KKTC fokus

KKTC Politika Oluşturma ve Koordinasyon Sistemi'nin Fonksiyonel ve Kurumsal Analizi

T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği
Yardım Heyeti Başkanlığı

tepav
türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti
Başbakanlık

TEPAV tarafından yürütülen KKTC-FOKUS Projesi kapsamında hazırlanan bu Rapor, KKTC kamu yönetimi sisteminde politika oluşturma ve koordinasyon işlevlerini gerçekleştirmeyi amaçlayan kurumsal yapı, süreçler, araçlar ile sistemin aksayan, eksik kalan ve etkili olmayan boyutlarını ve sorunları gidermeye dönük çözüm önerilerini içermektedir.

İÇİNDEKİLER

I. GİRİŞ 4

II. KAPSAM VE YÖNTEM 6

BİRİNCİ BÖLÜM 8

III. KAMU POLİTİKALARI: SÜREÇ VE FONKSİYONLAR 8

İKİNCİ BÖLÜM 17

IV. POLİTİKA OLUŞTURMA VE KOORDİNASYON AÇISINDAN KKTC'DE GÖRÜNÜM: KURUMLAR, ARAÇLAR, SÜREÇLER 17

1. BAŞBAKANLIK MÜSTEŞARLIĞI 17

2. BAKANLAR KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ 23

3. DEVLET PLANLAMA ÖRGÜTÜ 27

4. AVRUPA BİRLİĞİ KOORDİNASYON MERKEZİ 34

5. BAKANLIKLAR-GENEL 37

6. EKONOMİ ve ENERJİ BAKANLIĞI 40

7. MALİYE BAKANLIĞI 44

8. TC YARDIM HEYETİ 47

9. DİĞER ALANLAR 49

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 51

V. SORUNLAR-TESPİTLER-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ 51

Ana Sorun: Kısa Vadeli-Tepkisel-Olay Bazlı Yaklaşım 51

Temel Strateji: Vadeyi uzatmak ve kapsamı genişletmek 53

Sorun 1. Veri Eksikliği 54

Öneri 1-a: İstatistik ve Araştırma Dairesinin Yeniden Yapılandırılması ve b-Resmi İstatitik Programının Hazırlanması 55

Sorun 2: Ulusal-Orta Vadeli Politika Çerçevesinin Olmaması 56

Sorun 3: Hukuki Düzenlemeler,Yatırım ve Bütçenin Politika Bağlantısının Kurulamaması 56

Öneri 2-3:a-Araçsal Öneriler: Orta Vadeli Program 58

Öneri 2-3:b-Kurumsal Öneriler 60
Sorun 4: Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Siyasal) 61
Öneri 4:Bakanlar Kurulunun Politika-Koordinasyon Gündemini Genişletmek 62
Sorun 5: Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Yönetsel) 63
Öneri 5-a: Bakanlıklarda Politika-Koordinasyon İşlevleri Oluşturmak 63
Öneri 5-b: Müsteşarlar Kurulunu Kurumsallaştırmak 64
Sorun 6: Ekonomi Yönetiminde Boşluk 65
Öneri 6: Güçlü bir Ekonomi-Maliye Bakanlığı 65
Sorun-Öneri 7: İdari Kapasite 65
Sorun-Öneri 8: Mükerrerliklerin Giderilmesi 66
Sorun 9: Yardım Heyetinin İkame Etkisi 66
Öneri 9: TC Yardım Heyeti Esas Olarak Program Destek İşlevini Üstlenmeli 67
Sorun Tespitleri ve Çözüm Önerileri Özeti 68
KAYNAKÇA 71
EK 1: MÜLAKAT YAPILAN KURUMLAR VE MÜLAKAT ÇERÇEVESİNİ OLUŞTURAN SORULAR 73
EK 2: BAKANLIKLAR MERKEZ TEŞKİLATI KADRO CETVELİ 79

POLİTİKA OLUŞTURMA VE KOORDİNASYON

I. GİRİŞ

Kamu yönetimini sorgulamaya dönük çalışmalarda idari yapı, süreç ve işleyiş yanında önemli bir boyut kamusal faaliyetlerin neden ve ne amaçla gerçekleştirildiğidir. Bu sorgulamada kamu yönetiminin yaptığı eylem ve işlemlerin tümünde ortak bir amaç ya da uyum var mıdır sorusuna yanıt aranmaktadır. Bu sorular, kamu yönetiminin politika (policy, siyasa) boyutunu oluşturur. Kamu politika analizi çalışmalarında, hükümetlerin ya da kamu yönetiminin yaptığı işleri neden ve ne amaçla gerçekleştirdiği üzerinde durulur. Diğer bir deyişle kamunun faaliyetlerinin amaç fonksiyonu, politika boyutunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin fonksiyonel incelemesinde en önemli alanlardan birisi, bu amaç fonksiyonunu sağlamaya dönük yapı ve süreçlerin incelenmesidir.

Kamu politikalarıyla ortaya konulan amaçlar, özellikle toplumsal gelişmeye dönük amaçlar çok kapsayıcıdır ve bu amaçları gerçekleştirmek pek çok kurum ve kişinin uzun soluklu çabasını gerektirmektedir. Bu nedenle bütün bunlar arasında uyum sağlamak ve bunu sürdürülebilir kılmak önem kazanmaktadır. Kamu politikalarında öngörülen amaca ulaşabilmek için bu amacı gerçekleştirmeye dönük eylemleri zaman, içerik, sıralama gibi açılardan birbiriyle uyumlu kılmak gerekmektedir. Bu uyumlaştırma gereği politika koordinasyonu ihtiyacına yol açmaktadır. Dolayısıyla tek başına politika oluşturmaya dönük yapı ve süreçlerin var olması yetmez koordinasyon işleviyle tamamlanması gerekir. Genel olarak pek çok ülkede politika önceliklerinin saptanması, politika seçeneklerinin geliştirilmesi, politika analizlerinin yapılması, uygulamanın koordinasyonu, izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda yetersiz olunduğu gözlemlenmektedir. Bunun altında yatan temel neden, kabine ofislerinin işlevlerini geniş bağlamdan ziyade kısa vadeli idari işlerin gerçekleştirilmesi yönünde anlamaları olarak görülmektedir. Kısa vadeli idari işler politika boyutunu dışlayabilmektedir.(OECD, 2004:5)

Kamu politikası bir bakıma belli bir amacın gerçekleşmesine dönük yasalar, kurallar, düzenlemeler ve diğer eylemler bütünüdür. Bu bütünün genel çerçevesini çizen hükümet politikalarının kredibilitesi önemlidir. Araştırmalar hükümet politikalarında öngörülebilirlik, güven ve kredibilite ile yatırımlar arasında doğrusal bir ilişki olduğunu göstermektedir. Sık sık değişen kurallar, keyfi ve kişiye özel uygulamalar yatırım ortamını bozan uygulamalardır. (MANNING;1999:V) Bu nedenle politikaların içeriği kadar bunların oluşum süreci ve farklı politikalar arası uyum ve koordinasyon kamuda iyi yönetişimi etkileyen unsurlardır. Etkili ve kredibilitesi yüksek politikalar iyi kurgulanmış politika süreçleriyle mümkün olabilmektedir. KKTC için politika oluşturma süreçleri ve politikaların güvenirliği ve kredibilitesi çok daha özel bir önem taşımaktadır. Uluslararası tanınma konusunda yaşanan sıkıntıların, ekonomik alanda özellikle yabancı sermaye ve yatırımlar alanında getirdiği olumsuz etkileri azaltma ya da gidermenin en önemli araçlarından birisi, uygulanan politikalar konusunda iş dünyasına ve kamuoyuna bir güven verebilmektir. Bu da doğru kurgulanmış ve etkili işleyen bir politika çerçevesiyle mümkün olabilecektir. KKTC'de yürütülen Fonksiyonel-Kurumsal Gözden Geçirme Projesinde politika oluşturma ve koordinasyon başlığı bu tür bir politika çerçevesi oluşturmaya dönük çabalara katkı ve destek vereceğinden projenin önemli bileşenlerinden birisi olacağı düşünülmektedir.

Rapor üç ana bölümden oluşmaktadır. Kavramsal yanı ağır basan ilk bölümde, kamu politikaları analizi ve kamuda politika oluşturma ve koordinasyonun ayırt edici yanları, unsurları ve önemi üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde, KKTC kamu yönetimi sisteminde politika oluşturma ve koordinasyon işlevlerini gerçekleştirmeyi amaçlayan kurumsal yapı, süreçler, araçlar ve rol paylaşımı incelenecektir. Üçüncü bölümde ise sistemin aksayan, eksik kalan ve etkili olmayan boyutları tespit edilerek sorunları gidermeye dönük çözüm önerileri geliştirilecektir. Model önerilirken uluslararası gelişmeler, genel eğilimler ve dinamikler, iyi uygulama örnekleri ve KKTC'nin özgün koşulları dikkate alınacaktır.

II. KAPSAM VE YÖNTEM

Kamu politikaları analizine ilişkin yazın incelendiğinde bazı inceleme modelleri geliştirildiği görülmektedir. Bunlar şöyle özetlenebilir: (ÇEVİK 2003:153-155)

1. Kurumsal Yaklaşım: Kamu politikalarının oluşum sürecinde rol alan kurumları temel alan yaklaşımlardır. Kurumlar idari ve yasal açıdan görev, yetki ve sorumlulukları ve işleyişleri bakımından incelemeye tabi tutulmaktadır.

