

İDARİ REFORM VE REORGANİZASYON HAREKETLERİNDE SAYIŞTAY'IN ROL VE FONKSİYONU (*)

Prof.Dr. Sacid ADALI

Marmara Ü. İ.İ.B.F

A - İDARİ REFORM VE REORGANİZASYONA DUYULAN İHTİYAÇ

Reform ve reorganizasyon birbirine yakın anlamda olan fakat çoğu zaman yere, zamana, faaliyete göre çok değişik mânâlar verilerek kullanılan kavramlardır.

Bunlardan en kapsayıcı olanı "İdâri Reform Danışma Kurulu" tarafından ortaya konmuş ⁽¹⁾, bu Kurul idâri reformu "kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, metodlarında, mevzûâtında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek maksadını güden, kısa ve uzun vâdeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tamamı" olarak tarif etmiştir.

Bu terim genellikle "idarenin yapısında esaslı yeniden düzenlemelerden, metodlarda yapılan ikincil nitelikte sayılabilecek değişikliklere kadar uzanan bütün düzenleme ve geliştirmeleri" anlatmak için kullanılmaktadır. Bununla birlikte bâzen idâri reform kavramının idârenin yeniden düzenlenmesi ile eş anlamlı olarak, idâre sisteminde vâr olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmalar tarzında da tanımlandığı görülmektedir ⁽²⁾.

Aslında idâri reform "çok geniş kapsamlı bir terimdir ve idâreyi, amaçlarından başlayarak, beşeri ve fiziki kaynaklar, para, zaman, metod ve mevzûât, yâni bütün imkân ve yetenekleri ve bu amaçlara koordinasyon içinde gitme yönlerinden inceleyerek, en modern düşüncelere uygun yeni bir düzen ve davranış getirme maksadı ile girişilen çabaların tamâmını kapsar" ⁽³⁾.

(*) 1.6.1992 Tarihinde Ankara'da düzenlenen "Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması" konulu panelde yapılan konuşma metnidir.

(1) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi-Öneriler ve İlkeler, TODAİE, Ankara 1972, s. 7

(2) Selçuk Yalçındağ: Devlet Kesiminde Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine, AİD, C. 2-S. 2, s. 24-25

(3) Kenan Sürgit : Türkiye'de İdari Reform, TODAİE, Ankara 1972, s. 9

Bir başka ifâdeyle, "bir kuruluşun amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak en tekin ve kaliteli biçimde gerçekleştirmeye yönelen amaç ve programlar, personel, örgüt, metod, yer, tesis, malzeme, makina, teçhizat ve mevzûâtla ilgili geliştirme, iyileştirme çabalarının" (1) hepsini içine almaktadır.

Gaye, idâri yapının milli hedeflere ulaşmada süratli, verimli, kaliteli, tasarruflu hareket edebilmesinin sağlanmasıdır.

İdâri refomun ve yeniden yapılanmanın daha hafif mânâsı yönetimde reorganizasyon, iyileştirme, geliştirme, düzenlemedir.

"İdâri kuruluşlar hemen hemen sürekli olarak yapılan küçük değişiklikler ve ayarlamalarla durmadan gelişir ve değişirler... Uzun vâdede bunlar kümülatif etkileri yönünden örgütün içinde faaliyette bulunduğu dinamik duruma, meselâ karşıladığı sosyal ihtiyaçlara, amaçlara yâhut amaçlara verilen ağırlıklardaki değişikliklere veyâhut teknolojik değişikliklere uymak için yapılan devamlı nitelikte çabalar olarak görülebilir" (2).

Ne var ki, "dinamik bir toplumda özellikle kamu idâreleri giderek alınan tedbirlerle değişen ihtiyaç ve şartlara tam olarak ayak uydurma imkânını her zaman bulamazlar. Bâzen iç ve dış etkenler, bâzen politik, hukûki, hattâ anayasal güçler dıştan gelen değişiklik ihtiyâcına hızla uymayı güçleştirir... Yöneticilerin kendi kendine yaptığı değişikliklerin bir idâreyi iç ve dış ilişki ve şartlarda meydana gelen değişikliklere uydurmaya yetmediği yerde idârenin yeniden düzenlenmesi gerekli, hattâ zaruri hâle gelir. Bu anlamda yeniden düzenleme, sistemli değişikliğe elverişli olmayan statik bir idâre düzenini sistematik ve sürekli değişikliğe elverişli bir düzene çevirme maksadını güden idârenin modernleştirilmesi ile eş anlamlıdır" (3).

Gerçekten de bu olguların gerisinde yatan asıl sebep, mevcut sistemin ağır, aksak, niteliksiz işleyişidir.

"Yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan değişkenler sayıca pek çoktur. Ancak bunların en önemlilerinin başında, hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyumlu duruma getirilmesi gerekmektedir. Bu uyarılığın sağlanması, hizmetlerin geliştirilmesine yol açarken, hizmet geliştirilmesi de yapısal anlamda, "örgütsel büyüme" ile kendini göstermektedir. Örgütsel büyüme, kamu kesimi açısından yönetsel düzlemde, devletin görev ve sorumluluklarının artmasına olduğu kadar, sistemin daha karmaşık bir yapıya

(1) a.e., s. 10

(2) a.e., s. 11 den Mosher, s. 493-494

(3) a.e., s. 12

bürünmesine de sebep olmaktadır. Bu yönüyle kamu yönetiminde örgütsel büyümenin örgütün vâroluş amaçlariyle ilişkisinin sağlanması ve birimler arasında gerekli görev, yetki ve sorumluluk yapılaşımının buna göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir...

Yeniden yapılanma gereksinimine yol açan etkenlerden bir başkası, kamu yönetim sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işle yiş düzenlerindeki "süreç boyutunda" beliren iç değişmelerle ilgilidir. Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim-halk ilişkilerindeki değişmeler, yönetim ile sosyal-ekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişmeler ve benzerleri de yönetimde yeniden düzenlemelere gidilmesini gerekli kılan öteki temel değişkenleri oluşturmaktadır... Yeniden düzenlemede temel ilke, düzenlemenin vârolan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek, onu, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır (1).

Mesele makro ve mikro seviyede, hem dünyâ hem Türkiye bakımından aşağı yukarı aynı sebep-sonuç ilişkisine sâhiptir ve kökünde bürokratik yapı vardır.

"Bürokrasi nazariyesi özellikle son devirlerin çeşitli ilim adamlarınca girişilen çeşitli araştırmalara sahne olmuş, fakat temel özelliklerini korumaya devam etmiştir. Bunların en önemlilerinden biri "teferrüatlı usûllere olan bağlılığıdır". Michel Crozier buna "karar almanın merkezileşmesi" demektedir. "Bu suretle kayırma ve keyfiliğe karşı mücadele edildiğini, sistemin çeşitli bölümleri arasında denge sağlandığını" iddia ederken, Nermin Abadan da bunun karar vermeye ait safhaların kontrolüne her zaman imkân verdiğini ilâve etmektedir. Ancak "görev karışıklıkları dengeyi sağlayan asıl unsurlardan biri haline gelmiştir", böylece fâsit bir dâire içine girilmiştir. Bu durum sistemin değişmelere karşı tepki göstermesine, işgörenlerin sorumluluktan kaçmalarına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak ta, "sorumluluk doğurabilecek kararlar alma korkusu hiçbir karar almamaya sebep olmaktadır. Sorumluluğu başkasına atmak ta olağan olmuştur". Zâten bir hiyerarşide astların otorite eksikliği varsa bu onların yukarıya ve hukuki düzenlemelere bağlı olduğunu gösterir. Bağlılık ise teşebbüs gücü ve yeteneğine sahip olmamak demektir. O halde sert bürokratik yapının ana sistemdeki değişmelere "bir krize uğramadan" geçememesinin ana sebebi bürokratların kendiliklerinden teşebbüste bulunmalarının engellenmesi olmaktadır. Bu durum davranışlarda değişiklikler doğurmakta, personelin büyük çoğunluğunu ilgisizliğe itmektedir.

(1) KAYA Projesi Genel Raporu, TODAİE, Ankara, Haziran 1991, s. 1-2

Davranışların olumsuz yöne itilmesi pekçok faktörün tesiri altındadır. "Eğer sistemin kendisi bir değer ifade ediyorsa, bu orada hizmet gören insanların değerinden, onların meziyet, geniş görüşlülük ve hayal güçlerinden ileri gelmektedir". "Devlet hayatında görülen kudret yahut zaaf, başarı yahut başı bozukluk büyük ölçüde kullanılan kişilerce ayarlanır". Max Weber'e göre bürokrasinin bâriz karakteristiği, "hiyerarşik üstün maiyetine emirler vermesi, faaliyetlerinin emirlerine uygun olup olmadığını kontrol etmesi, aykırı gördüğü hallerde onlara müeyyideler uygulaması olaylariyle kendini belli eder. Müeyyideye çarptırılma korkusu maiyeti itaate zorlar. Max Weber'in gözünde bu sistem hem rasyonel, hem de tesirlidir.

