

DEVLET İDARESİNDE KOORDİNASYON HAKKINDA BAZI MÜTALÂALAR

Prof. Dr. Kemâl TOSUN

İktisat Fakültesi

A — MESELENİN MAHİYET VE ÖNEMİ

I. Toplum ve müessese idaresinde koordinasyon :

Tek başına olan *fert*, bedenî, dimağî ve ruhî kuvvet ve kabiliyetlerinin mahdut olmasından dolayı, zayıftır. Hudutlu vasıf ve kabiliyetlerle hudutsuz telâkki ettiğimiz ihtiyaçlarımızı tatmin edebilmek için ferdî gücünün takviye olunması lâzımdır. Fert, bunu, *mad-dâ vasıtalar*dan ve/veya *beşerî varlıklardan* istiane etmek suretile başarır. Birincisinden ferdin çalışma gücünü ve dolayısıyla iş verimini arttıran her türlü fizikî âlet ve vasıtaları, ikincisinden ise, diğer fertlerin *işbirliği yardımını* kastediyoruz.

Âlet ve makineler yardımı ile fert refah seviyesini ancak belli bir ölçüde arttırabildiğinden, hemen her zaman, başkalarının iştirak yardımına (= contribution) ihtiyaç hissetmiştir. *Cemiyet, müessese* ve *işletmeler* gibi devamlı ve resmî (şekli) bir mahiyet-taşıyan gruplar ile muvakkat ve gayri resmî (şekilsiz) bir karakter arzeden *gruplaşmalar*, bu ihtiyacın mahsulüdür, denilebilir. Fertlerin, cemiyet dediğimiz toplu halde yaşamaları, çeşitli bakımlardan, fakat, bilhassa, *sosyal işbölümü* ve *ihtisaslaşmanın* sağladığı *munzam gücü* temin eder. Fertler, cemiyet halinde yaşamakla gerek ferdî gerek müşterek gaye ve maksatlarına daha müessir ve müsmir bir şekilde hizmet etmiş olurlar. Müessese ve işletmeler ise, daha dar bir çerçevede dahilinde, yani daha küçük çapta ve daha spesifik gaye ve maksatlar için gerçekleştirilen bir işbölüm ve ihtisaslaşma sistemi teşkil ederler.

Gerek içtimaî işbölümü gerek müesseseler içindeki işbölümü, ona iştirak eden fertlerin ferdî ve münferit kabiliyet ve imkânlarını takviye etmekte ise de, birbirine şu veya bu şekilde bağlı muhte-

lif işler gören fertler arasında *ayrılma* ve *ayrılık* temayül ve istidatları da tevlit eder. Bu ayrılık ve ayrılmalar ise, işbölümü ve ihtisasslaşmadan doğan tasarrufları ve faydaları bertaraf kılan israf- lar ve zararlar meydana getirirler. Bu israf ve zararları azaltma ve ya yok etme için işbölümü yapmış olan fertler arasında sıkı biş iş- *birliği* sağlamak icap eder.

Bu işbirliğinin nasıl gerçekleştirilebileceğini tesbit için, bahsi geçen ayrılık ve ayrılmaların sebeplerini teşhis etmek gerekir. Bir işin muhtelif kısımlarını, veya bir eserin çeşitli parçalarını ifa eden yahut belli ve müşterek bir gayeye ulaşmak için lüzumlu iş ve faa- liyetlerin farklı kısımlarından mes'ul olan fertler arasında husule gelen ayrılık ve ayrılmaların sebeplerini iki kategoride toplamak kabildir : a) İşbirliği sistemine (beraberce çalışma nizamı ile husul bulan *bütüne* işbirliği sistemi diyoruz), dahil olan fertler arasında- ki *fizik-maddî ayrılma*, yani fertlerin haberleşme ve irtibatını güç- leştiren mesafe ve saha ayrılığı... b) İşbirliği sistemine iştirak eden fertler arasında husule gelen *fikrî ve ruhî ayrılıklar*

Demek oluyor ki, işbirliği halinde bulunan veya işbirliği etme durumunda bulunan bir grup fert arasında husule gelen veya gel- mesi muhtemel olan ayrılma ve ayrılıkları bertaraf etmek veya on- lara çare bulmak için, yukarıdaki iki faktörü gözönünde bulundur- mak icap ettiği neticesine ulaşıyoruz. Fizik-maddî ayrılmanın çare- si, *tesirli ve verimli bir haberleşme (communication) sistem ve me- kanizması* kurmaktır. Fikrî ve ruhî ayrılığın çâresi ise, işbirliği sis- temine iştirak eden fertleri (= iştirakçiler), iş, maksat, gaye bir- lik ve beraberliğine *ikna etmek, inandırmak* ve böylece fikir ve ar- zu farklarını yok etmektir.