2. Sistem Yaklaşımı: Bu yaklaşımda kamu politika süreci siyasal sistemin bir bileşeni olarak ele alınmakta ve kamu politikası siyasal sistemin çıktısı olarak görülmektedir. Bu yaklaşım daha çok makro analize imkan vermekte ve girdi, süreç, çıktı kavramlarına dayanmaktadır. Yaklaşımın kavramsal çerçevesi içinde, toplumsal talepler girdi, politika tercihleri çıktıya karşılık gelmekte; kamu yönetimi ve kamu kurumları ise süreç unsurları olarak değerlendirilmektedir.

3. Fonksiyonel Süreç Yaklaşımı: Bu yaklaşım kamu politikalarını analiz ederken politika tercihlerini doğuran süreci esas almakta ve sorun tanımından çözüm önerisine uzanan çizgide her bir aşamayı incelemektedir.

Bu çalışmada, çalışmanın amaç ve kapsamı çerçevesinde kurumsal ve fonksiyonel süreç yaklaşımının ağırlık kazandığı karma bir yöntem tercih edilmiştir. Çalışma, daha çok kurumsal yapılar ve kurumların görev ve işlev paylaşımı üzerine yoğunlaşacağından bu yaklaşımın amaca en iyi hizmet edeceği kabul edilmiştir.

KKTC-FOKUS, KKTC kamu yönetimini kurumsal ve fonksiyonel açıdan analiz etmeyi amaçlayan bir projedir. Bu çerçevede Politika Oluşturma ve Koordinasyon yatay analizinin kapsamı bu alanda faaliyet gösteren kurumlar ve bunların fonksiyonlarına odaklanmaktadır. Çalışmanın kapsamı oluşturulurken bu bakış açısından hareket edilmiştir. Bu çerçevede kapsamı belirlemek amacıyla yanıtı aranan sorular şunlar olmuştur:

1. Kamu politika oluşturma süreci hangi fonksiyonları kapsamaktadır?

2. Bu fonksiyonların gerçekleştirilmesi için ne tür araç ve yöntemler kullanılmaktadır?

3. Bu fonksiyonların kurumlar arası dağılımı nedir, ne olmalıdır?

4. KKTC'de kamu politikalarının oluşumu ve koordinasyonuda hangi kurumlar görevli bulunmaktadır?

5. KKTC kurumlarının bu süreçte üstlendikleri fonksiyonların hukuki ve fiili durumu nedir?

6. Kurumlararası fonksiyon dağılımı açısından yaşanan sorunlar nelerdir?

7. Çözüm önerileri nelerdir, nasıl bir model geliştirilebilir? Bu modelde kurumların rol ve fonksiyon dağılımı nasıl olmalıdır?

Çalışmanın kapsamı esas olarak yukarıda sıralanan soruların yanıtlanması olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede öncelikle uluslararası deneyimleri ve OECD üyesi ülke örneklerini de içeren bir yazın taraması yapılmış; özellikle AB üyesi küçük ülkeler grubunda bu alanda yapılan çalışmalar incelenmiştir. Yazın taraması çerçevesinde KKTC için öne çıkabilecek tartışma başlıkları çerçevesinde, KKTC-FOKUS Projesi kapsamında oluşturulan devlet organigramı esas alınarak bir ön inceleme yapılmıştır. Ön inceleme sonrasında bir mülakat programı oluşturulmuştur. Mülakat programı çerçevesinde politika oluşturma ve koordinasyon konusunda merkezi rol oynayan Başbakanlık Müsteşarlığı, Devlet Planlama Örgütü, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği gibi kurumlar yanında Bakanlıklar ile ulaştırma, sanayi gibi kamusal politikalar açısından önemli alanlarda görevli kamu kurumlarıyla görüşülmüştür. Görüşmeler önceden hazırlanan sorular çerçevesinde yapılandırılmış mülakat yöntemiyle yürütülmüştür. Mülakat yapılan kurumlar, mülakat çerçevesi ve yanıtı aranan sorular ekte verilmektedir. (EK 1:Mülakat Programı) Politika oluşturma süreci, bu süreçte rol alan kurumlar, roller ve bunlar arasındaki ilişkiler çalışmanın konusudur. Politika oluşturmaya dönük öngörü (forecasting), yöneylem, senaryo, GZFT analizi gibi analitik teknik ve araçlar ise bu çalışmanın kapsamı dışındadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

III. KAMU POLİTİKALARI: SÜREÇ VE FONKSİYONLAR

Kamu politikaları analizinde izlenen yol özü itibarıyla şu aşamalardan oluşmaktadır. (Şekil 1)

1. Farkındalık/Tanıma: Toplumsal yaşam açısından bir sorun olduğunun farkına varılması yaşanan gelişmelerin sorun olarak tanımlanmasıdır. Burada kamusal hayatın karmaşıklığı ve çok boyutluluğu nedeniyle neyin sorun olacağına kimin nasıl karar vereceği önem taşımaktadır. Çünkü aynı gelişmeyi sorun olarak algılayanlar yanında olumlu bir gelişme olarak algılayanlar da mutlaka olacaktır. Demokratik toplumlarda neyin çözülmesi gereken bir sorun olacağına en nihayetinde siyasal otorite karar verecektir. Ancak günlük yaşamın karmaşıklığı ve karmaşası içinde her konunun siyasal otoriteye gelmesini beklemek gerçekçi bir tutum değildir. Siyasal otoritenin verdiği yetki sınırları içerisinde, kamusal otoriteler yani ilgili kamu idareleri kendi görev alanlarında yaşanan sorunları tanımlamak ve çözüm önerileri üretmekle görevlidir. Bu noktada veri üretimi ve bunların analizi önem kazanmaktadır. Sağlıklı ve güvenilir verilerle öncelikle neyin sorun olduğuna, görece daha nesnel ve güvenilir göstergeler üzerinden yanıt verme imkanı olacaktır. İkinci olarak veri üretimi sorunların çözümü için atılan adımların sonuçlarını değerlendirmeye imkan verecektir. Baz değer bilindiği için iyileşme mi oluyor kötüye mi gidiş var anlaşılabilecektir.

Kamusal-siyasal hayatta neyin sorun olduğu konusunda akılda tutulması gereken bir husus da sorunların mutlaka negatif bir gelişme olarak algılanmaması gerektiğidir. Sorunların "karşılaştırmalı/göreli" niteliği de önemlidir. Bir toplum, ekonomik, sosyal gelişmelerden yeterince pay alamıyorsa, benzer toplumlardan geri kaldığını düşünüyorsa, olmasını arzuladığı noktanın gerisinde ise bu da kamu politikaları açısından bir sorundur.

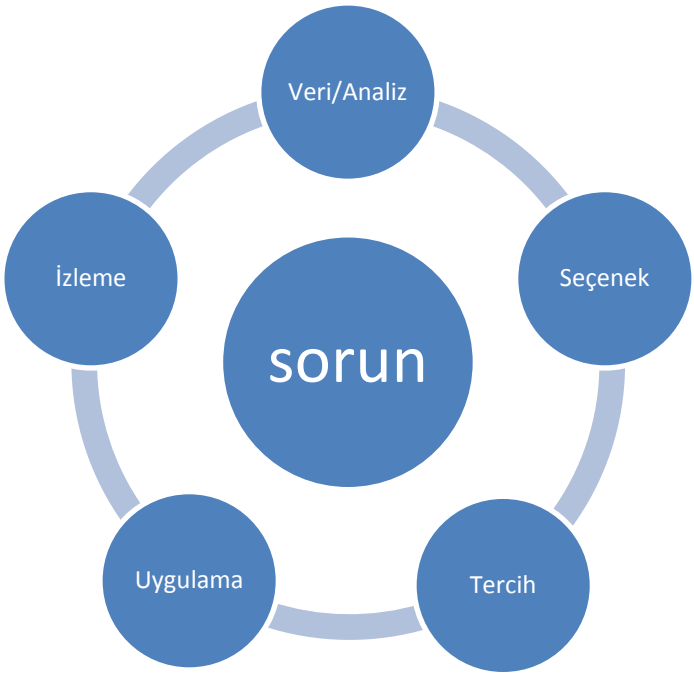
2. Seçenek Üretilmesi: Sorunların tanınması ve ilgili verilerin analizine dayanarak temel dinamiklerin belirlenmesini müteakip atılacak adım, bu sorunları gidermek için yapılabileceklerin belirlenmesidir. Politika seçeneklerinin bir ucunda hiç bir şey yapmamak yer alırken diğer ucunda doğrudan kamusal müdahale yer alır. Kamusal müdahalenin derecesi, türü, niteliği ve kapsamının ne olacağı politika oluşturma sürecinin en önemli aşamalarından birisidir.

3. Tercih: Geliştirilen seçeneklerden birisinin seçilmesidir. Genellikle tercihin siyasi otoritenin görev alanı olduğu kabul edilir. Karar vericilere yardımcı olması amacıyla her bir seçeneğin fayda-maliyet, etki analizlerinin yapılması, simülasyon ve benzeri yöntemlerle test edilmesi önerilmektedir. Ancak her bir seçenek için bu tür analiz ve testler geliştirilebileceğini varsaymak doğru değildir. Fayda-maliyet açısından mümkün ve gerekli de değildir.

4. Uygulama: Seçilen tercihin hayata geçirilmesidir. Kamu politikaları genellikle üç yoldan uygulama imkanı bulabilmektedir: 1) Bütçe ve kamu maliyesi uygulamaları, 2) hukuki düzenlemeler, 3) idari ve teknik düzenleme ve uygulamalar.

