkanının yönetiminde Personel Rejimi Komisyonunca üç ayrı proje halinde yapılması;

3. Komisyon üyelerinin Başbakanca seçilmesi;

4. Projelerin gerektirdiği harcamaların Başbakanlıkça Komisyonlar emrine tahsis edilecek fonlardan karşılanması, harcama esaslarının Başbakanlıkça tesbiti ve harcamaların Proje Müdürlerince yapılması;

Bakanlar Kurulunca 26.8.1982 tarihinde kararlaştırılmıştır.

T.C.

BAŞBAKANLIK

Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme
Koordinasyon Başkanlığı

10.9.1982

Sayı : 16-11(00)/01420

Konu : Kamu Yönetimi Komisyonu
Çalışma Esasları

1. Bakanlar Kurulu'nun 26/8/1982 gün ve 8/5284 sayılı kararıyla, kurulan Kamu Yönetimi Komisyonunun amacı,

Kamu kurum ve kuruluşlarının (KİT'ler ve öteki kamu kurumları dahil), Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişlerine ilişkin konularda,

- Hazırlık çalışmalarını yapmak,
- Kanun hükmünde kararname taslaklarını hazırlamak veya hazırlanmasını sağlamak;
- Kararnamelerin yürürlüğe konulması için gereken hazırlık ve planlama çalışmalarını yapmak ve yapılmasını sağlamak,
- Kararnamelerin yürürlüğe konulmasından sonra, uygulamada ortaya çıkacak aksaklıkları düzeltici önlemlerin alınmasını sağlamaktır.

2. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde aşağıdaki ilkeler gözönünde tutulacaktır :

a. Kamu hizmetlerinden genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekenler, Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle yürütülür.

b. Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esaslarına uyulur.

c. Bakanlıkların kuruluş esaslarını gösteren bir ana kanun ile her bakanlık için bu esaslara uygun bir kuruluş kanunu çıkarılır.

d. Bakanlıkların kanunla kurulması ve kuruluş kanunu ile yapılan düzenlemelerin ancak kanunla değiştirilmesi, ilkeleri gözönünde tutulur.

e. Bakanlıkların merkez teşkilatı, amaç ve politika saptama, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, denetim gibi işlevleri ve bakanlık merkezinde yapılması zorunlu ana hizmetleri yürütecek şekilde düzenlenir.

f. Bakanlıkların yerine getirilmesinden sorumlu olduğu hizmetler ile hangi hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı hususu, hizmette birlik ve tutarlılık, sorumlulukların bölünmemesi, koordinasyon sağlamada kolaylık, denetimi kolaylaştırma, tasarruf ve sadelik ilkeleri gözönünde tutularak kararlaştırılır ve kuruluş kanunlarında gösterilir. Yeni hizmet kuruluşlarının kurulmasında ve bakanlıklara bağlanmasında da aynı esaslara uyulur.

g. Kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, hiyerarşik bağlılık, unvan ve rütbe standartizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenir.

h. Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatının düzenlenmesinde valilere gerekli yetkiler tanınır.

i. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin kuruluş ve teşkilatlanmasında, yukarıdaki ilkelerle birlikte hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık, verimlilik ve kârlılık esasları gözönünde bulundurulur.

j. Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluşu, organlarının teşkilatı, görev ve yetkileri ve işleyişleri gibi hususların yeniden düzenlenmesinde, hizmetin gerekliliği, ülke ekonomisine yararlılık ve verimlilik esasları dikkate alınır.

3. Kamu yönetimini yeniden düzenleme hazırlık ve uygulama çalışmaları, Kamu Yönetimi Komisyonunun yönetiminde, bu amaçla kurulacak bir Merkezi Proje Grubu tarafından yürütülecektir. Kamu Yönetimi Komisyonu Bakanlık, kurum ve kuruluşlarda kurulacak Çalışma ve Uygulama Gruplarıyla işbirliğini sağlayacaktır.

Merkezi Proje Grubu, Kamu Yönetimi Komisyonu üyesi olan bir Proje Müdürü Yönetiminde örgütlendirilecektir .

Kamu Yönetimi Komisyonu üyeleri EK. 1 de gösterilmiştir.

4. Kamu Yönetimi Komisyonu, Merkezi Proje Grubu vasıtasıyla aşağıdaki konularda gereken hazırlık çalışmalarını yaparak hazırlanacak kanun hükmünde kararname taslaklarının ve öteki önerilerin Kurul'a sunulmasından sorumlu olacaktır.