Eğer herşey (böyle) cereyan etmiş olsaydı, idarede etki ve otorite üzerinde fazla bir şey söylemeye lüzum kalmazdı". Halbuki sistemin değeri bütün çalışanların değil, belli kişilerin niteliğine bağlı kalmaktadır. **Esâsen, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, "bir çok kuruluş üstün bir görev duygusu ile kendilerini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle yürümektedir". Geriye kalan çoğunluk sorumluluktan kaçmaktadır. Bu yüzden yaratıcılık, ileri görüşlülük gibi özellikleri yoktur veya olsa da uygulamaz. Çünkü "kanun ve emirleri yerine getirmekle görevli olan memur iki tehlike karşısında bulunmaktadır: hukuki düzenlemelerin en ince ayrıntılarına kadar uyduğu takdirde işler yürümeyecektir. Eğer kendi teşebbüs gücünü kullanırsa, bu sefer de keyfi davranış içine düşebilecektir."** Devamlı surette bu iki uç arasında bulunan memur genellikle birinci şıkkı tercih eder, gayret ve yorgunluk itibariyle daha zor da olsa günlük rutin işleri yapar ve görevini önüne konan işlerin bitirilmesinden ibaret zanneder. İşine bir dakika geç gelip erken ayrılmayı kâr sayar. Fransız roman yazarı Courteline bir eserinde, "daireden erken ayrılanlarla işe geç gelenler binanın merdivenlerinde kesişiyorlardı" diyerek olayı espri çizgisinde tasvir etmektedir.

Sorumluluktan kaçmanın önemli bir sebebi de çalışmanın takdir görmeyişidir. Çalışan takdir edilmeyişinden meyus, çalışmayan ceza görmediğinden cesurdur. Öte yandan bilhassa meslekte kıdemli olanlar çeşitli suistimal yollarını bilmektedirler. Çoğunluğun herhangi biçimde suistimâlc olduğunu gören genç ve idealist memur, devlet mekanizmasında işleri kendi başına düzeltmeyeceğini anladığı andan itibâren kendini düzene uyarlamakta, cesaretini, yenilikçiliğini kaybetmektedir. Buna karşılık bürokratik yapısını kendini koruduğunu, iş güvenliği sağladığını bildiği için, müteşebbisliğin körelmesinin bir diğer görüntüsü olarak, değişim içine girmeyi göze alamamaktadır.

Davranışları etkileyen diğer önemli faktörler ücret ve itibar düşüklüğüdür. "Bürokratların dünyâsı prestij kazanma isteğinden ve küçük çatışmalardan ibarettir." "Seçmenler ve idâre edilenler bürokratik makinaya yani "memurlar" a karşı aşağı yukarı her zaman karşıdırlar. İçte ya da dışta, idâre çoğu zaman sessiz bir kavgâ alanıdır... Devlet personelinin çatışmalardan muzaffer çıkmak, eylemini aktüalleştirmek, meselelerin ağırlığından

kurtulmak için "karşı koyma"ya ihtiyâcı vardır". Böylece günlük meşgûliyetlerle yetinmekte, L. Sfez ve M. Crozier'nin üzerinde mutâbık kaldığı görüş olarak, "geleneksel idâreler kendi öz kaynaklarıyla problemlerini çözümlemeye yetenekli" olmamakta, "bir bürokratik teşkilât kendi hatâlarını düzeltmeyen teşkilâttır" yargısına ulaşılmaktadır. İki yazar, devamla, çünkü, demektedirler, "merkezle taşra teşkilâtı arasındaki ilişkilerde sert bir ayrılık, muhtar idâre kuruluşlarıyla yaptığı haberleşme ve anlaşmalarda güçlük vardır; cesur, gayretli, müteşebbis, yeterli aydın kadro eksiktir; idâre sistemiyle politik sistem arasındaki ilişkiler değişip durmaktadır, zirâ politik sistem istikrarsız ve kişiye bağlıdır, gayrişahsi otoritarizme ve sarsılmaz bir istikrâra sâhip idâreye ters düşmektedir." Ancak seçimle gelen iktidarlar devri yaşandığına göre, en azından, C. Vulliez'nin ifâdesiyle, "idâre mecbûren bir politikanın emrinde olacaktır" (1).

Şu anda Türk İdâresi'nin hızlı ve âhenkli işlemesindeki temel engel kırtâsiyecilik, koordinasyonsuzluk, denetimsizliktir. Koordinasyon hiyerarşik gücün, birlikte iş görmenin ve hakemlik yapmanın kaçınılmaz gereğidir. Denetim ise "idârenin durumunu değerlendirmek, aksamalarını saptamak, başka bir deyişle, idârenin hem hukûka hem de ihtiyâca uygun hareketini sağlamak için" (2) yapılır.