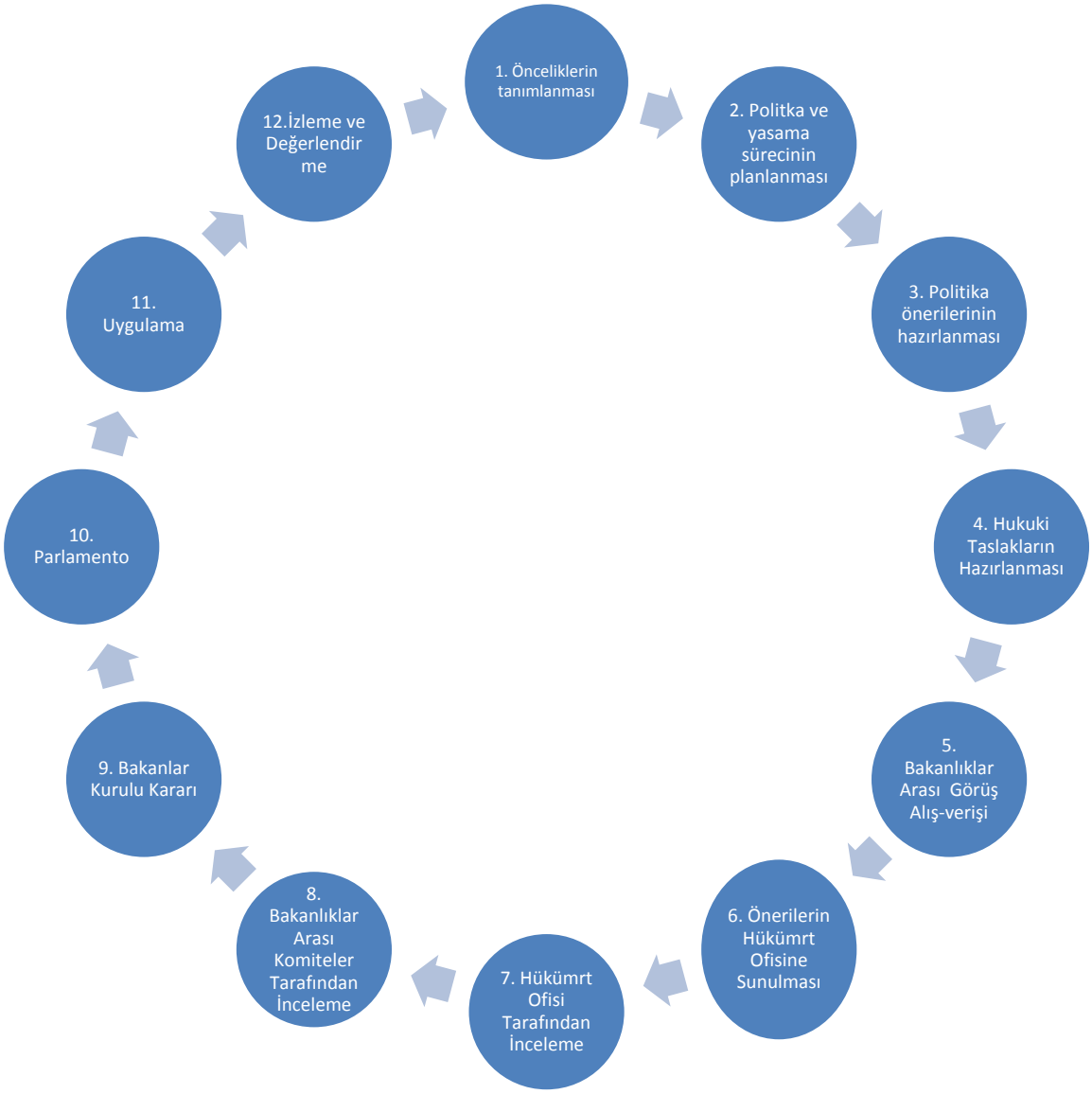
5. İzleme ve Değerlendirme: Uygulama sonuçlarının belli bir zaman aralığında gözden geçirilerek geri bildirimde bulunulması, sorunda iyileşme mi kötüleşme mi olduğunun anlaşılması ve izlenen politikanın öngörülemeyen sonuçlarının ortaya çıkarılmasıdır. Yukarıda da işaret edildiği gibi etkili bir izleme değerlendirme büyük ölçüde sorun tanımlama aşamasında geliştirilecek göstergeler ve veriler üzerinden olabilecektir.

Şekil:1 Politika-Koordinasyon Döngüsü



Bu çalışmada yukarıda açıklaması yapılan Şekil 1 de yer alan politika döngüsü aşamaları yanında OECD-SIGMA tarafından Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinde politika sürecini ve bu süreçte Bakanlıklar ve merkezi yapıların fonksiyonlarını incelemek için kullanılan modelden de yararlanılacaktır. (Şekil 2. OECD-SIGMA Poltika-Koordinasyon Döngüsü) Bunun iki temel nedeni bulunmaktadır. İlki OECD-SIGMA'nın kamu yönetimi alanında referans alınabilecek güvenilir çalışmaları olan bir kurum olmasıdır. İkincisi de KKTC için yapılan çalışmanın uluslararası karşılaştırmaya ihtiyaç duyulması halinde OECD-SIGMA çalışmalarının kullanılabilmesine imkan vermektir. OECD-SIGMA modelinde politika döngüsü 12 aşamaya bölünmekte ve bu bölümlenmenin her aşaması için bakanlıklara düşen görevler a)öncü/ birincil,

Şekil 2 : OECD-SIGMA Kamu Politika Döngüsünde İşlevler (OECD 2007'den uyarlanmıştır.)



b)ikincil ve c) önemsiz/üçüncül şeklinde sınıflamaya tabi tutulmaktadır. Aşağıda yer alan bu döngü incelendiğinde, yaklaşımın politika oluşturma sürecinden çok, belli bir politikayı hayata geçirmeyi amaçlayan yasal düzenlemelerin hazırlanmasına odaklandığı görülmektedir. Çalışmamızda ise politika geliştirme sürecine odaklanılmakta ve yasal düzenlemeler politika oluşturma ve koordinasyon sürecinin bir bileşeni olarak ele alınmaktadır.

Şekilde yer alan işlevler için kullanılan araçlar ve birinci dereceden sorumlu kurumlar aşağıda tabloda (Tablo 1) yer almaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere yasal düzenlemeler odaklı bir yaklaşım olduğu görülmektedir. Ancak karşılaştırılabilir bir inceleme için yine de önemli ip uçları vermektedir.

Tablo 1: OECD-SIGMA Politika Oluşturmada Araçlar-Kurumlar (Arnavutluk, Bosna Hersek, Hırvatistan, Kosova, Makedonya, Karadağ, Sırbistan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan ve Polonya'yı esas almaktadır. OECD 2004 ve 2007'den geliştirilerek uyarlanmıştır.)

Sıra	İŞLEV	ARAÇ	SORUMLU KURUM	KAPSAM
1.	Önceliklerin tanımlanması	Plan, program, strateji gibi değişik isimler alabilen ve genel olarak Hükümet politikalarını ve önceliklerini ortaya koyan çerçeve bir belge	Başbakanlık, Planlama Birimleri, Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı gibi kurumlar öncü ve/veya ikincil rol almaktadır.	Ulusal düzeyde tüm hükümet faaliyetlerini kapsayabilmektedir.
2.	Politika ve Yasama Faaliyetlerinin Planlanması	Hükümetlerin bir yıl içinde gerçekleştirmeyi düşündüğü faaliyetleri ve o yıl içinde yapmayı öngördüğü yasal düzenlemeleri içeren bir belge	Başbakanlığın öncülüğünde ilgili bakanlıkların katkısıyla hazırlanmaktadır.	Ulusal düzeyde yıllık hükümet faaliyetlerini kapsamaktadır.
3.	Politika Önerilerinin Hazırlanması	Hukuki bir düzenleme ya da hükümet düzeyinde bir karar alma amacıyla analiz, etki değerlendirmesi, paydaş analizi ve paydaş görüşleri gibi bölümleri de içeren metindir. Öncelikler ve hükümet faaliyet planıyla uyumlu olması beklenir.	Bakanlıklar tarafından, ilgili politika alanı konusunda sorumlu birimin öncülüğünde hazırlanır. Hukuki boyutu itibarıyla ilgili hukuk biriminden de katkı sağlanır.	Sektörel, kurumsal düzey. Birden fazla sektörü ve kurumu kesmesi durumunda en çok ilgili bakanlık bazen de Başbakanlık öncü rol oynayabilmektedir.
4.	Hukuki Taslakların Hazırlanması	İdeal durumda politika analizini takiben seçenekler arasından hukuki düzenleme yapılması kararı alındığında bu karar doğrultusunda hazırlanan yasa, tüzük, yönetmelik taslağıdır. Uygulamada pek çok ülkede bu sistematiğin izlenmediği doğrudan hukuki düzenleme taslağının hazırlandığı gözlemlenmektedir.	Politika alanından sorumlu kurum-ilgili birim. Birden fazla sektörü ve kurumu kesmesi durumunda en çok ilgili bakanlık bazen de Başbakanlık öncü rol oynayabilmektedir.	Sektörel-kurumsal