İşte, müşterek bir eser veya gaye için işbirliği etme durumun- da olan fertler arasındaki ayrılma ve ayrılıkları, diğer ifade ile, par- çalanma temayüllerini, bertaraf edip, onları bir bütün halinde so- nuca ulaştırma zarureti, bahis konusu fertleri sevk ve idare etme ameliyesini ve dolayısıyla bu ameliyeyi ifa edecek organları, yani sevk ve idarecileri yaratmaktadır. Sevk ve idare ameliyesi, bu mâ- na ve mahiyetile, tamamen bir *koordinasyon faaliyeti* şeklinde or- taya çıkmaktadır.

Şu halde, *koordinasyonun gayesi*, iki kişilik basit ve küçük bir gruptan (aile böyle bir grup için bir misal olabilir), devlet gibi mu- azzam ve çapraşık müesseselere kadar her türlü işbirliği sistemle- rinin *tesirli* (= gayeye ulaştırıcı) ve *verimli* (= asgarî fedakârlık- la) bir şekilde çalışmalarını sağlamaktır.

II. Devlet, idare ve koordinasyon mefhumları :

1) *Devletin mahiyetine toplu bir bakış :*

Fertler, *cemiyet* ve *müesseseler* vasıtasile refah ve saadetlerini daha kolay bir şekilde gerçekleştirebileceklerine inanmış olduklarından bu işbirliği sistemlerini vücade getirirler ve onlara iştirak yardımında bulunurlar. Fertlerin muayyen gayeler etrafında toplanma ve işbirliği etme hususundaki arzu ve iradeleri, husule getirdikleri grubun veya işbirliği sisteminin *ıçtimaî gücü*'nü teşkil eder. Grubu veya toplumu teşkil eden fertlerin müşterek gayeleri etrafında işbirliği yapma hususundaki arzularının şiddeti, onların *ıçtimaî güçlerinin* derecesini ifade eder. Bahis konusu arzuya göre derecesi değişmek üzere, her grup veya toplumun belli bir sosyal güce sahip olacağı açıktır. Ancak, sosyal güç, toplumun maddî ve manevî ihtiyaç ve gayeleri etrafında *müesseseleşmediği ve teşkilâtlanmadığı* müddetçe, yalnız nazarı ve potansiyel bir mahiyet ve değer taşımaktan ileri bir hüviyet iktisap edemez.

Toplumun veya müessesenin çeşitli gaye ve ihtiyaçlarına ait işleri ve fonksiyonları ifa edecek *uzuvlar* (müessese ve işletmeler) vücut buldukça bahsettiğimiz *organlaşma* (= taazzuv) ve *teşkilâtlanma* gelişir. Bu organlaşma ameliyesinin nihaî tekâmül seviyesini, müesseseyi veya toplumu *bir bütün olarak*, gayelerine doğru *koordine* (âhenkli), yani *müessir ve müsmir* bir şekilde yöneltecek yüksek bir sevk ve idare organının vücut bulması teşkil eder. Bu organ, her türlü gayeleri ve bunlara ulaştıracak vasıta, yol, kaide, usul ve prensipleri vazeder ki, bunların heyeti mecmuası *hukuk*'u meydana getirir. *Hükümet*, bu mânada, yüksek bir sevk ve idare organı olarak teşriî, icraî ve kazaî kuvvetleri sinesinde toplayan bir hâkimiyetin ifadesinden başka bir şey değildir. Bu düşünce tarzına göre, *devlet*, toplumun *ıçtimaî gücünün* hukukî teşkilâtlanmasından ibarettir.

Bu izahattan anlaşılacağı üzere, toplumun, gayelerine doğru âhenkli (müsmir ve müessir) bir şekilde sevk ve idare edilme hususunda haiz olduğu kuvvete, *sevk ve idare veya koordinasyon gücü* ismi verilebilir. Toplumun (artık devletin diyebiliriz), varlığını idame ettirme hususunda haiz olduğu kuvvete *siyasî güç*, refah seviyesini yükseltme hususundaki kuvvetine *iktisadî güç* saadet seviyesini yükseltme konusundaki kuvvetine ise, *manevî veya psikolojik güç*,

iç ve dış emniyetini sağlama konusundaki kudretine ise *askerî güç* diyebiliriz.