"İdâremizde hizmetlerin sürat, nitelik ve mâliyetine doğrudan doğruya etki eden bir teşkilât bozukluğu kendini ağır şekilde duyurmaktadır... İdâremiz kurulu düzeni sâdece yerleşmiş biçimsel usûllere uyarak sürdürmek eğilimindedir. Hizmetlerin görülmesinde tıkanıklıklar ve gecikmeler olmaktadır. İdâri plânlama fikrinin yeterince anlaşılammış ve benimsenmemiş olması, yönetimin bütün fonksiyonları üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Kaynakların kullanılması, çoğu zaman, belirli amaç ve plânlara uygun olarak düzenlendiği için yetersizdir ve isrâfa yol açmaktadır... Gözetim ve kontrol mekanizmaları gereği gibi işlememektedir... Merkezin bu bozukluğu taşraya büyüyerek sıçramıştır... Taşra birimlerinin ülke düzeyine dağılışları, hukuki statüleri ve birbirleriyle olan ilişkilerinin genel bir plân içinde düzenlenmemiş olması hizmetlerin rasyonel biçimde yürütülmesini engellemektedir." Öte yandan kamu görevlileri bir kamu hizmeti şerefine ermek için "bürokratik teşkilât sisteminin kendilerine bahsettiği hürriyet ve güvenlik desteğine dayanarak" muâmelelerde gecikme doğuracak, vatandaş mevzûâtın en ince gereklerini yerine getirmeye zorlayacak, kısaca, "personelin pasifliği ve teşebbüs gücünün yokluğu, az veyâ çok kırtâsiyeciliğe

(1) Sacid Adalı : Doğu'da Hizmet Gören Mülki İdâre Amirleri, A.Ü. İşletme Fak. Yay., No. 538/70, Erzurum 1978 s. 16-19

(2) Şeref Gözübüyük : Türkiye'nin İdâri Yapısı, TODAİE, Ankara 1972, s. 73

sebeb olacaktır"... Buna karşılık devletin, memurun keyfi davranışını önlemek için serbest çalışmasını büyük ölçüde kısıtlaması ters tepki yapmış, memur başka yoldan aynı sonucua ulaşmış, sorumluluktan kaçışı, formaliteye bu düşkünlüğü sebebiyle vatandaşı rahatsız eder duruma gelmiştir" (1).

İşte KAYA Genel Raporu, bütün bunları da içine almak üzere, yönetim yapımızda 10 önemli ârıza tesbit etmiş bulunmaktadır (2) :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(1) S. Adalı : a.g.e., s. 112-113

(2) KAYA Projesi, s. 6

Görüldüğü üzere, toplumdaki en teşkilâtlı kesin olan idârenin olaylara, çevreye, yere ve zamâna uygun; devamlı ekonomik ve kaliteli işleyen bir çark hâlinde bulunması ve "kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili, nitelikli, biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engellerin ortadan kaldırılması" (1) şarttır. Bunları gerçekleştirecek olan da herhâlde bahse konu kuruluşun bizzat kendisi : âmiri, bütün çalışanları, özel geliştirme birimleri; sonra onun dışındaki çeşitli kurum ve kuruluşlardır.

B- İDARİ REFORM VE REORGANİZASYONDA GÖREV ALAN KURUM, KURULUŞ VE BİRİMLER

1- Kurum ve Kuruluşlar

a) Yabancı Uzman ve Kurullar

1947 yılında Başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilâtında rasyonellik sağlayacak tedbirleri incelemek üzere birçok bakanlıkta komisyonlar kurulmuş, 1949 - 52 arası işe yabancı uzmanlarla milletlerarası teşekküller sokulmuştur.

Bu incelemeler sonucunda hazırlanan raporların başlıcalarını Dr. Fritz Neumark'ın 1949 da Başbakanlığa sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor"u; James M. Barker'in başkanı bulunduğu Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türk Hükümeti'yle ortaklaşa finanse ettiği kurulun 1951 de "Türk Ekonomisinin İyileştirilmesi Hakkında Rapor"u; James W. Martin ve Frank C.E. Cush'un yine 1951 yılında berâberce hazırlayıp genel olarak "Maliye Bakanlığı'nın Teşkilâtlanma, Çalışma Metodları ve Personel Problemleri"ni konu alan raporu teşkil etmektedir.

b) Maliye Bakanlığı

Bütün ülkelerde olduğu gibi kamu idâresinin yenileştirilme hareketlerinde Maliye Bakanlığı dâimâ aksiyon ve inisiyatif sâhibi olmuş, meselâ Tetkik Kurulu tarafından 1951 de "Türk bareminin ıslâha muhtaç noktalarını araştırarak hâlen meri olan kanunlarda yapılması gereken ıslahatı tesbit" maksadiyle bir rapor hazırlanmış, 1956 da Meclis'e sunulan "Devlet Personel Kanunu Tasarısı" ortaya çıkartılmış, kanunlaşamayan bu tasarı 1959 yenilenmiştir.