Sıra	İŞLEV	ARAÇ	SORUMLU KURUM	KAPSAM
5.	Bakanlıklar Arası Görüş	Hazırlanan taslak ilgili olabilecek diğer kurumlara görüş için gönderilmektedir. İdeal olarak etki analizi, paydaş görüşü gibi unsurların bu aşamadan önce yapılmış olması gerekir.	Politika alanından sorumlu kurum-ilgili birim. Birden fazla sektörü ve kurumu kesmesi durumunda en çok ilgili bakanlık bazen de Başbakanlık öncü rol oynayabilmektedir.	Sektörel-kurumsal
6.	Önerileri Hükümet Ofisine Sunma	Taslak öneri bir açıklama notu eşliğinde Bakanlar Kurulu gündemine alınması için Başbakanlığa gönderilmektedir.	İlgili Bakanlık	Sektörel-kurumsal
7.	Hükümet Ofisi Tarafından İnceleme	Genellikle ikili bir inceleme olmaktadır: Şekil ve içerik. Gerekli şekil ve içerik şartını taşımayan metinler ilgili bakanlığa iade edilebilmektedir.	Başbakanlık ofisi diye adlandırılan birimler tarafından yapılmaktadır. Bu birimler değişik adlar alsa da (KKTC-Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği; TC Başbakanlık) işlevleri Bakanlar Kurulu gündeminin hazırlanması ve sekratarya hizmetleri yürütülmesidir.	Ulusal
8.	Bakanlıklar Arası Komite İncelemesi	Pek çok ülkede öneriler Bakanlar Kurulu gündemine gelmeden ilgili bakanlıklardan oluşan alt komitelerde tartışılmaktadır. Bu alt komiteler daimi nitelikte olabildiği gibi geçici, tek bir konuya özgü de olabilmektedir.	Hükümet Ofisi, Önerge sahibi bakanlık ve ilgili diğer kurumlar	Sekörel-kurumsal çok sektörlü; çok aktörlü

Sıra	İŞLEV	ARAÇ	SORUMLU KURUM	Kapsam
9.	Bakanlar Kurulu Kararı	Bu karar çoğu zaman hukuki bir düzenleme biçimindedir; ancak böyle olmayan kararlar da vardır. Çoğu ülkede önemli bir sorun Bakanlar Kurulu Kararı gerektiren konuların belirlenmesidir.	Hükümet ofisi	Ulusal
10.	Parlamento	Yasal düzenleme gerektiren konularda yeni bir kanun çıkması için Parlamentoya gidilmektedir.	Başbakanlık	Ulusal
11.	Uygulama	Hukuki düzenlemeler, bütçe, mali, idari, teknik tasarruflar	Uygulamacı birimler	Ulusal, sektörel, kurumsal
12	İzleme ve Değerlendirme	İzleme değerlendirme mekanizmaları, geri bildirim, raporlama, ölçme-değerlendirme sistemleri	Kurumsal ve merkezi koordinasyon birimi	Ulusal, sektörel, kurumsal

OECD tarafından 2005 yılında yürütülen bir ankete dayanılarak yapılan, bakanlıkların politika sürecinde rolü konulu bir çalışmada, Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinde politika döngüsü alanında orta çıkan temel sorun alanları ve öncelikler şöyle tespit edilmiştir: (OECD, 2007:7-8)

- Bakanlıkların politika oluşturma sürecinde daha etkin rol almaları ihtiyacı bulunmaktadır. Bakanlıklar kendi görev alanlarına giren konularda hükümet ofisleriyle koordinasyon içinde özellikle politikaların içeriği, politika seçenekleri geliştirme, taslakların hazırlanması ve görüşe sunulması ile uygulamanın izlenmesi ve değerlendirilmesi konularında daha öncü rol almalıdırlar.

- Politika döngüsü içerisinde rol alan kamu çalışanlarının daha fazla eğitimi gerekli görülmektedir.

- Politika konularında bakanlık merkezlerindeki birimler güçlendirilmelidir.

- Politika oluşturma sürecinde kurumsal rollerin daha belirgin olması sağlanmalıdır.

Yukarıda açıklanan ve şekil 2'de gösterilen bu süreçteki aşamalar azaltılabilir ya da çoğaltılabilir. Uygulama aşamasına dair açıklama da da işaret edildiği üzere kamusal politkaların görünümü büyük ölçüde bütçe, hukuki düzenlemeler ve idari teknik uygulamalarda şekillenmektedir. Her bütçenin ve her hukuki düzenlemenin bir kamusal politikanın yansıması oduğunu ileri sürmek mümkündür. Bu nedenle politika oluşturma ve koordinasyon alanındaki çalışmanın bütçe ve hukuk yapım süreçleriyle birlikte ele alınmasında yarar vardır. Nitekim KKTC-FOKUS Projesinde bu konuları da inceleyebilmek için Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ve Kanun Yapım Süreci ayrı birer yatay inceleme konusu olarak seçilmiştir. Bu üç çalışmanın birlikte değerlendirilmesi resmin bütününü görmek açısından faydalı olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

IV. POLİTİKA OLUŞTURMA VE KOORDİNASYON AÇISINDAN KKTC'DE GÖRÜNÜM: KURUMLAR, ARAÇLAR, SÜREÇLER

Geleneksel olarak kamu yönetiminde politika oluşturma ve koordinasyon görevi bu işlevlerin doğası gereği merkezde yer alır. Burada tek tek kurumlar ve sektörler için geçerli kurumsal ve sektörel politikalardan ziyade çok sektörlü, makro ve ulusal politikalar inceleme konusudur. Farklı sektörler ve kurumlarda geliştirilen politikalar arasında uyum, tutarlılık ve bütünsellik sağlanması ve uygulamanın bu doğrultuda koordinasyonunda merkezde Başbakanlık ve ekonomi ve mali yönetimden sorumlu bakanlık ve kurumlar rol oynamaktadır. KKTC-FOKUS çerçevesinde hazırlanan KKTC devlet teşkilatında politika oluşturma ve koordinasyon alanında rol alan kurumlar şunlardır.

1. BAŞBAKANLIK MÜSTEŞARLIĞI

KKTC Başbakanlığının yapısına bakıldığında üçlü bir örgütlenme göze çarpmaktadır. (Şekil 3)

1. Başbakanlık Dairesi

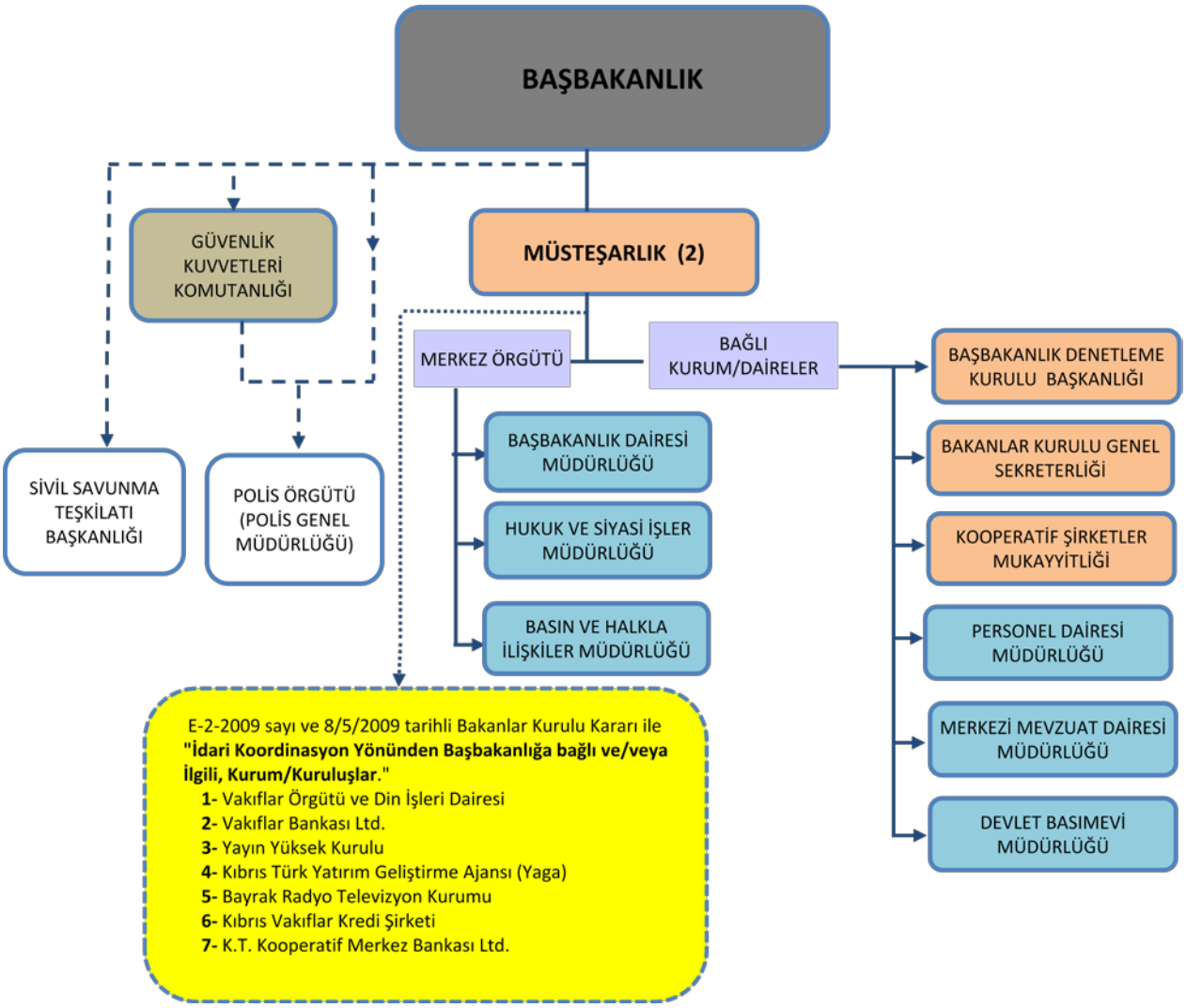
2. Başbakanlığa bağlı Daireler

3. Bağlı kurum ve kuruluşlar

Bunların yanında bir de Başbakanlık Müsteşarlığı dışında Başbakana bağlı bulunan birimler bulunmaktadır. Bunlar içinde kamu politikaları analizi açısından inceleme konusu olabilecek olanı Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğidir.