2) *Sevk ve idare mefhumuna toplu bir bakış :*

Daha önceki izahlardan da istihraç olunabileceği gibi, sevk ve idare bir insan grubunu müşterek bir gayeye doğru sevk etme hususundaki faaliyetlerin heyeti mecmuasıdır. *İnsan grubu, müşterek gaye, sevk etme* gibi mefhumlar, sevk ve idarenin *beşerî, işbirlikçi ve otoriteyi haiz bir ameliye* olduğunu göstermektedir ¹.

Otorite, yaptırma ve/veya yaptırmama, kısaca, bir davranış veya hareket tarzını kabul ettirme gücü olarak tarif olunursa, sevk ve idarenin ve dolayısıyla koordinasyonun esasını teşkil eder. Gerçekten, yukarıda, bahsi geçen fertlerarası ayrılık sebeplerinden biri olan fikir ve his farklarından dolayı, fertlerin işbirliği sistemine iştirakleri ya mümkün olmaz, ya devam etmez ya da çok verimsiz bir mahiyet iktisap edebilir. Yine yukarıda, bu durumu bertaraf etmek üzere, iştirakçi fertleri ikna etme, gayeyi benimsetme çaresinden bahsetmiştik. Ancak, derhal ifade edelim ki, *ikna, arzulatma ve istetme* yani *istetererek yaptırma* yolu (ki, buna demokratik sevk ve idare şekli de denebilir), her zaman tesirli ve verimli olmayabilir. Hatta, bazı sevk ve idareci nazariyecisi ve tatbikatçısına göre, bu yol, *çok zaman* hayal sukutuna müncer olur. İşte, işbirliği yapma durum ve mecburiyetinde olan fertlerin gayeye doğru yöneltilemeleri için teknik mânada haberleşmeleri ve böylece *fizikî bir koordinasyon* sağlamaları kâfi gelmediğinden, mezkûr haberleşmenin (= communication), *otoriter* (= emredici authoritative) bir karakter taşıması da elzemdir.

Sevk ve idare ameliyesi, şüphesiz ki, birçok faaliyetleri gerektirir. Bu ameliyenin ilk defa ilmî bir tahlilini, bugün sevk ve idare ilminin babası sayılan *Henri Fayol* yapmıştır. *Fayol*, *sevk ve idare* (= administration) *fonksiyonunu* şu *unsurlara* (= elements) ayırmaktadır : (1) *Basiret* (= prévoyance), (2) *Teşkilâtlandırma* (= organisation), (3) *Emir - kumanda* (= commendement), (4) *Ahenkleştirme* (= coordination), (5) *Kontrol* (= contrôle) ².

1) Bu konularda tafsilât için bak : *K. Tosun* : İşletme ve Müesseselerde Sevk ve İdare Prensipleri, Tatbikatı ve Politikası. Hüsniyatı Matbaası, 1961, İstanbul, s. 170 ve müte. ile 19 ve müte.

2) Bak : *Henri Fayol* : Administration Industrielle et Générale. Paris, Dunod, 1931, Bu eser, *M. Asım Çalikoğlu* tarafından «Sınai ve Umumî İşlerde İdare» adile Türkçeye çevrilmiş ve Hilmi Kitabevince yayımlanmıştır 1939, İst.

(1) *Basiret*; ileriye görme, geleceği tahmin edip plânlama ve faaliyet programı (= programme d'action) nı vücade getirme işidir. *Fayol*'ün basiret adını verdiği ve sevk ve idare ameliyesinin birinci safhasını teşkil eden bu işler, daha sonra, sevk ve idare literatüründe *plânlama* başlığı altında toplanmıştır. İyi bir plân, sevk ve idarenin ve dolayısıyla koordinasyonun tesirli ve verimli olmasının en iptidai ve temel şartıdır.

(2) *Teşkilâtlandırma*; plânda veya iş programı yahut bütçede tesbit edilmiş olan gayelerin gerçekleştirilmesi için seçilmiş bulunan vasıta ve usullerin tanzimi; vazife, salâhiyet ve mes'uliyetlerin tevzi ve tâyini; vasıta ve personel ile ilgili münasebetlerin tâyini ameliyesidir. Teşkilâtlandırma ameliyesi neticesinde husule gelen *teşkilât* (= organization), bir takım *mevkiler* ile bu mevkiler arasındaki *münasebetleri* ve bu münasebetlerin cereyan *usullerini* ifade eder. Mevkiler ise, belli bir işbölümü sonucunda vücut bulan iş gruplarını veya faaliyet gruplamasını, ve bu iş gruplarını ifa edebilmek için lüzumlu olan salâhiyet ve mes'uliyetleri temsil ve ifade ederler. İyi bir organizasyon, başarılı bir sevk ve idare ile koordinasyonun ikinci temel şartıdır.