Yenileştirme ve iyileştirme konularındaki inisiyatifi her zaman elinde bulundurmakla birlikte, DPT ve DPD nin kurulmasıyla bir süre rekaabet doğmuş, ancak 1965 sonrası dönemde personel rejiminin geliştirilmesiyle ilgili çabalar yine bakanlıkça yürütülmüştür.

(1) KAYA Genel Raporu, s. 7

Bütçe ve Mâli Kontrol Genel Müdürlüğü'nde 1968 lerde "Bütçe Reform Grubu" kurulmuş, 1972 lerde Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerine geçmek üzere "Genel Mâli Yönetim Kanun Tasarısı" hazırlanmış, burada kamu yönetiminin ana meselelerini incelemek ve sonuçları Bakanlar Kurulu'na sunmakla görevli olmak üzere Maliye Bakanı, iki Bakan, DPT Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, DPD Başkanı ve TODAİE Genel Müdürü'nden meydana gelen bir "Kamu Yönetimi Yüksek Kurulu", bahsi geçen Genel Müdürlük bünyesinde bir "Kamu Yönetimi Grubu" ve bir "O-M Servisi", her bakanlıkta "Bütçe ve Plân Daireleri" kurulması öngörülmüştür.

Durum hiç değişmeden günümüze kadar gelmiş, sâdece vergi, para, fâiz değil, personel politikaları da aynı bakanlık bünyesinde görülür olmuştur.

c- TODAİE

Milletlerarası Çalışma Grubu Raporu'na göre 6 Eylül 1952 de kurulup 24 Mart 1953 de faaliyete geçen, (18 Haziran 1958 de de kuruluş kanunu çıkartılan) Enstitü 1960 a kadar idâri reformla ilgili olarak:

- Yöneticilerin ve yönetimin uzmanlık alanları için eleman yetiştirilmesi,

- Araştırma çalışmaları,

- O-M çalışmaları ile meşgul olmuş, 1 Mart 1959 da yürürlüğe giren kuruluş kanunuyla şu görevleri yüklenmiştir:

- Amme idâresi görevlilerinin modern idâre prensipleri ve tekniğine göre bilgilerini artırmak ve tekâmülünü sağlayacak tedbirleri almak ve bu gibi tedbirleri teşvik etmek, desteklemek,

- Amme idâresiyle ilgili meseleler üzerinde araştırma, anket, incelemeler yapmak,

- İlgililerin talepleri üzerine amme idâresini ıslâha yarayan tedbirler hakkında tavsiyelerde bulunmak ve bu hususta mütehassıslarını görevlendirmek,

- Amme idâresi sâhasında yurt içinde ve başka memleketlerdeki hâdise ve emsalleri, inkişafı, tatbikât ve hâl tarzlarını araştırmak, incelemek, yayınları devamlı olarak tâkib etmek, derlemek.

TODAİE bu gayeler ışığında üç önemli çalışma yapmış: DPT nin girişimleri ile 1963 de MEHTAP'ı, 1972 de İdâri Reform çalışmalarını izlemeyi, 1991 de KAYA'yı bitirmiş, bunların dışında devamlı olarak üst ve orta kademe kamu personeli uzmanlık eğitimi, kırtâsiyecilikle mücâdele, idâreyi ve idâri usûlleri geliştirme, O-M birimleri arasında koordinasyon kurma vb. gibi alanlarda faaliyetlerini sürdürmüştür. Birçok kamu kuruluşuyla yakın ilişkisi devam etmektedir.

d- DPT

30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanunla kurulan DPT idâri reformla ilgili olarak şu görevleri yüklenmiştir:

- Planların başarıyla uygulanabilmesi için ilgili daire ve müesseselerle mahalli idârelerin kuruluş ve işleyişlerinin ıslâhi hususunda tavsiyelerde bulunmak,

- Devlet teşkilâtında ve özel sektörde planın gerçekleştirilmesini kolaylaştıracak idâri, mâli, hukûki tedbirleri tesbit ve tavsiye etmek,

- Plan ve programların tatbikâtının aksadığı sâhalarda O-M incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak,

- İdârede yeniden düzenleme işlemlerini izlemek.