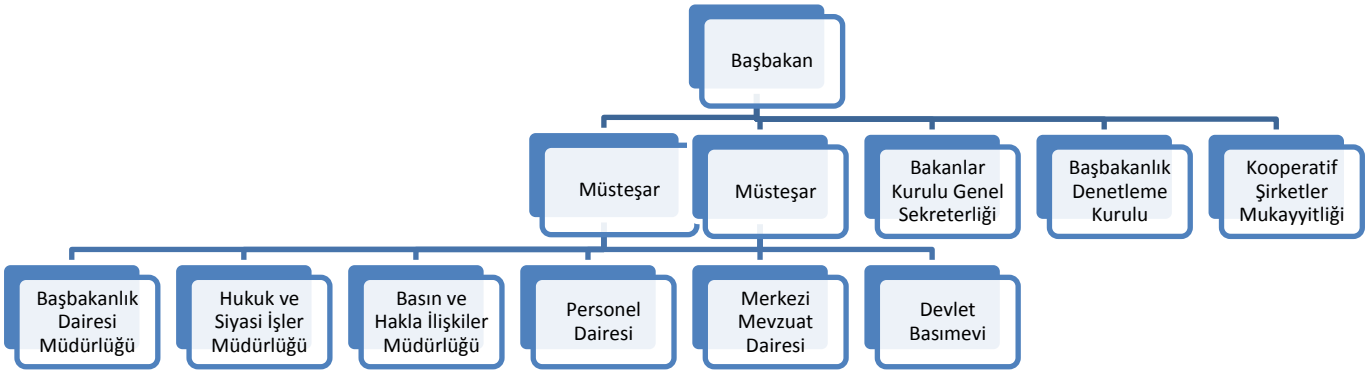
Başbakanlık (Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları 15/987) Yasasına göre Başbakanlığın Merkez Kuruluşu, iki Müsteşarın yönetimi altında aşağıdaki Müdürlüklerden oluşmaktadır: Başbakanlık Dairesi Müdürlüğü, Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü

Şekil 3: Başbakanlık Örgüt Yapısı



Aynı Yasanın 13. maddesi Ekonomi, Maliye ve istatistik İşleri Amirliği'nin kurulmasını öngörmektedir. Yasaya göre bu birim, "sanayi, ticaret, ithalat- ihracat, maliye, pazarlama, fiyat ve ücretler, yabancı sermaye, gıda, tarım, hayvancılık, doğal kaynaklar, enerji, ulaşım, haberleşme ve benzeri konularda bütün Bakanlık ve kuruluşlar arasında işbirliği sağlar." Ancak yapılan görüşmelerde bu birimin faal durumda olmadığı ifade edilmiştir.

Şekil 4: Başbakanlık Merkez Örgütü



Başbakanlık merkez teşkilatında politika geliştirme konusunda güçlü bir teknik kadro bulunmamaktadır. Bu konuyla görevli ayrı bir birim de bulunmamaktadır. İnsan kaynaklarının dağılımı açısında bakıldığında da kadroların büyük ölçüde yöneticiler ve destek personelden oluştuğu politika analizi konusunda görev alabilecek uzman ve teknik elemanın yeterince bulunmadığı gözlemlenmektedir. (Tablo:2 Başbakanlık Personel Durumu) Eylül 2011 itibarıyla toplam 116 çalışanın 7 si üst yönetici; 4 ü idari hizmetler, 13 ü kitabet sınıfında, 6 sı daimi 34 ü geçici olmak üzere 40 ı işçi statüsünde, 25'i sözleşmeli statüde, 18 i geçici memur statüsündedir. Planlama hizmetleri sınıfı için ayrılan 3 kadroya ise atama yapılmamıştır. 15/987 sayılı Kanun ekinde yer alan görev tanımları incelendiğinde planlama hizmetleri sınıfında yer alan kadroların kariyer meslek niteliği taşıdığını söylemek güçtür.

Tablo 2 : Başbakanlık Personel Durumu

KADRO ADI	SINIFI	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
MÜSTEŞAR	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	2	2	-
KOOP.ŞİR.MUKAYYİDİ	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	-	1
ÖZEL KALEM MD	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
BASIN VE HALK.İLŞ.MD	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
MÜDÜR	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	-	1
HUK.VE SİY.İŞL.MD.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
HUK.VE SİY.İŞ.MD.YRD	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	-	1
HUKUK İŞLERİ AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	2	1	1
EKONOMİ,MLY.VE İST. İŞL. AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	1	-
MLY.ISL.GOREVLISI	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
İKT.İŞL.GÖREVLİSİ	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
İST.İŞL.GÖREVLİSİ	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	4	-
BAS.VE HALK.İLŞ.GÖR.	BASIN YAYIN VE ENFORMASYON HİZ.SINIFI	1	-	1
I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	-	2
BAS.VE HALK İLŞ.GÖR.	BASIN YAYIN VE ENFORMASYON HİZ.SINIFI	1	-	1
II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	4	-	4
BAS.VE HALK.İLŞ.GÖR.	BASIN YAYIN VE ENFORMASYON HİZ.SINIFI	1	-	1
BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	3	3	-
II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	4	8	1
KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	6	2	4
ODACI-ŞOFÖR (PER.)	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	4	-	4
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÖZLEŞMELİ PERSONEL KADROSU	25	24	1
MÜŞAVİR (MÜSTEŞAR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.	-	1	-
MÜŞAVİR (MÜDÜR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.	-	7	-
BİLGİSAYAR OPERATÖRÜ	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	-	1	-
ARA TOPLAM		73	57	32
DAİMİ İŞÇİ		10	6	4
ARA TOPLAM		83	63	36

GEÇİCİ İŞÇİ	-	34	-
GEÇİCİ MEMUR	-	18	-
ÖZÜRLÜ PERSONEL	-	1	-
GENEL TOPLAM	83	116	36

Merkez örgütü içerisinde yer alan daireler kanalıyla bazı işler yürütülmektedir. Örneğin, Personel Dairesinin personel politikaları alanında bir rolü olduğu söylenebilir. Ancak bu Dairenin daha çok günlük rutin işlerle meşgul olduğu anlaşılmaktadır. (Bknz: Personel Yönetimi Raporu) Merkezi Mevzuat Dairesinin Bakanlar Kurulu gündemine gelen hukuki düzenleme taslaklarını incelediği ancak bunun hukuk tekniğini esas alan bir inceleme olduğu anlaşılmaktadır. Eylül 2011 tarihi itibarıyla Merkezi Mevzuat Dairesinde 1'i hukukçu olmak üzere toplam 3 çalışan olduğu gerçeği göz önüne alındığında Dairenin hukuk tekniğiyle sınırlanmış bir incelemeyi bile yeterince yapabilmesini bekleme imkanı bulunmamaktadır. Bu çerçevede bu Daireden politika oluşturma sürecinde etkili bir işlev beklemek gerçekçi olmayacaktır. Sonuç olarak Başbakanlık bünyesinde politika oluşturma ve koordinasyon alanında bir boşluk göze çarpmaktadır. Zaman zaman DPÖ'nün Başbakanlığa bağlanması yoluyla bu fonksiyonun sağlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Ancak DPÖ' nün yapı ve işleyişi aşağıda ayrıca inceleneceği üzere bu işlevleri yerine getirmekten uzaklaşmış görünmektedir. Başbakanlık Ekonomi, Maliye, İstatistik İşleri Amirliğinin işlevsel bir birim olmadığı ifade edilmiştir. Kutu 1'de yer alan değişik ülkelerdeki Başbakanlık yapılarında yer alan birim ve işlevler açısından bakıldığında KKTC'de Başbakanlık bünyesinde bazı işlevler ve birimlerin yer aldığı görülmektedir. Ancak politika koordinasyon, planlama ve izleme değerlendirme işlevlerinde önemli bir boşluk görülmektedir.

KUTU 1: BAŞBAKANLIK YAPILARI

OECD SIGMA tarafından yapılan OECD üyesi ülkeler ile Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerini kapsayan bir araştırmada Başbakanlık yapılarının diğer bakanlıklara göre ülkeden ülkeye daha fazla değişiklik gösterebildiği ifade edilmektedir. (OECD, 2004:39) Bununla birlikte bu ülkelerde Başbakanlık bünyesindeki birimlerin neler olduğu incelendiğinde çoğu ülkede aşağıdaki birimler ve işlevlerin bulunduğu görülmektedir. (OECD, 2004)

1.Başbakanlık –Özel- Ofisi: Özel olarak Başbakana idari ve siyasi destek ve hizmet sunan birimdir. Türkiye ve KKTC için özel kalem müdürlüğü ve danışmanların benzer işlevleri üstlendiği söylenebilir.

