

KAMU YÖNETİMİNİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI VE ARŞİVLER AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

*Yrd. Doç. Dr. Fahrettin ÖZDEMİRÇİ**

Ülkemizde kamu yönetimin yeniden yapılandırılması 1950'lerden beri çeşitli dönemlerde dile getirilmiş ve sürekli olarak gündemde tutulmuştur. Parti ve hükümet programlarının, seçim bildirgelerinin, beş yıllık kalkınma planlarının vazgeçilmez konusu olmuştur. Son hazırlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın da konusu içinde önemli bir yer tutmuştur. Bu durum hiç kuşkusuz ki kamu yönetiminin ihtiyaçları karşılama yetersiz kalmasına bağlanabilir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusundaki son girişimler de aynı gerekçelere dayanmakla birlikte Avrupa Birliği uyum çalışmaları da bunda itici bir güç olmuştur. Bu bağlamda "**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı)**" yasallaşma sürecine girmiş ve tamamlanmak üzere-dir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmaları değerlendirildiğinde, arşivlere bakışta bir eksiklik göze çarpmaktadır. Bunu "**kamu yönetim uzmanları arşivleri nasıl algılıyor ve değerlendiriyor?**" sorusuna cevap arayarak değerlendirecek olursak;

*Arşiv kavram ve olgusunun kamu yönetimi uzmanları tarafından hemen hemen her dönemde bilinmesine rağmen, kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan arşiv gerçeğine ve olgusuna bakışları yüzeysel kalmış ya da kamu belgeleri ve arşivler kamu yönetiminin bir parçası olarak görülememiştir. Gerek arşiv çalışmalarının kurum ve kuruluşlara sağladığı ya da sağlayacağı katkılar, gerekse arşiv uygulamalarının boyutunun değerlendirilmesi konusundaki yüzeysel bakış, kamu yönetimi uzmanlarının örgütsel yapı içinde belge ve arşiv işleri için bir birimin gerekliliği anlayışından uzak kalmalarına neden olmuştur. Bunun sonucu olarak arşiv kurumları için bir vizyon belirlemede yetersiz kalınmış, arşivler gündelik sorunlar ve ayrıntılar içinde geleceğe yönelik yapılanmadan yoksun şekilde hasbelkader varlıklarını sürdürmüşlerdir.

***Diğer bir sorun arşivlerin yalnızca geçmişin kültür mirası olarak görülmesidir. Bu**

bakış açısı kurum ve kuruluşlarda arşiv işlemlerinin görmezlikten gelinmesinde en büyük etkidir. Oysa arşivler yalnızca geçmişin kültür mirası olarak görülemez. Arşivler öncelikle idarenin çalışmalarını gösteren ve idarenin doğal ürünleri olan belgelerle ilgili bir çalışma ve uygulama alanıdır. Arşivlerin ortaya çıkmasını zorunlu kılan birinci neden idaridir. Belgeler idari işlevlerini tamamladıktan ve uzun bir zaman sürecinden sonra kültürel amaçlar için değerlendirilirler. Kültürel neden belgelerin üretim amacı değildir. Yani bu belgeler kültürel amaçlar için üretilmezler. Bu hususun göz ardı edilerek bir ülkede arşiv olgusuna bakılırsa yanlış uygulamaların yapılması gayet doğal olacaktır.

Arşiv geleceğe dönük planlama gerektiren, bunun için şimdiden bir takım örgütlenmenin yapılmasını ve yöntemlerin uygulanmasını zorunlu kılan bir anlayışı gerektirmektedir. Bu açıdan bakıldığında kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının, kamu bilgisini barındıran belgelerin şu anda ve gelecekte yönetimiyle ilgili olan arşivler açısından eksik olduğunu söyleyebiliriz.

Oysa ki kamu yönetiminde, idarenin doğal faaliyetleri sonucu ortaya çıkan, kurumun birinci elden bilgi kaynaklarını oluşturan ve önemli kurumsal bilgiyi barındıran belgelerin kurum içindeki akışından sorumlu olan bir birimin kurumun idari yapısı içindeki örgütlenmesi ihmal edilmemesi gereken bir husustur.

Bu çerçevede yasallaşma süreci tamamlanmak üzere olan "**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı)**"nı inceleyerek arşivler açısından değerlendirelim.

Bu kanun; "...merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları" düzenlemeyi amaçlayarak kamu yönetiminde yeniden bir yapılanmayı hedeflemektedir.

Yani kamu yönetiminde yeniden yapılanma tasarısının temel amaçlarından birini oluşturmaktadır. Bu husus arşivlerin gerek örgütlenmesi gerekse

* AÜ. DTCF, Belge ve Bilgi Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

hizmetlerini yürütmesi açısından son derece önemlidir.