Bu görevlerin gerekleri iç bünyede uzun araştırma çalışmaları sonucunda kalkınma planları ve yıllık programlara çok çeşitli maddeler hâlinde girmiştir. Çünkü planlı kalkınmayı sürükleyip yürütecek ana teşkilât idâredir. O hâlde onun kaliteli, etkin, verimli, ekonomik işlemesi, "plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet idâresinin kendisinden beklenenleri yapacak duruma getirilmesi şarttır" (1).

e- DPB

13 Aralık 1960 da 160 sayılı kanunla "Kurumların personel rejimini memleketin iktisâdi, mâli, sosyal şartlarına ve hukûki esaslarına uygun biçimde düzenlemek ve bu düzçeni değişen şartlara göre ayarlamak ve idâme ettirmek" maksadiyle Devlet personelinin nakdi, hukuki, idâri statüleri, sosyal problemleri ve yetiştirilmeleri ile ilgilenmek üzere kurulmuş merkezi bir birimdir. Özellikle Bakanlar Kurulu'nca personel rejimi hakkında 48 maddelik prensiplerin kabûlünden sonra, Hükümet tarafından kabûl edilen hedeflere göre bir "Devlet Memurları Kanunu Tasarısı" hazırlanmış ve bu tasarı kanunlaşarak 657 sayı ile 23 Temmuz 1965 de yürürlüğe girmiştir.

Ne var ki DPB bu tarihten sonra rutin bir tempoya girmiş, Devlet personel rejiminin günlük işleyişi ve kadro tahsisleri hakkında danışılan bir organ durumuna gelmiş (2), görevleri konusundaki inisiyatifi Maliye Bakanlığı'na bırakmıştır.

(1) Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl, s. 79

(2) Levent Mutlu : Kamu Personeli Ücret ve Maaş Rejimleri, basılmamış doktora tezi, 28 Mayıs 1992, s. 241

f- MPM

1954 yılında "Bakanlıklararası Prodüktivite Komitesi" adı altında kurulup 1965 de bugünkü ismini alan MPM "kamu ve özel kesimdeki kurum ve kuruluşlarda verimi artıracak, isrâfı önleyecek metodları belirlemek, bunların uygulama imkânlarını araştırmak, bu yolda gerekli teklifleri getirmek, eğitim, seminer, konferanslar düzenlemek ve yayın yapmak gibi görevler üstlenmiştir. Günümüzde aynı hizmetlere artan bir tempoda devam etmektedir.

g- DMO

6400 sayılı kanun gereğince "Genel bütçeye dâhil dairelerle, katma ve özel bütçeli idârelerin, belediyelerin, sermâyesi tamâmen devlete âit teşekkül, banka, ofis, kurum ve sendikaların, sermâyesinin en az yarısından fazlası yukarıda yazılı müesseselere âit olan ortaklıkların, büro mefrûşât, malzeme ve teçhizatını temin etmek" maksadiyle kurulan Devlet Malzeme Ofisi gerek bu görevleri dolayısıyla, gerekse kuruluşlarda kullanılan malzemenin standartlaşmasına çalışarak lüks ve isrâfın önlenmesi sûretiyle idâri reforma önemli katkılarda bulunması mümkün olan bir kuruluştur.

h- Diğer Teşekküller

Bilhassa SBF, İ.Ü. İşletme Fakültesi İşletme İktisâdi Enstitüsü, çeşitli üniversitelerin İİBF leri öğretim, araştırma ve yayın faaliyetleri dolayısıyla idâri reforma katkıda bulunmakta, aynı şekilde, muhtelif meslek kuruluşları, dernekler ve sendikaların da bu yolda hizmetleri olmaktadır.

Ayrıca SEGEM/KOSGEB, DİE, TSE, Danıştay, hattâ Adli Tıp Kurumu'nun bu hedefe yönelik yardım ve katkıları olmaktadır ⁽¹⁾.

2- Birimler

Bunlar Bakanlık ve kuruluşların kendi bünyeleri içinde kurduğu, rutin yenileştirme faaliyetleri yanında esas itibâriyle problemler ortaya çıktıkça idâreciler tarafından doğrudan doğruya harekete geçirilen ve duruma göre APK/ARGE, Tetkik/Teftiş Kurulları, O-M Büroları, Etüd-Organizasyon Bürosu, Etüd-Planlama Müdürlüğü gibi adlar alan organizasyon, araştırma, geliştirme guruplarıdır.

(1) Meselâ adâletin aydınlanması, idârenin zora koşulmaması bakımından, Adli Tıp Birinci İhtisas Kurulu'nun 6 Temmuz 1988 de verdiği bir karâra kadar stres yargılama hukûkuna yansımamıştır. Adli Tıp, 1035 sayılı ve Cezâ Kanunu'nun 452. m. sine ilişkin mütalaasında stresi cezâ hukukunda tekili görmüştür. Bu sûretle TCK ilgili maddesinin yorumunun değişmesine sebep olmuştur. (Milliyet, Hasan Pulur, Olaylar ve İnsanlar, 13.5.1992 tarihli nüsha).