2.Başbakan Yardımcıları ve –varsa- devlet bakanları Ofisleri: Bazı ülkelerde başbakan yardımcısı, bakan yardımcısının kabinesi olarak anılan bu birimler de idari destek ve siyasi-teknik danışmanlık hizmeti sunmaktadır.

3. Basın ve Halkla İlişkiler Birimi

4. Bakanlar Kurulu Sekreterliği: Bakanlar Kurulu toplantılarını organize etmektedir.

5. Politika Koordinasyon Birimi: Hükümete politika oluşturma ve koordinasyon konusunda hizmet sunmaktadır.Bazı ülkelerde ekonomi politikaları, AB ile ilişkiler, sosyal politika gibi konu bazlı birden çok birim de olabilmektedir.

6. Planlama Birimi: Bazı ülkelerde ayrı bir planlama birimi bulunmamakta; bu işlev de politika-koordinasyon birimi tarafından yürütülmektedir.

7. Hukuk ve Yasama İşleri Birimi

8. İzleme-Değerlendirme Birimi

9. İdari İşler: Başbakanlığınkendi iç idari ve mali işlerine bakmaktadır.

2. BAKANLAR KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ

Kabine ofisleri ya da Başbakanlık merkez teşkilatları "kollektif karar organı" olarak işlev görmektedir. İlgili yazında kabine ofislerinin kollektif karar organı olarak bu işlevinin en iyi şekilde yerine getirebilmesi için dört ana ilkeye uyulması gerektiği belirtilmektedir. (Salvatore, Sundaram, 2000:81) Bunlar şöyle sıralanmaktadır:

1. Disiplin: Kararların mali olarak gerçekçi, tutarlı ve uygulanabilir olmasını ifade etmektedir. Bu ilkeden sapma, uygulamada daha çok kararların uzun vadeli mali etkilerinin dikkate alınmaması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

2. İstikrar: Politikaların öngörülebilirliliği ve istikrarı, yatırımcı ortamını ve vatandaşın kamuya güvenini en fazla etkileyen unsurlardandır.

3. Saydamlık: Kabine içi tartışmalar ve görüşmeler çoğu zaman gizlidir ve bu beklenen bir durum olmakla birlikte süreçlerin saydam ve önceden bilinir olması önemlidir.

4. Yapısallık: Kabine kararları yapısal meselerle ilişkili olmalıdır. Ancak çoğu zaman bunun böyle olmadığı da bilinen bir gerçektir.

Bu ilkelerin hayata geçirilebilmesi ise 5 temel işlevin yerine getirilebilmesine bağlıdır. Bunlar:

1. Karar alınacak konuda önceden gerekli bilgilerin sağlanması

2. İlgili tüm tarafların yeterince sürece dahil edilmesinin garanti edilmesi

3. Karar konusunda gerekli analizlerin ve politika seçeneklerinin oluşturulması

4. Kayıt ve bildirim

5. İzleme değerlendirme

Görüldüğü üzere bu ilkeler aslında sadece kabine ofisleri için değil politika oluşturma ve koordinasyon alanında kurumsal ve fonksiyonel yapının geneli için geçerlidir. Bu çalışmada da ilkeler setinden bu yönde yararlanılacaktır.

Yukarıdaki ilkeler sıralanırken Başbakanlık Merkez teşkilatı ya da Kabine Ofisi olarak adlandırılan birim KKTC için Başbakanlık Müsteşarlığını ve Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğini kapsamaktadır. Aslında bazı ülkelerde bunlar aynı yapının bir parçasıdır. KKTC Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği büyük ölçüde Bakanlar Kurulu gündeminin oluşturulması işlevini yerine getirmektedir. Başbakanın yönergesi üzerine Bakanlar Kurulu gündeminin hazırlanmasını; bilgi ve dokümanlar ile gerekli gördüğü konularda hazırlayacağı raporun Bakanlar Kuruluna sunulmasını; karar ve tutanakların düzenlenmesini, dağıtımını, gereğine uygun olarak saklanmasını ve kamu oyuna açıklanması öngörülen kararların yayımlanmasını sağlamaktadır.

Bakanlar Kurulu Genel sekreteri müsteşar düzeyinde bir görevli olup Müsteşarlar toplantısına katılmaktadır. Bakanlar Kurulu her çarşamba olağan toplantısını gerçekleştirmektedir. Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği bakanlar kurulu toplantısının gündemini hazırlamakta ve sekretarya hizmetlerini yürütmektedir.

Bakanlıklar bakanlar kurulu kararı alınmasını istedikleri konuyu “önerge” şeklinde Bakanlar Kurulu Sekretaryasına iletmektedirler. Önergeler yasa, tüzük, yönetmelik taslakları yanında; atama, burs, tayin; yurt dışı seyahat (her kamu görevlisinin KKTC dışı görevlendirmesi için BKK çıkmaktadır) gibi konuları içermektedir. 50’nin altında önerge olan toplantı pek görülmemekte 100-120 civarında önerge olağan karşılanmaktadır. Dolayısıyla Bakanlar Kurulu gündemi çok yoğundur ve gündemin çoğu detay ve bireysel işlemlerle ilgili görünmektedir.

Gelen önergeler 10 Bakanlığa ve Başbakanlığa gönderilmektedir. Konusuna göre ayrıca Bütçe Dairesi, Personel Dairesi, Merkezi Mevzuat Dairesi ve Hukuk ve Siyasi İşler Müdürlüğüne de gönderilebilmektedir.

Genel kural numara sırasına göre görüşmedir. Ama istisnalar da olağandır. Bilgilendirme notlarını ilgili Bakanlık ve daireler sunmaktadır.

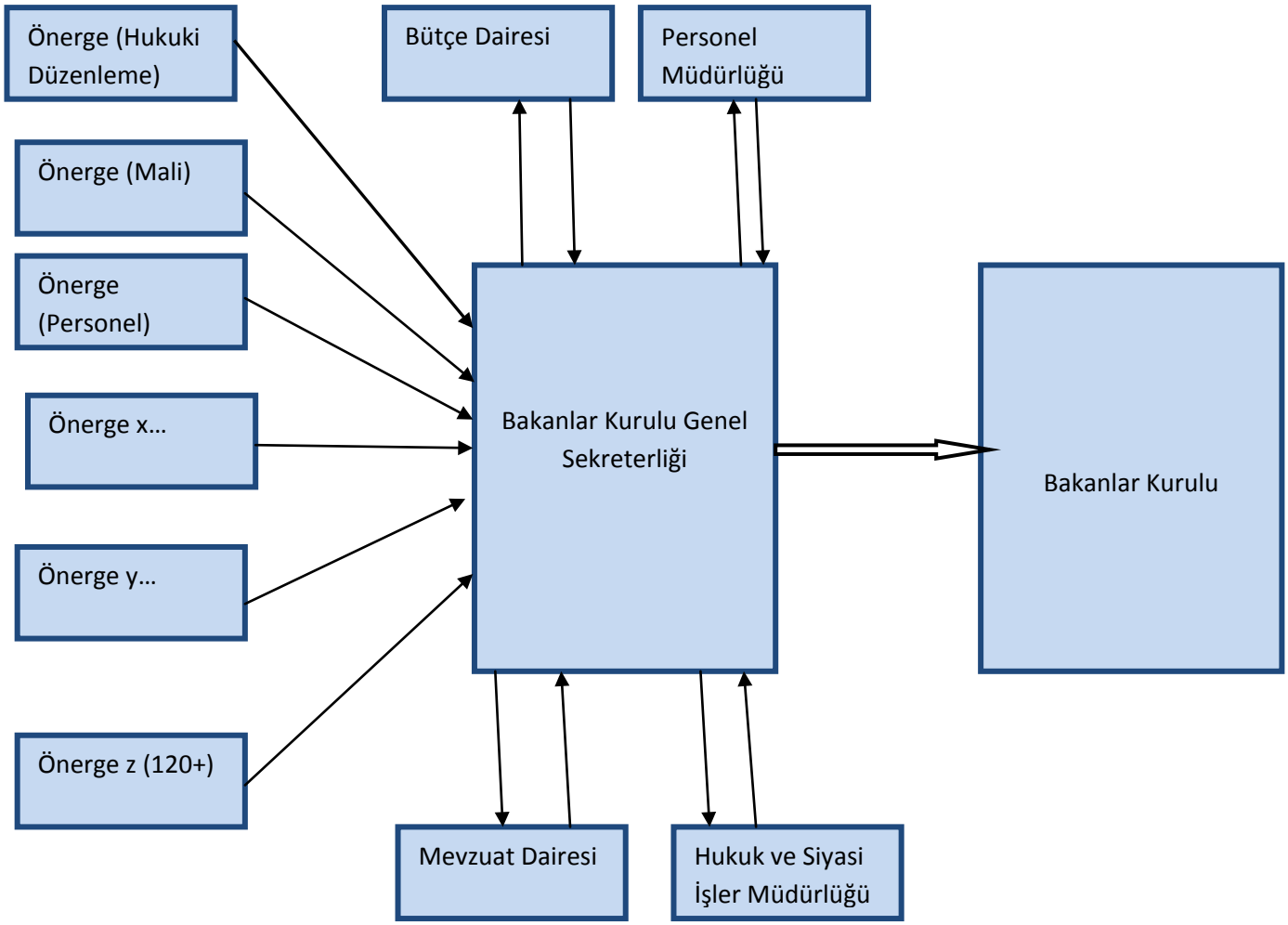
Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği idari ve hukuki yönü ağır basan bir işlev görmektedir. Politika ve koordinasyon boyutundan çok hukuki uygunlukla ve prosedürle ilgilenmektedir. Buna karşın hukukçu istihdam edilmemektedir.