Bu Konular şunlardır :

a. Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşü, hangi anahizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı; yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulması; mevcut bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluşların birleştirilmesi veya kaldırılması; diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimleri, hukuki yapıları, hangi anahizmet birimlerinden oluşacağı; tüm kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerinin saptanması.

b. Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, KİT'lerin ve Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin çerçeve niteliğinde birer kanun hükmünde kararname taslağı hazırlanması,

c. Çerçeve niteliğindeki kanun hükmünde kararnamelere uygun olarak Başbakanlığın, Bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların ve diğer kamu kurumlarının kuruluşuna ilişkin kanun hükmünde kararname taslaklarının hazırlanması,

d. Merkezi idarenin taşra teşkilatının yeniden düzenlenmesine ilişkin kanun hükmünde kararname taslağının hazırlanması,

e. Mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesine ilişkin kanun hükmünde kararname taslaklarının hazırlanması,

f. "Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi"nin geliştirilmesi ve yürütülmesi,

g. İdari usullerin geliştirilmesi ve kırtasiyecilikle savaş konusundaki çalışmaların düzenlenmesi ve yürütülmesi,

h. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olan;

(1) Ünvan standardizasyonu

(2) Kadroların kodlandırılması

(3) Başbakanlık, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluş ve kurumların Teşkilat Personel Malzeme Kadroları (TPMK)

(4) Genel kadro kanunu,

Konularında, Personel Rejimi Komisyonu ile işbirliği yapılması ve komisyonca ele alınması uygun görülecek öteki konuların proje çerçevesinde ele alınması ve yürütülmesi;

5. Çalışma kapsamına giren bakanlık, kurum ve kuruluşlar; kamu yönetimi komisyonunca yapılacak istek üzerine, bünyelerinde kurulacak Çalışma ve Uygulama Grupları vasıtasıyla aşağıdaki hususların yerine getirilmesinden sorumlu olacaklardır :

- İstenecek her çeşit bilgi ve belgeyi sağlamak,
- İstenecek inceleme ve araştırmaları yaparak sonuçlarını bir raporla bildirmek,
- İstenecek kanun hükmünde kararname tasarımlarını hazırlamak,
- Merkezi Proje Grubunda çalışmak üzere gerekli nitelikleri taşıyan personeli sağlamak,
- İstenecek malzeme, araç ve gereci sağlamak,
- Kamu Yönetimi Komisyonu tüm bakanlık, kurum ve kuruluşlarla doğrudan haberleşmeye yetkili olacaktır.

Bilginize arz ve gereğini rica ederim.

Bülend ULUSU
Başbakan

EKLER :

Ek : 1 - Komisyon Üyeleri Listesi

DAĞITIM :

Gereği :

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı
ve Bağlılarına
Devlet Bakanlıkları ve Bağlılarına
Başbakanlık Bağlılarına
Bakanlıklar bağlı ve ilgili kuruluşlarına

Bilgi :

Genelkurmay Başkanlığına
Devlet Başkanlığı Genel
Sekreterliğine
Milli Güvenlik Konseyi
Genel Sekreterliğine

KAMU YÖNETİMİ KOMİSYONU ÜYELERİ

Prof.Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK	TODAİE Genel Müdürü, Başkan
Prof.Dr. Necdet SERİN	Siyasal Bilgiler Fakültesi, Başkan vekili
Sadık BAKLACIOĞLU	Sermaye Piyasası Kurulu Baş. Yard. Başkan Vekili
Dr. Kenan SÜRGİT	TODAİE Öğretim Üyesi, Proje Müdürü
Sadullah AYĞÜN	Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı
Hamit CEMİLOĞLU	DPT Mali ve Hukuki Tedbirler Dairesi Başkanı
Tali DİNÇEL	Arjantin Cd. Akçay Apt. 22/9 Çankaya ANKARA
Ferit DEMİRHAN	Devlet Personel Dairesi Uzmanı
Uluç ENGİN	MEB Teşkilat ve Kadro Dai. Bşk.
Prof.Dr. Kurthan FİŞEK	Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyesi
Adnan KAPTAN	Başbakanlık Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Koordinasyon Başkanı
Seyfettin NALIŞ	İçişleri Bak. Teftiş Kurulu Bşk.lığı, Müşavir Müfettiş
Biltekin ÖZDEMİR	Maliye Bak. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü
Selahattin ÖZMEN	İş Bankası Yönetim Kurulu Üyesi
Prof.Dr. Arif PAYASLIOĞLU	İdari İlimler Fakültesi (ODTÜ)
Halit SALTİK	Başbakanlık Yük. Denet. Kurulu Başkanı
Doç. Dr. Mustafa TOSUN	TODAİE Genel Müdür Yardımcısı