C- BİR ANAYASA KURUMU OLARAK SAYIŞTAY'IN İDARİ REFORM VE REORGANİZASYONDA OYNAYABİLECEĞİ ROL VE ÜSTLENEBİLECEĞİ FONKSİYONLAR

Devlet olmak, herkesin uyma arzûsu gösterdiği, adâlete ve hakkâniyete dayalı anlaşma ve sözleşme yapmak; işletmek değil kurmak koordinasyon ve denetimde bulunmak; vatandaşı için müdahaleci değil, asgari ölçüde ârıza doğuran, otokontrolü olan, çoğulcu ve hassas bir sosyo-politik, ekonomik, kültürel ortam hazırlamaktır.

Böyle bir ortam içinde Sayıştay'ın son derece önemli düzenleyici dengeleyici görevleri vardır. TBMM adına kamu gelirlerini, giderlerini, mallarını denetleme hakkına sahiptir. Ancak uygulamada kend kendini firelenmiş; ya personel yetersizliğini gerekçe yaparak, ya da gelirleri zâten Maliye Bakanlığı denetliyor diyerek Gelir ve Mal'ları kontrolden uzaklaşmış, konuya girse bile çok sathi kalmış, kendini Gider denetimi üzerinde yoğunlaştırmış ve uzmanlaştırmıştır (1).

Gerçekte hukûki metinler çok fazla sayıdadır. Sorulması gerektir ki bu kadar belge bürokrasiyi artırmıyor; memura güvensizliği ortaya koymuyor; bilerek veyâ bilmeyerek meydana çıkan yanlışlığın, zimmet, irtikâp irtişâ, rüşvet ve suistimâlin, tam tersine, teşvikçisi olmuyor; vasat bir itââmîrî, tahakkuk memuru, sayman veyâ vatandaşın altından kalkamayacağı bir ortam oluşturmuyor; neticede hep sızlandığımız zor bir sistemin böylece devam etmesine sebep olmuyor; iyi denetçinin sanki sâdece kanun maddesi bilmesi gerekir gibi bir fasit dâîreye hepimizi düşürmüyor; kalıpcı bir hukuk nosyonuna ve şekilciliğe bizi itmiyor mu?

Sayıştay'ın en azından kendi içinde olsun dinamik davranıp kodifikasyonda kolaylık ve basitliğe, böylece bürokrasiyi azaltma yoluna gitmesine ihtiyaç hissettirmiyor mu?

Böyle bir uğraş mükemmel bir idâri yeniden yapılanma olacak, etkile-ri dalga dalga memura ve vatandaşa yansıyacaktır.

Yazılı hükümleri artırarak ilişkileri düzenlemenin tek çıkar yol olmadığı artık anlaşılmalıdır.

Bir denetçi, gider kadar gelir konusunda da uzmanlaşmalı ki, ikisi arasındaki mesâfenin ne olduğunu bilebilsin. Mallar da en az bu ikisi kadar önemli. Malların fiyatları ve kaliteleri bilinmeli ki yapılan alışverişte suistimâl olup olmadığı daha iyi anlaşılsın.

(1) Enteresandır, tam 10 yıl önce-.Haziran 1982 de- yayınlanan gri renkli 2 ciltlik külliyyât sâdece GİDER KANUNLARI'na ayrılmış. Bunlardan 1. cilddeki 211 adet kanunun sâdece isimlerini kağıda geçirmek için görevlendirdiğimiz araştırma görevlimiz iki tam gün çalıştı ve 2. cilttekileri sıralamaya artık vakti ve mecâli olmadığını beyân etti.

Mâli denetimin ötesinde evrak üzerinden inceleme yapmanın idâri yönü de vardır ve bunun herhâlde büyük faydası olacaktır: geçmişe ve geleceğe yön verme- önleyici denetim-görevlileri eğitme- mevzûâtı ve kırtâsiyeciliği hafifletme... bu sûretle idâreyi tedrici sûrette yenilenme süreci içine sokma.

Lâkin giderleri hem de sâdece kağıt üzerinde denetliyor olmanın uygulamada ne etkisi, ne yarârı, ne de verdiği bir korku vardır. Evrakta inceleme yapmak bürokrasidir. Sâdece hukûkilik denetimi yetmez. Belgeler zâten tamamlanmıştır. Asıl olan, denetçinin işlemleri yerinde görmesi; maksada uygunluğunu araştırması; bütçe gelirlerini tâkib etmesi; satılan veya kiralanan gayrimenkulleri, lojmanları, ayniyâtı izleyip râyîç değer üzerindenve zamânında işlemin yapılıp yapılmadığını kontrol etmesidir.