(3) *Emir - kumanda*; teşkilâtlandırma neticesinde husule gelen müessesenin (*Fayol* buna «corps social», *ic̣timaî yapı*, diyor) harekete geçirilmesi ve bilfiil gayesine doğru yöneltilmesi ve sevk edilmesini ifade eder. Sevk ve idarenin bu safhasında, sevk ve idareci, artık, tamamen beşerî unsur (insan) la münasebette ve gayesi, bu unsuru en tesirli ve verimli bir şekilde çalıştırmaktır. Emir ve kumanda bilgisi ve san'atı bu safhada büyük rol oynar. İnsanı tanımak ve onun davranışlarının tâbi olduğu kanunları bilmek ve onu gayeye doğru seve seve götürmek, bu safhanın temel faaliyetlerindenidir. Sevk ve idarecinin insanları sürüklemek ve onlara önderlik etmek konusunda sahip olduğu vasıf ve kabiliyetleri, bu safhada bilhassa önem iktisap eder.

(4) *Koordinasyon*; müesseseyi vücade getiren muhtelif işler, kısımlar (iş grupları), departmanlar ve bunların başında bulunan idareciler arasında ziddiyetlerin, gecikmelerin bertaraf edilmesi ve ahenk sağlanmasıdır. Bu şekilde tekrarlar, boşluklar ve bu sebeplerle husule gelen israf ve kayıplar bertaraf edilmiş olur. Bir işletme veya müessese, onu vücade getiren münferit istihsal faktörlerinin toplamından fazla bir değer taşıyorsa, bu fazlalık onun *ahenk-*

li ve optimal bir bütün teşkil etmesinin eseridir. Bu fazlalığa, *koordinasyon değeri* demek icap eder. (Mevzuumuzun sıklet merkezini teşkil ettiğinden koordinasyon hakkında aşağıda tafsilât verilecektir.)

(5) *Kontrol*; grupta, müessese veya işletmede cereyan eden faaliyetlerin ve ulaşılan neticelerin, plânda, iş programında, talimat ve emirlerle bütçede derpiş olunduğu üzere cereyan edip etmediklerini, gerçekleşmiş olup olmadıklarını araştırma işidir. Dikkat edilirse, kontrol, *olması istenen ve arzulanana* ile olan (gerçekleşen) arasında yapılan bir mukayesedir. Plân, bütçe, emir v.s. erişilmesi arzulan bir durumu (yani bir standardı) ifade ederler. Müessese veya işletme harekete geçtikten sonra, işlerin ve faaliyetlerin, plânlanmış oldukları üzere cereyan edip etmediklerini tahkik etmek zârurîdir. Aksi halde, nereye doğru seyrettiğimiz, ne kadar mesafe kat ettiğimiz ve hedefe hangi ölçüde yaklaştığımızın farkına varamayız. Kontrol, ileriye doğru seyrederken, dönüp geriye bakmak, ne başardığımızı gözden geçirmektir. Böylece, yanlış yola girmiş olup olmadığımızı, hata işleyip işlemediğimizi farkedebiliriz. Kontrolün *önleyici ve tedavi edici* iki büyük fonksiyonu vardır.

B — DEVLET İDARESİNDE KOORDİNASYON

I. Koordinasyonun devlet idaresindeki yeri ve önemi :

Her müessesede ve işbirliği sisteminde *dağıtıcı* ve *birleştirici* (anılmerkez ve ilalmerkez) kuvvetler mücadele halindedir. Fertler ve gruplar arasındaki menfaat, fikir ve his farkları ve zıddiyetleri, hırslar, ihtiraslar ve düşmanlıklar, muhafazakârlık ve değişmeye mukavemet, haberleşme noksanı ve aksaklıkları, bilgisizlik ve kabiliyetsizliklerle, bürokrasi ve sevk ve idare (plânlama, teşkilâtlandırma, emir - kumanda ve kontrol) noksanları v.s. müesseselerde *parçalanma ve dağılma kuvvetleri* (= centrifugal forces) mahiyeti taşırlar. Buna mukabil, menfaat, fikir ve gaye birliği, diğergâmlık, iyi bir haberleşme ve malûmat edinme sistem ve mekanizması, bilgili, kabiliyetli ve yüksek vasıflı sevk ve idarecilerle önderler *toplayıcı ve birleştirici* (= integrative) istikamette işleyen kuvvetlerdir. Bunlardan birinci kategori kuvvetler koordinasyonu zayıflatır, ikinciler ise kuvvetlendirirler.