Bu temel yasanın kamu yönetimine getirmeye çalıştığı yeni yaklaşımdan çıkarılacak sonuçlar **gerek milli arşivin** gerekse **kamu kurum ve kuruluş arşivlerinin hangi düzeyde ve nasıl örgütlenmesi gerektiği** konusuna bize ışık tutabilir. Zaten bu yasa tasarısı temel ilkeleri vermekte olup, kurum ve kuruluşların kendi kuruluş kanunlarının çıkarılması üzerinde durmaktadır. Arşivler için henüz her şey bitmiş değildir.

Merkezi idarenin genel yetkilerini veren 6. madde: a) Kamu hizmetlerine ilişkin **ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar**, amaç ve hedefler ile **standartları** belirlemek, b) Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek, c) Hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında **koordinasyon** içerisinde yerine getirilmesini sağlamak, e) Kamu hizmetlerini uygun ölçekte ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde **taşrada** ve yurtdışında örgütlenerek yerine getirmek" gibi önemli işlevler merkezi idarenin yetkileri arasında verilmektedir.

Standartlar üzerine yasanın çeşitli yerlerinde özellikle vurgu yapılmaktadır. Ayrıca (e) bendinde merkez idarenin taşrada örgütlenebileceği belirtilmektedir.

Bugüne kadar merkezi yönetimin yürütmüş olduğu işlerin bir kısmının yerel idarelere devri, arşiv örgütlenmesi ve hizmetleri açısından yeni oluşumları gerektirebilir (yerel ve bölgesel arşivler gibi).

İşlemlerde ve hizmetlerde bütünlük esas olduğuna göre millî arşiv belge tutma ve düzenleme vb. konulardaki belge ve arşiv standartlarını belirleme görevini üstlenmek durumunda kalacaktır.

Merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetleri sayan 7. maddenin (k) bendi; "Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen **ulusal nitelikli** veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler" hükümünü içermektedir.

Ulusal nitelikli işlerden bahseden bu hüküm arşivler açısından önemlidir. Bir ülkenin arşiv işleri ulusal nitelik taşımakta mıdır? sorusuna hemen hemen herkes 'elbette ki, ulusal nitelik taşıy' cevabını verecektir. Zira her ülkenin bir "Millî Kütüphanesi" gibi bir de "**Millî Arşivi**" vardır ve ülkelerin bağımsızlık simgeleri arasında yer alır.

Bu da bize merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler arasında arşiv çalışmalarının olması gerektiği sonucuna götürecektir.

Bu noktada gerek **millî arşivin** gerekse **kamu kurum ve kuruluşlarının arşiv birimlerinin** nerede ve nasıl örgütlenmeleri gerektiği son derece önemlidir.

Yine bakanlık merkez teşkilatı kurulmasına ilişkin esasları veren 17. maddenin (a) bendi; "*Anahizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları **kanunla** düzenlenir.*" ilkesini getirmektedir. O halde bakanlıklar için çıkarılacak kanunlar arşiv birimlerinin örgütlenmeleri açısından son derece önemli bir yere sahip olacaktır. Çünkü söz konusu teşkilat kanunlarında tanımlanmadıkları sürece yeni yönetim birimleri oluşturulamayacaktır. Bu husus 17. madde gerekçesinde de izah edilmiştir.

Bakanlık merkez teşkilatının nasıl olacağını veren; "Madde 18 a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetlerini yürüten **anahizmet birimleri**, b) Bakana ve anahizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara teknik, planlama, araştırma-geliştirme, hukuki ve mali konularda yardımcı olan **danışma birimleri**, c) İnsan kaynakları ve destek hizmetlerini yerine getiren **yardımcı hizmet birimleri**" ilkesini getirmektedir. Yani bakanlıklar merkez teşkilatlarını üç ana yapı altında toplamaktadır.

Yine bakanlık yardımcı hizmet birimlerini veren; "Madde 21- a) Özel Kalem Müdürlüğü, b) İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, c) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı" şeklindedir.

Buraya kadar verilen teşkilatlanma yapısı içinde arşivlerle ilgili bir hususa rastlanmamaktadır.

Bağlı kuruluşlarla ilgili hüküm içeren; "**Madde 24-** Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden **özel önemi bulunanları yürütmek üzere, kanunla kurulan kuruluşlardır.** Başbakanlığa bağlı olanların dışında müsteşarlık şeklinde bağlı kuruluş kurulamaz... Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı kanunla kurulur." hükmüleri yer almaktadır.

Arşivlerin özel önemi var mıdır? Özel önemi var diyorsak o zaman millî arşivin yerini bu madde çerçevesinde oluşturabilir miyiz?