Tablo 3: Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği Personel Dağılımı

KADRO ADI	SINIFI	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
GENEL SEKRETER	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
KAR.VE TUT.AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	-	1
KIDEMLİ SEKRETER	YASAMA HİZMETLERİ SINIFI	2	2	-
I.SINIF SEKRETER	YASAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	1	-
II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	-	1	-
BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	-	3	-
I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	3	-
STENO-DAKTİLO	STENO VE DAKTİLO HİZMETLERİ SINIFI	2	2	-
KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	3	1	2
I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	2	-
II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
ARA TOPLAM		17	16	7
GEÇİCİ İŞÇİ		-	-	-
GEÇİCİ MEMUR		-	1	-
ÖZÜRLÜ PERSONEL		-	1	-
GENEL TOPLAM		17	18	7

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin politika oluşturma ve koordinasyon açısından önemli bir işlevi görülmemektedir. Ancak Bakanlar Kurulu gündeminin oluşturulması açısından son derece önemli bir konumdadır. Bakanlar Kurulunun toplantı düzeni ve işleyişinin temel olarak doğru kurgulandığı görülmektedir. Esas sorunun Bakanlar Kurulu gündemine giren rutin, detay ve bir ya da bir kaç kişiyi ilgilendiren konuların politika ve önceliklere yeterince zaman ayrılmasına engel olması olduğu düşünülmektedir. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu Kararı gerektirecek konular ayıklanıp politika ve önceliklere odaklanılırsa mevcut sistemin etkili olabileceği düşünülmektedir. Bakanlıkların önergelerini BK Genel sekreterliğine sunma aşamasından önce kendilerinin Bütçe dairesi ve ilgisine göre diğer kurumlara gönderip dosyayı Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğine ulaştırmaları durumunda sistem etkili olabilecektir. Bu takdirde Bakanlar Kurulu toplantılarının bir gün öncesinde toplanan Müsteşarlar toplantısı da daha etkili olabilecektir.

Şekil 5: Bakanlar Kurulu Kararı Süreci



3. DEVLET PLANLAMA ÖRGÜTÜ

DPÖ örgüt yapısı, görev ve işlevleri itibarıyla büyük ölçüde TC Devlet Planlama Teşkilatının ilk kuruluş dönemindeki görünümüne bezerlik göstermektedir. Bugüne kadar bu yapı ve görevlerin gözden geçirilmesi için çeşitli görüş ve öneriler olduğu ama bir yol alınamadığı ifade edilmektedir. Anayasa Madde 134'de "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma, plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Planlama ile ilgili örgütün kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek ilkeler ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak önlemler yasa ile düzenlenir." denilmektedir.

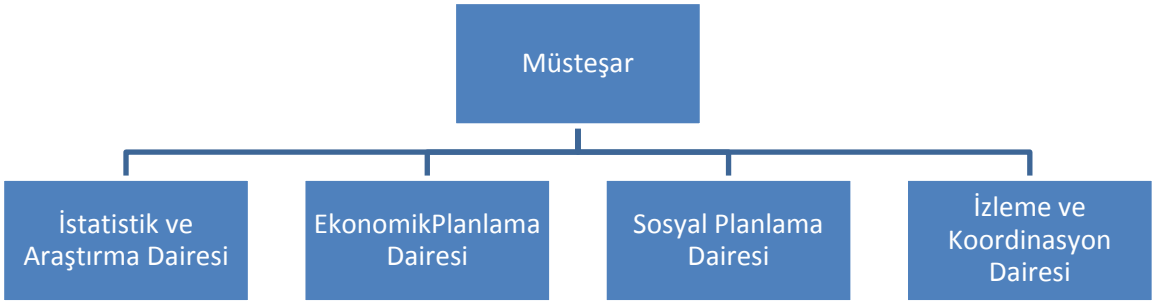
Devlet Planlama Örgütü, Yüksek Planlama Kurulu, Sosyal ve Ekonomik Konsey ve Merkez Örgütünden oluşmaktadır. **Yüksek Planlama Kurulu**, Başbakan, varsa ilgili Devlet Bakanları ve Bakanlar Kurulunca seçilecek üç Bakan; Devlet Planlama Örgütü Müsteşarı, Ekonomik Planlama Dairesi Başkanı, Sosyal Planlama Dairesi Başkanı, İstatistik ve Araştırma Dairesi Başkanı ve İzleme ve Koordinasyon Dairesi Başkanından oluşmaktadır. Yüksek Planlama Kurulunun görevi, ekonomik, sosyal ve kültürel politika hedeflerinin saptanmasında Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak, saptanan esaslar çerçevesinde hazırlanacak plan ve programları Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce saptanan hedeflere uygunluk ve yeterlik derecesi açısından incelemektir.

Sosyal ve Ekonomik Konsey, Devlet Planlama Örgütü Müsteşarının Başkanlığında, tüm Bakanlık temsilcileri ile Kamu İktisadi Teşebbüslerinin, İşçi ve İşveren Sendikalarının, Kooperatiflerin, Ticaret ve Sanayi Odalarının, Yasa ile kurulun meslek teşekküllerinin, Yerel Kuruluşların ve Sosyal ve Ekonomik amaçlı kuruluşların (birlik ve dernekler) temsilcilerinden oluşmaktadır. Yasa "Sosyal ve Ekonomik Konsey, yılda en az bir defa toplanır" demektedir. Konsey, plan ve programların yapılması ile ilgili olarak, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel sorunlarını tartışmakla ve Plan ve programların hedef ve stratejisinin saptanmasında göz önüne alınmak üzere Yüksek Planlama Kuruluna önerilerde bulunmakla görevli ve yetkili kılınmıştır. Konsey, danışma organı niteliğindedir.

DPÖ Merkez Örgütü aşağıdaki dairelerden oluşmaktadır: (a) Ekonomik Planlama Dairesi Başkanlığı (b) Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı c) İstatistik ve Araştırma Dairesi Başkanlığı d)

İzleme ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı. Yasa "şubeler ve komisyonlar Daire Başkanının önerisi ve Müsteşarın onayı ile kurulup dağıtılabilir" hükmünü içermektedir.

Şekil 6: DPÖ Örgüt Yapısı



Ekonomik Planlama Dairesi Başkanlığı, uzun vadeli planlar, yıllık programlar, finansman, proje etüt, sektör programları ve gerekli görülecek diğer şubeler ile devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından oluşmaktadır. Ekonomik Planlama Dairesi Başkanlığı, ülkenin ekonomik sorunları ve kalkınmasına ilişkin gerekli araştırmaları yaparak uzun ve kısa vadeli, genel ve bölgesel plan ve programları hazırlamakla görevlidir.

Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığı, Araştırma ve Planlama ve gerekli görülecek diğer şubeler ile devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından oluşmaktadır. Sosyal Planlama Dairesi Başkanlığının görevi, ülkenin sosyal sorunlarını incelemek ve bunların çözümü için uzun ve kısa vadeli planlar ve yıllık programlar hazırlamaktır.

İstatistik ve Araştırma Dairesi Başkanlığının görevi, ülkede istatistik bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi ve İzleme ve Koordinasyon Dairesi eliyle yayınlanmasına ilişkin tüm faaliyetleri düzenlemek ve yürütmek; ekonomik, sosyal ve kültürel verileri toplamak, derlemek ve bilgisayar aracılığıyla ilgililerin yararlanmasına hazır bulundurmaktır.

İzleme ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Mali ve Hukuki Tedbirler, İzleme ve Değerlendirme, İstatistik, Yayın ve Temsil şubelerinden ve devamlı ve geçici özel ihtisas komisyonlarından oluşmaktadır. İzleme ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığının görevleri;

a) Uygulanmakta olan plan ve programları gerekli şekilde izlemek ve koordinasyonu sağlamak; gerektiğinde bu amaçla muhtelif daire ve kuruluşların yüksek seviyede sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları oluşturmak ve çalıştırmak;

b) Uygulamanın üçer aylık devre raporlarını uygulama makamlarından alıp, toplamak ve değerlendirerek sonuçları ilgililere sunmak, uyum sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını izlemek;

c)Plan ve program uygulamalarının aksadığı alanlarda, organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak veya gerektiğinde bizzat yapmak;

d) Devlet Örgütünde ve Özel Sektörde planın gerçekleştirilmesini kolaylaştıracak idari, mali ve hukuki tedbirleri saptamak ve önermek;

e) Devlet Örgütünün, yerel kuruluşların ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgütlenmelerinde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde metotlarında ve mevzuatında, planlama, koordinasyon, denetim, personel, haberleşme ve ikmal sistemlerinde ve yönetimle ilgili diğer konularda etkenliğini ve verimin artırılmasını ve hizmetin niteliğinin yükseltilmesini amaçlayan araştırmaları yapmak ve Bakanlar Kuruluna, ilgili bakanlık, daire ve kuruluşlara bu hususlarda önerilerde bulunmak; kuruluşların kendilerinin yapacağı yönetimi geliştirme çalışmalarına yol göstermek, danışmanlık yapmak ve yardımcı olmak.

f) Devlet Planlama Örgütünün görevlerinin gerektirdiği yayınları yapmaktır.