Devlet gibi, sayısız müessese ve işletmelerden, sayısız gruplar, klikler, topluluklar, sınıflar ve zümrelerden müteşekkil muazzam bir müessesede her iki kuvvetin devamlı faaliyet halinde olacağı şüphesizdir. Devletin gücü, şüphesiz ki, birleştirici kuvvetlerin çokluğu ve kudreti, parçalayıcı ve dağıtıcı kuvvetlerin azlığı ve zayıflığına bağlıdır. Şu halde, devlet idarecilerinin temel vazifesi, birleştirici kuvvetleri arttırmak, ayırıcı kuvvetleri azaltmak, ve her halükârda birinciler lehine bir muvazene gerçekleştirmek ve idame ettirmektir. Bu bir koordinasyon işidir ve biri *zaman* diğeri *mekân* bakımından olmak üzere iki türlü düşünülebilir. Bir orkestra, zaman bakımından koordinasyonun mükemmel bir örneğidir. Ağır bir taşın yerinden oynatılmasında olduğu üzere birden fazla şahsın gayretini teksif etmesine ihtiyaç olduğu hallerde gayretlerin aynı ana teksifi (= simultaneity, timing, synchronization) de, zaman bakımından koordinasyon zaruretinin misalidir. Yürüyen zincir veya şerit ismi verilen istihsal metodu ise, yer bakımından koordinasyona misal teşkil eder³.

Cemiyetin refah ve saadetini sağlama mes'uliyetini taşıyan devlet idaresinde, zaman, emek ve masraf kayıplarını ve israfları azaltıp, gayelere doğru azamî tesir ve verimle yürüyebilmek için, her iki ahenkleştirme şekline şiddetle ihtiyaç olacağı şüphesizdir. Devletin büyüklüğü, faaliyetlerinin çeşitliliği, coğrafi dağılma, menfaat zümrelerinin çokluğu v.s. koordinasyon zaruretini şiddetlendiren âmillerdendir.

Devletin iktisadî faaliyetlerinin çoğalması ve bu sahadaki müdahalelerinin artması da, koordinasyon zaruretini şiddetlendirir. Liberal devlet nizamında, piyasa mekanizmasının ifa ettiği koordinasyon, müdahaleci ve sosyalist devlette ancak çok çapraşık bir mekanizma ile gerçekleştirilebilir.

Kordinasyonun önemi, mahiyetinden ve ifa ettiği fonksiyonlardan ileri gelmektedir. Grup ve topluluk halindeki bütün faaliyetlerde, gayeye ulaşmak için, grubu teşkil eden fertlerin veya kısımların ahenkleştirilmesi, diğer bir ifade ile çalışma ve gayretlerin birbirlerine zıt istikametlere yöneltilmiş olmaması şarttır. Gayeye varmak veya başarısızlığa uğramakta koordinasyonun oynadığı rolü, en müşahhas bir şekilde, askerî sevk ve idarede müşahade etmek

3) Bak : L. D. White : Introduction to the Study of Public Administration. Mac-Millan, New York, 1953, 7 nci bası, s. 210 ve müte.

kabildir. Zafer, ancak, orduyu teşkil eden çeşitli unsurların çok sıkı bir koordinasyonu sayesinde sağlanabilir. Bu itibarla, harp prensiplerinin sıklet merkezini koordinasyon teşkil eder. *Amiral Nelson*'un Trafalgar Zaferini mükemmel bir koordinasyona borçlu olduğunu harp tarihleri ve sevk ve idare kitapları yazar. Keza, Müttefiklerin İkinci Dünya Savaşındaki başarısı, başta *Roosevelt*, *Stalin* ve *Churchill* olmak üzere, liderlerin sık sık buluşmak ve fikir teatisinde bulunmak suretile gerçekleştirdikleri koordinasyonun eseridir. Diğer taraftan, Mihver devletlerinin harbi kaybetmelerinde koordinasyonsuzluğun büyük payı olduğunu birçok müellifler ileri sürmüşlerdir. Tatbikat ve nazariyatta temayüz etmiş sevk ve idarecilerden *L. Gulick*, bizzat Amerika Birleşik Devletleri içinde gerçekleştirilen koordinasyonun harbin kazanılmasındaki rolüne şöyle işaret eder : «...Karada, havada ve denizde çarpışan silâhlarımız, sivil ve askerî istihsal programlarımız arasında ve kauçuk, gemi, benzin, tank, uçak, çıkarma filosu, cephane, mensucat, makine v.s. gibi stratejik maddelerin istihsalinde koordinasyon yaratmamış olsaydık harp gücümüzün yüzde 25 ilâ 30 undan fazlasını kaybetmiş olurduk.»⁴