Bağlı kuruluşların bir bakanlığın anahizmet birimi olarak da teşkilatlanabilecek kuruluşlar olduğu belirtilmektedir. Şu anda Devlet Arşivleri Genel Mü-

dürlüğü Başbakanlığa bağlı ana hizmet birimidir. TBMM'den çıkması için bir iki maddesi kalmış olan bu yasanın çıkması durumunda Başbakanlık mümkün olduğunca küçültülecektir. O zaman DAGM ne olacaktır? Olması gereken bir millî arşiv yasası çıkartmaktır ve şu anda ana hizmet birimi olan DAGM'yi bağlı kuruluş statüsüne kavuşturmak olmalıdır. Çünkü millî arşivin hem ulusal niteliği vardır ve hem de özel önemi vardır.

Yine ilgili kitapçıkta "Ulusal ölçekli işler, görev ve yetkiler iyi tanımlanarak merkezi kuruluşlar tarafından sürdürülecektir." (Kamunun Yeniden..., 2003: 151)

"Yaptıkları işin niteliği gereği diğer bakanlıklara bağlanması mümkün olmayan birkaç kuruluş dışındaki tüm kuruluşların ilgili bakanlıklara bağlı olarak çalışması gereklidir. Başbakanlığa bağlı kalmaya devam edecek olan kuruluşlar esas itibarıyla bakanlıklar arası koordinasyon yapan veya sunduğu hizmet gereği birden fazla bakanlığı ilgilendiren kuruluşlar olacaktır." (Kamunun Yeniden..., 2003: 144) arşivler bu çerçevede değerlendirilmelidir.

Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'nın görevlerinin sayıldığı; "**Madde 36-** a) Yapma, yaptırma, satın alma, kiralama, bakım ve onarım, **arşiv**, sağlık vb. her türlü idari ve mali hizmetleri yürütmek" yer almaktadır. Nihayet bir arşiv kelimesine rastlayabildik, ancak bir daire başkanlığına verilen görevler arasında. Keşke hiç söz etmeselerdi de kamu kurum ve kuruluşları için çok önemli olan bir fonksiyonun, görevin unutulduğu söylenerek kurum ve kuruluşlarda arşivlerin örgütlenmesi sağlanabilseydi.

Bu açılardan baktığımızda bu tasarının 3046'dan farkı yok. 3046'yı bu eksikleri yönünden zaten eleştiriyorduk. 3046 da bir çerçeve yasaydı ve kurum ve kuruluşların teşkilat yasaları da bu yasa çerçevesinde çıkmış ve dolayısıyla hiçbir kurumda arşivler örgütsel yapı içinde yasaya dayalı olarak oluşturulmamıştı. Şimdi de aynı şey olacak. Çünkü bu yasa 3046'nın yerine geliyor. Eğer biz yaptığımız işin kamu yönetimi için öncelikli olduğunu yetkililere anlatamazsak, bugünkü durumdan daha ileri gidilebilecek gibi gözüküyor.

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkelerini veren 5. maddenin (g) bendi; "**Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır**" hükmü özellikle dikkat çekmektedir. Yine 41. maddede; "Bilgi edinme hakkı ve saydamlık" başlığı al-

ında "...*Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlüdür.*" gibi hükümler vardır.

Bu tedbirlerin ne olacağı üzerinde durmak gerekir. Kamu bilgisinin temel kaynağını kamu kurum ve kuruluşlarının üstlendikleri görevleri yerine getirmeleri sırasında ürettikleri belge ve dokümanlar oluşturur. Kurumlar genellikle bu tür belgelerini dosyalarda tutarlar ve bunlar da kurumların arşivlerini oluşturur. O halde alınacak tedbirlerden birisi ve en önde geleni hiç kuşkusuz, kurumlarda belge üretme ve tutma yöntem ve ilkelerini de kapsayan bir birimin kurulumda ihdas edilmesidir.

Kanunu da çıkan bu konu, söz konusu tasarının çeşitli yerlerinde karşımıza çıkmakta ancak bu işin mutfağından hiç bahsedilmemektedir. Zaten "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (K. No: 4982)"nda da hiç sözü edilmiyordu.

Ancak bu işin mutfağı hiç kuşkusuz ki kurum ve kuruluşlarda oluşturulması zorunlu olan "**Belge ve Arşiv Yönetim Birimleri**"dir.