Evrak düzgündür ama meselâ İstanbul'un en pahalı işyeri semtlerinden Laleli'de aylık kirâ miktarı 10 bin liradır. Sarfta kılı kırk yaran Sayıştay konu vâridâta geldiği zaman niçin suskun kalıyor?

Devlet araçları kullanılıyor ama nerede ve ne için? Bir belediyenin 15 tâne otobüs alacak parası yok, şehir ulaşım hizmetini son derece eksik görüyor da, bu konuda niçin özelleştirmeye gitmediğinin ve o parayı niçin daha uygun yerde kullanmadığının hesâbı sorulmuyor?

Hastaneye milyarlık cihaz alınmış, formaliteler yerinde, fakat âlet ertesi gün çalışmıyor, bozuk, yâhut yedek parçası bulunmuyor, veya çok pahalıya mâl oluyor da niçin arkası aranmayıp amortismandan düşülmesine göz yumuluyor, böylece bir devlet malının âtil hâle sokuluşunun, daha kullanışlısının alınmadığının hesâbı sorulmuyor?

Sayıştay neden sâdece yanlış ya da fazla harcama yapıldığının hesâbını araştırıyor da niçin bu malın gayesi doğrultusunda etkin ve etken şekilde işletilseydi büyük kazanç ve fayda getirecek olmasına rağmen, hiç kullanılmaması- yerinde kullanılmaması- uygun kullanılmaması faydalı kullanılmaması sebebiyle devleti büyük gelir kaybına uğratanları sorguya çekmiyor?

Bu durumda, çalışan, iş yapacağım diye çırpınıp yorulan, bürokratik muâmeleler altında ezilen, belki ister istemez- iyi niyetine rağmen- hatâ işleyen kişi hesâba çekildiğinde meysus, mahzun, mahcup olmayacak mıdır? Onca yatırıma ve elindeki imkânlarla rağmen malı gereği gibi kullanmayan- dan hesap sorulmadığı için kişi verimsiz ve vurdumduymaz vaziyete düşmeyecek midir?

Devlet çarkında iş yapana târizde bulunuluyor, belki zimmet bile çıkartılıp memur ya pasifize ediliyor, ya daha çok işbilir (!) hâle sokulmak gibi olumsuz bir durum meydana çıkarılıyor da, iş yapmayıp devlet malından gereği gibi istifaade edilmesine mâni olan veyahâut yapılandan bir yarar ortaya koymayan memura niçin küçük bir ikazda bulunulmuyor? Neden gelir-gi-

der; değer-performans arasında bir denge kurulamıyor? Aslında kurulması için hiçbir engel yok. Alışkanlıklar, kalıplaşmalar, rutinliklerden başka. Günümüz anlayışında devlet herşeyini mümkün olduğu kadar özel sektör gibi değerlendirmek mecbûriyetinde. Günümüz anlayışında Sayıştay da artık yalnızca evrak üzerinde inceleme değil, her an ve her zaman, her yer ve her işte eğitim ve iknâ; görme ve yol gösterme; iş ve işlemleri birbirine bağlama; birinin diğerini kontrol etmesini sağlama zorunluğunda. Denetçi gördüğü eksiği aksağı sâdece işleme tâbi tutma değil, onun öyle yapılmayacağını icrâcıya gösterme pozisyonunda; yalnızca mâli denetim yapma, bütçe uygulamasını denetleme, şekli ve maddi tâkipte bulunma değil, bütün bunlardan sonuçlar çıkartıp, hangi kanun uygulamasında zorluk ve yanlış ortaya çıktığının tesbitlerini yapıp, idârenin daha düzenli işlemesi için ilgili mercilere rapor yazma konum ve mevkiinde.

Sayıştay'ın içinde bulunduğu psikolojik yapının da artık değişmesi gerek. Mensuplarının kendilerini yalnızca hatâ arayan değil, o hatâdan kaçınma yollarını öğreten mürebbiler, eğitimciler, yol göstericiler olarak görme anlayış ve havasına girme ve alışmaları lâzım. Onların kodifikasyonda, iş görme usûl ve metodlarında iyiyeştirme, kolaylaştırma, basitleştirmeler; memuru eğitimeler; yerinde incelemeler; sonucu denetleyip esnek davranmalar; neticede zaman, mekân, emek, enerji, para tasarrufu sağlamalar gibi çok önemli rol ve fonksiyonları daha olabilir. Bunda hem kapasiteleri, hem potansiyelleri, hem de hakları vardır.

Hattâ bu belki Sayıştay'ın baş görevlerinden biridir. İdârenin reform ve reorganizasyon harektlerinde diğer birçok kurum ve kuruluş gibi onun da sözü, izi, eseri bulunmasında hem kendisi, hem sistemin tamâmı bakımından sayılamayacak kadar faydalar mevcuttur.