Bir memleketin *ekonomisi* de, gayesi millî refahı arttırmak olan bir müessese olduğuna nazaran, muhtelif kısımları arasında ahenkli bir gelişmeye muhtaçtır. *İktisadî kalkınma*, çeşitli iktisadî sektörlere ait politika ve programların aynı gayeye tevcih ve koordine edilmesini icap ettirir. Meselâ; istihsal politikası ile istihlâk politikasının koordine edilmesi, arz ile talep arasındaki aşırı farkları giderebilir ve gerek fiatlardaki anormal dalgalanmaları, gerek sık sık husule gelen kıtlıkları bertaraf edebilir. Aynı şekilde para ve kredi politikasının da, bu ikisine uydurulması ve keza vergi politikasının bu üç politika ile ahenkleştirilmesi zaruridir. İstihsal politikasının ayrıca kendi içinde ahenkleştirilmesi ve bilfarz, sanayi, ziraat, münakalât, ticaret v.s. sektörlerinin ahenkli şekilde gelişmesinin sağlanması elzemdir. Sermaye, işgücü ve sevk-ve-idare gücü gibi çeşitli istihsal âmillerinin de ahenkli tarzda geliştirilmesi icap eder⁵.

4) Bak : *L. Gulick* : Administrative Reflections from World War II. University of Alabama Press, 1948, s. 81 - 85.

5) Bak : *K. Tosun* : İktisadî Koordinasyon İhtiyacı. Vatan gazetesi, 20/5/1957.

II. Müessir bir koordinasyon sağlama yolları :

1) İyi bir plân :

Bütün millî ekonomiye şâmil bir plân ve bu plân çerçevesi dahilinde tâli plân ve programlar vücade getirmek, koordinasyonun ilk şartıdır. Plân *gayelerin* ve bunlara ulaştırılacak *vasıtaların* önceden tahmin ve tesbitini icap ettirdiğinden, iyi bir plân için herşeyden evvel, millî ekonominin yapısını ve imkânlarını yakından tanımak lâzımdır. Bunun için de, noksansız istatistikî malûmat, ilmî araştırmalar v.s. elzemdir. Şu halde, devlet teşkilâtında vücade getirilecek bir koordinasyon organının yanında modern esaslara uygun bir şekilde çalışabilecek bir plânlama dairesine ihtiyaç vardır.

Devlet, milyonlarca insanın müşterek gayelerini asgarî emek, zaman ve fedakârlıkla gerçekleştirmeyi gaye edinmiş bir müessesedir. Bu gayeler, mevcudiyet ve bağımsızlığı idame, ve refah ve saadeti sağlamaktan ibaret teelâkki olunabilir. Bunun için *siyasî - askerî, içtimâî - kültürel* ve *iktisadî* müesseseler kurulmuş ve millî kaynaklar bu teşekküllere tahsis ve taksim olunmuştur. Millî servet ve kaynaklar mahdut olduğu cihetle, bunları zaman ve şartlara göre en müsmir olabilecekleri şekilde, bu üç sahaya tevzi etmek zarurîdir. Bunun için bir *millî savunma plânı*, bir *içtimâî - kültürel gelişme plânı* ve bir *iktisadî kalkınma plânı* vücade getirmek lâzımdır. Bu plânların da tâli plân ve programlara ayrılması icap edecektir. Bilfarz, içtimâî - kültürel saha ile ilgili umumî plân; eğitim, öğretim ve sağlık plânlarına; iktisadî kalkınma genel plânı ise, istih-sal, istihsal, inkısam ve tedavül politikalarına ayrılabilir. Keza, yine bilfarz, istihsal plânı, sanayi, ziraat, münakalât, madencilik, turizm v.s. gibi çeşitli tâli plânlara tefrik olunabilir. Diğer taraftan aynı plân, resmî ve hususî sektörlerle ilgili olarak iki ayrı kısımda mütalâa olunabilir⁶.

Anlaşıyor ki, devlet hayatında ve idaresinde millî servet ve kaynakların önceden tayin edilmiş çeşitli gayelere tevzi ve tahsisini ifade eden çeşitli plânların vücade getirilmesi esastır. Ancak, devletin iktisadî hayata müdahalelerinin artması ile müterafık olarak miktarı pek çok artan bu plânların ahenkli bir bütün teşkil etmeleri güçleşmiştir. Mezkûr plânlar arasında her türlü israfları

6) Bak : K. Tosun : İdarede Koordinasyon. Vatan gazetesi, 22/7/1958.

bertaraf edecek bir koordinasyonun sağlanması ise, bu güçlük nispetinde şiddetlenmiştir. Filhakika, istihsal plânı vücade getirilirken, millî gelirin *hangi nispette yatırıma* ve *hangi nispette istihlâke* tahsis edileceğini tâyin etmek icap ettiğine göre, istihlâk politikasını nazara almadan bu konuda müessir bir plân meydana getirmek mümkün olmayacaktır. Keza, bu sebeple, millî gelirin bölünmesi hususundaki politikayı da hesaba katmak lâzım gelecektir. Zira, millî gelirin taksimi ile yatırım ve tasarrufa ayrılacak millî gelir nisbetleri arasında sıkı bir bağlılık vardır. Aynı şekilde, tedavül yani para - kredi politikasının da, ayarlanması icap eder.