Danışma Birimleri içinde sayılan Strateji Geliştirme Başkanlığı'nın görevleri arasında dikkat çeken bir husus vardır: "**Madde 30- g) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek**"

Bu hizmetin ne olduğu açık değildir. Yönetim bilgi sistemi çok genel ve havada kalmış bir yaklaşım gibi gözükmektedir. Kurumsal bilgiyi barındıran, kurumun belgelerini yönetmekten hiç bahsetmeyen bir tasarıda bir bilgi sisteminden bahsedilmektedir. Belgesini yönetmeyi düşünmeyen ya da yönetemeyen bir kurumun bilgiyi yönetmesi zaten mümkün değildir. Bu görev kurumda oluşturulacak "Belge ve Arşiv Yönetim Birimleri" ile birlikte düşünülmelidir.

38. Kütüphane Haftası'nda katıldığım bir panelde ve yine DAGM'nde tekrar ettiğimiz toplantıda sunduğum bildirimde yer alan "Kamu Yönetiminde Arşivlerin Örgütlenmesi" başlığı altında çeşitli önerilere yer vermiştim. Yine 1999'da TKD'nin düzenlediği bir sempozyumda sunduğum "Arşivlerin Kurumsal Yapılanma Gereksinimleri" adlı bildirimde bu hususlara değinmiştim. Bu öneriler halen geçerlidir. (Özdemirci, 1999; Özdemirci, 2002)

İdari düzenleme yetkisini düzenleyen; "**Madde 44-** Bakanlıklar ile kamu tüzel kişileri, önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine **aykırı şekilde idari düzenleme**

yapamazlar." hükmü bize kurum ve kuruluşların teşkilat yasalarında "Belge ve Arşiv Yönetim Birimleri"nin yer alması için elimizden gelen her şeyin yapılmasını zorunlu kılıyor. Aksi takdirde tren kaçmış olacaktır.

"Geçici Madde 5- Bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuatlarında bu kanunda belirtilen ilkeler doğrultusunda gerekli değişiklikler **bir yıl içinde yapılır.**" Bu sürenin iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının tartışıldığı ve bir taraftan uygulamaya konduğu bir zaman sürecini yaşadığımız bu günlerde arşivlerin bunun dışında kalması beklenemez.

Arşivlerin ve arşivsel işlemlerin (süreçlerin) yönetim için önemi, yönetimdeki rolü ve bunu yerine getirirken uygulanacak yöntemler ve oluşturulması gereken kurumsal yapılar tartışılmalıdır.

"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın yasallaşması ile yeniden yapılanma süreci bitmeyecek, tam aksine başlamış olacaktır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş

kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir. Bu çalışma, her kurumun kendi içinde oluşturacağı yeniden yapılanma ekipleri ile bunlara Başbakanlık bünyesinde rehberlik hizmeti verecek bir koordinasyon komisyonu aracılığı ile toplumun çeşitli kesimlerinin katılımını sağlayarak yürütecektir. Yapılacak bu çalışmalar DPT tarafından gerçekleştirilen Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışması ile uyumlu ve koordinasyon içinde yürütülecektir." (Kamunun Yeniden..., 2003: 139)

Bu süreç içinde arşivler için neler yapılmalıdır? Bunların belirlenmesi ve bu süreçler içinde etkin şekilde yer alınması önem taşımaktadır.

Arşivlerin örgütlenişi ve hizmetleri ile ilgili yaşadığımız sorunların sorumluluğunu kendimiz üstlenerek, sorunlarımızı doğru analiz etmeliyiz ve gerekli çözümleri zamanında ilgili mercilere iletmeliyiz. Aksi takdirde arşiv kurumlarının yapılanmalarını ve hizmetlerini kendi tercihlerimiz yönünde gerçekleştirme fırsatını kayırabiliriz.

Değişimin yoğunlaştığı bir ortamda artık **arşivlerin ne yapması gerektiğini değil, nasıl yapması gerektiğini tanımlamak durumundayız.**

KAYNAKÇA

- Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-1.* (2003). Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-2.* (2003). Ankara: T.C. Başbakanlık.
- "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (Tasarısı)" *TBMM Tutanak Dergisi* (www.tbmm.gov.tr 25.03.2004).
- Özdemirci, Fahrettin (1999). "Arşivlerimizin Kurumsal Yapılanma Gereksinimleri", *Bilginin serüveni: Dünü, bugünü, yarını: Türk Kütüphaneciler Derneği'nin Kuruluşunun 50. Yılı Uluslararası Sempozyum Bildirileri 17-21 Kasım 1999, Ankara / Yayına haz. Özlem Bayram...* (ve diğerleri). Ankara: TKD. İçinde, 366-383.
- Özdemirci, Fahrettin (2002). "e-Arşivlere Giden Yolda Belge Yönetim Birimleri" *e-Türkiye Sürecinde Kütüphaneler: 38. Kütüphane Haftası Bildiriler, 25-31 Mart 2002 : Ankara.* Yayına Haz. Ali Can [ve diğerleri]. Ankara: Türk Kütüphaneciler Derneği. İçinde, 126-141.