Devletin, iktisadî ve içtimaî kalkınması ile millî savunması için vücade getirmesi lâzım gelen bütün plânların muhtelif bakanlıklarca hazırlandığı, tatbik ve kontrol edildiği hallerde gayret ve faaliyetlerde koordinasyon sağlamak çok müşkül olur. Bu durumda, devlet faaliyetlerini ahenkleştiremeyen kürekçilere sahip bir sandal misali, gayelerine doğru ilerleyemez, olduğu yerde sayar. *Merkezî bir devlet plânlama teşkilâtının* zarureti böylece açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Hattâ, bu sebeple, biz, böyle bir plânlama organına, sosyalist veya aşırı devletçi bir iktisat rejiminin bir vasıtasından ziyade, modern devletin sevk ve idaresinde lüzumlu idarî bir âlet nazarıle bakmaktayız.

2) *İyi bir koordinasyonun ikinci şartı noksansız ve kusursuz bir teşkilâttir :*

Plân ve programda derpiş olunan işlerin görülebilmesi için canlı ve cansız vasıtalarından müteşekkil bir teşkilâta ihtiyaç vardır. Teşkilâtlandırmada, *işlerin tâyini, bölünmesi* ve bunları ifa için lüzumlu *salâhiyet* ve *mes'uliyetlerin tesbiti* ve bunlar neticesinde husule gelecek mevki ve vazifeleri işgal edecek personelin tedariki ve yetiştirilmesi başta gelen bir rol oynar. İyi bir koordinasyon için hükûmetin halihazır teşkilâtından ve personelinden geniş ölçüde istifade olunabileceği gibi, yeni bazı müesseselerin kurulması ve bilhassa idarî ve iktisadî formasyonları kuvvetli elemanların yetiştirilmesi behemehal icap edecektir. Hükûmet mekanizmasını teşkil eden bakanlıklar ve diğer çeşitli kısımlar, kendi vazife ve salâhiyet hudutları dahilindeki işlerde başarı sağlamak endişesile, umumiyetle hükûmetin diğer kısımlarını ihmâl etmek ve böylece ahenksizliklere ve dolayısıyla israflara meydan vermek temayülündediler. Bu sebeple, koordinasyon vazifesile yüklü merkezî bir organın

bakanlıklarüstü bir nüfuz ve otoriteye sahip olması icap ettiği kolayca anlaşılmaktadır.

3) *İyi bir emir - kumanda ve haberleşme mekanizması :*

Müessir ve müsmir bir koordinasyon için iyi bir emir - kumanda ve haberleşme sistem ve mekanizmasının lüzumu pek fazladır. Müessese ve işletmelerdeki ahenksizliklerin büyük bir kısmı, işbölümü sisteminde vazife almış fertlerin, birbirlerinin yaptıklarından ya haberdar olmamalarından veya haberdar değillermiş gibi hareket etmelerinden ileri gelir. Plân, bütçe, talimat v.s. de öngörülen işlerden, yapılmakta olan işlerin gidişinden ve yapılmış bulunan işlerin durumundan ilgilileri zamanında ve uygun bir şekilde haberdar kılmak gerekir. İsbetle ve sür'atle işleyen bir iletişim sistemi, aşırı bürokrasiden tenzih olunmuş bir irtibat ve muhaberat mekanizmasının mevcut olmadığı bir devlette koordinasyon bir hayalden ibaret kalır.

Devlet gibi büyük ve çaprasık müesseselerin kontrolü çok zordur. Bu müesseseleri teşkil eden personel arasındaki his, fikir ve kanaat ihtilâfları ile menfaat ve gaye ayrılıkları, kendilerine ulaştırılan emir, talimat, politika ve plânları bazan bilmeyerek, ekseriya da bilerek yanlış anlama ve tefsirlerine sebep olurlar. Bu sebeple, bu konuda üzerinde ençok durulması gereken tedbirler arasında, *personelin moralini* yüksek tutmak gelir. Bu mevzuda ise, eğitim ve öğretim yanında, âmirlere, müesseseye ve devlete bağlılık ve gayeleri benimseme mühim rol oynar. Bunların ilk şartı ise, mutlak ve nisbî adaletten mahrum olmayan bir *mükâfatlandırma ve cezalandırma sistemi*dir. Ücretleme sistemi, bunların içinde en önemli mevki isgal eder. Bizde, *Devlet Personel Kanunu* (kanunlaştığı takdirde) bu yolda bir adım teşkil edebilecek bir takım değişiklikler getirecektir, zannındayız. Diğer bir tedbir, devlet müessese ve işletmelerinde çalışanların demokratik bir sevk ve idarenin nimetlerinden faydalandırılmasıdır. Hiyerarşinin en üst kademesinden en alt kademesine kadar bütün iareci ve âmirlerin demokratik birer önder haline getirilmesi, devlet hayatımıza geniş ufuklar açacaktır. Bunun için de ademi merkezî bir sevk ve idare ile organizasyonun, mümkün ölçüde, gerçekleştirilmesi zaruridir.

Hülâsa; müesseseler sevk ve idaresindeki israf ve kayıpların büyük bir kısmı, iştirakçi fertlerin, ya malûmat noksanı dolayısıyla veya kasden ayrı veya zıt istikametlerde gayret sarfetmeleri ve

âdeta müşterek gayretleri sabote etmelerinden neşet eder. Buna, mani olmak için, kanun, talimat, emir v.s. gibi haberleşme vasıta ve âletlerinin, asgarî emek ve zamanla çalışmalarını sağlamak, kısaca, müessir ve müsmir bir komünikasyon sistem ve mekanizması gerçekleştirmek lâzımdır. İkinci mühim tedbir ise, haberleşme vasıtalarının bu arada bilhassa emir ve talimatın, personelin moralini yıkıcı değil takviye edici bir mahiyet ve şekilde olmasıdır. Nihayet, morali yükseltici maddi - fizik şartlar ile malî - ekonomik şartların da yerine getirilmesine çalışmak icap eder.

4) Müessir bir kontrol ve teftiş mekanizması :

İyi bir koordinasyonun dördüncü şartı, müessir ve müsmir bir murakabe ve kontrol sisteminin kurulmasını ve işlemlerini temin etmektir. Kontrol, işlerin, faaliyetlerin ve elde olunan neticelerin plâna, programa, bütçeye, usullere, emir, talimat ve politikalara uygun olup olmadığını tahkik etmektir. Bunun için, gayelerden başka, zaman, masraf, kalite ve miktarlarla ilgili standartların tesbit edilmiş olması ve saniyen çalışma ve faaliyetlerle bunların neticelerine ait fiilî durumlarının tayini lâzımdır. Bu kabil hareket noktaları, plânlama organından ziyade ayrı bir kontrol organına verilmelidir. Mamafih, kontrolün teferruatla ilgili olmayan genel kısımları, merkezî koordinasyon teşkilâtının plânlama dairesi tarafından ifa olunabilir, ve bu takdirde bazı faydalar da vardır⁷.

Koordinasyon organı, kontrol neticesinde tesbit edeceği inhiraf ve aykırılıkları tashih ve telâfi edici tedbirler de düşünecek ve bunları ilgili makamlara bildirecektir. Vakit kaybetmeden ve hatta bazan husule gelmelerinden önce, aksaklık ve inhirafı tahmin ve tesbit etmek ve tashih edici tedbirleri bildirmek suretile, koordinasyon uzvu, devlet idaresinin ve bu meyanda kalkınma teşkilâtının verimliliğini büyük ölçüde arttırmış olacaktır. Millî ekonominin ve savunma ve içtimâî - kültürel plânların koordinasyonu için, yukarıdan beri bahsettiğimiz çeşitli tedbirlerin ilgililere olduğu gibi halka da izah edilmesi ve halk oyununun tasvip ve desteğinin kazanılması ve böylece çeşitli menfaat zümre ve gruplarının pasif ve

7) İşletme ve müesseselerde ve bu arada devlette müessir bir kontrol mekanizmasının nasıl gerçekleştirilebileceği konusu hakkında tafsilât için bak: K. Tosun : İşletme Sevk ve İdaresinde Kontrol ve Revizyon. İstanbul, 1959, s. 115 - 125.

aktif mukavemetlerinin bertaraf edilmesi yollarının temini de zaruridir.

Devlet idaresinde koordinasyonun memleketimizdeki durumu, bu konuda alınmış tedbirleri ve nasıl bir koordinasyon organının vücade getirilmesi gerektiği hususunu ayrı bir konferansın mevzuu yapacağız.