Kanuna göre Yıllık Programlar Devlet Planlama Örgütünce hazırlanır, Sosyal ve Ekonomik Konseyin görüşleri alınarak Yüksek Planlama Kuruluna sevk edilir. Yüksek Planlama Kurulu programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sevk eder. Bakanlar kurulunda kabul edilen yıllık programlar, en geç 1 Ekim'de Resmi Gazete'de yayınlanarak kesinlik kazanır.

Kanun Madde 18- "Kamu ve özel sektör yatırımlarının tümü Uzun Vadeli plana uygun olmak zorundadır. Bunlar Yıllık Programlarda belirlenen esaslar çerçevesinde Plana uygunluk açısından Devlet Planlama Örgütünce incelenir, ilgili Bakanlık veya diğer yetkili kuruluşlarca yatırım izni verilmeden, Devlet Planlama Örgütünün onayı alınır. Devlet Planlama Örgütünce onay verilmeyen, kamu ve özel sektör yatırımı gerçekleştirilemez." hükmünü amirdir. Görüldüğü üzere hukuki düzlemde çok kapsayıcı ve zorlayıcı bir plan anlayışı öngörülmüştür.

Tablo 4: DPÖ Personel Sayıları

KADRO ADI	SINIFI	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
MÜSTEŞAR	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
EKON.PLAN.DAİ.BŞK.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
SOS.PLAN.DAİ.BŞK.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	-	1
İST.VE ARŞ.DAİ.BŞK.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
İZL.VE KOOR.DAİ.BŞK.	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	-	1
KIDEMLİ PLAN.UZMANI	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	4	3	1
PLANLAMA UZMANI	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	13	11	3
KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	-	1
YRD.PLANLAMA UZMANI	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	16	9	7
I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	1	1	-
PLANLAMA MEMURU	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	24	9	15
II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	2	-	2
BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	2	-
II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	2	1	1
KATİP YARDIMCISI	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	9	-	9
I.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	1	3	-
II.SINIF ODACI	ODACI VE ŞOFÖR HİZMETLERİ SINIFI	5	-	5
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÖZLEŞMELİ PERSONEL KADROSU	2	-	2
ARA TOPLAM		88	42	49
GEÇİCİ İŞÇİ		-	1	-
GEÇİCİ MEMUR		-	9	-
GENEL TOPLAM		88	52	49

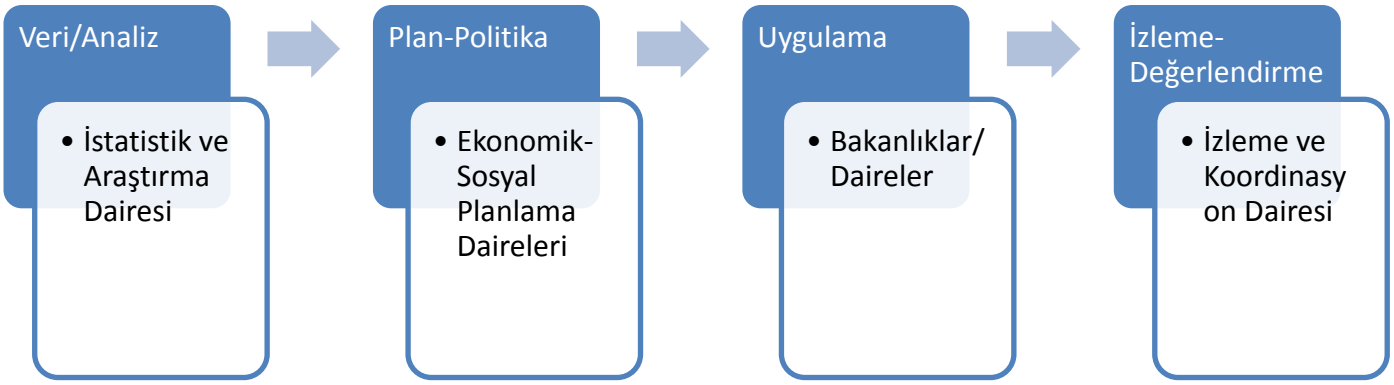
Teşkilat şemasına bakıldığında DPÖ'nün politika döngüsünü esas alan bir yapıda, son derece rasyonel bir bakış açısıyla oluşturulduğu görülmektedir. Politika sürecinde her bir aşamanın karşılığı bir birim yaratılmıştır:

Veri ve Analiz: İstatistik ve Araştırma Dairesi,

Planlama: Ekonomik-Sosyal Planlama Daireleri,

İzleme Değerlendirme: İzleme ve Koordinasyon Dairesi

Şekil 7: DPÖ Örgüt Yapısı-Politika Süreci Karşılaştırması



Ancak uygulamanın Yasada yazandan oldukça farklı olduğu ortaya çıkmaktadır. DPÖ en son 1993-1997 dönemini kapsayan bir uzun vadeli kalkınma planı hazırlamıştır. Bu tarihten itibaren kalkınma planı hazırlanması uygulamasına son verilmiştir. Bu tarihten sonra bir süre yıllık program hazırlanmaya devam edilmiş olmakla birlikte 2008 yılından itibaren yıllık program da hazırlanmamaktadır. Plan ve program hazırlanmasından vazgeçilmesinin temel nedeni uygulamada etkilerinin olmaması/kalmaması, veri eksikliği ve/veya verilerin çok geç ortaya çıkması, sahiplenme olmaması ve özellikle son dönemde kısa vadeli ihtiyaçların ve zorunlulukların orta/uzun vadeli öncelikleri dışlaması olarak ifade edilmektedir.

Hukuki ve idari yapıda bir değişiklik olmadan plan ve program hazırlanması uygulamasından vazgeçilmesi nedeniyle plan ve programları günün gerek ve ihtiyaçlarına uyarlayacak bir dönüşüm de yaşanmamıştır. Yasada kurgulanan planlama yaklaşımı hayli kapsayıcı, katı ve zorlayıcı niteliktedir ve günümüz koşullarında büyük ölçüde geçerliliğini yitirmiştir. DPÖ' nün de yasayla verilen görevleri yerine getir(e)memesi dolayısıyla işlevsizleşmesi gibi bir durum ortaya çıkmıştır. Sistemde hali hazırda orta/uzun vadeli strateji, öncelik, politika türü ihtiyaçlara karşılık gelecek bir araç geliştirilememiştir.

DPÖ Yasasında Sosyal ve Ekonomik Konsey ve Yüksek Planlama Kurulu ve bunların görevlerine ilişkin hükümler de bulunmasına karşın bunlar da toplanmamaktadır. Kalkınma Planı hazırlandığı yıllarda Sosyal ve Ekonomik Konseyin toplandığı ama daha sonra toplanmadığı; Yüksek Planlama Kurulunun ise hiç toplanmadığı ifade edilmektedir. Sistemde siyasal düzlemde karar alma işlevi gören ve kararlara sosyal tarafların da katılımını sağlamayı amaçlayan bu tür kurumların işlevsiz kalması yukarıda değinilen orta/uzun vadeli politika oluşturma zemininin kaybolmuş olmasıyla açıklanabilir.

DPÖ yetkilileri tarafından yıllık program hazırlanmamasının en önemli nedenlerinden birisi, istatistik verilerin çok geç gelmesi ve eksik, yetersiz olması olarak ifade edilmiştir. Ancak ülkede istatistik konusunda görevli ve yetkili birim de bizzat DPÖ İstatistik ve Araştırma Dairesi Başkanlığıdır. Başkanlığın veri alanında istenen düzeyde etkili olamaması bakanlıkların ve diğer kurumların standart ve birbiriyle uyumlu istatistik üretme konusunda yeterli donanıma sahip olmamaları; bunu sağlamaya dönük bir Resmi İstatistik Programı olmaması olarak açıklanmaktadır. İstatistik ve Araştırma Dairesinin mevcut yapı ve işleyişinin gözden geçirilmesi ihtiyacı AB sürecinde de gündeme gelmiştir. Bu çerçevede İstatistik dairesinin DPÖ' den ayrılması ve Resmi İstatistik Programını hazırlaması yönünde yasa taslağı hazırlıkları yapılmakta olduğu ifade edilmiştir.

Turizm-karayolu-orman ve sonrasında ulusal fiziki plan çalışmaları yapılmakta ama bunlar arasında sıralama ve koordinasyon sorunu bulunmaktadr. DPÖ bu alanda da koordinasyon sağlayamamaktadır. Turizm master plan çalışmalarına DPÖ de dahil olmuştur ancak diğerlerinde yer almamıştır.

KUTU 2: Türkiye Resmi İstatistik Programı (Kaynak Resmi İstatistik Programı Bilgi Sistemi, www.tuik.gov.tr Erişim 15/10/2011)

Resmi İstatistik Programı (RİP), resmi istatistiklerin üretimine ve yayımına ilişkin temel ilkeler ile standartları belirlemek, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan alanlarda güncel, güvenilir, zamanlı, şeffaf ve tarafsız veri üretilmesini sağlamak amacıyla 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanununa dayanılarak beş yıllık bir dönem için hazırlanmıştır. "**Resmi İstatistik Programı 2007-2011**" ile Türkiye istatistik sisteminde programlı döneme geçilmiştir.

Bu Programla, resmi istatistiklerin üretiminde ve yayımında karşılaşılan mükerrerlikler önlenecek, cevaplayıcı yükü azalacak, kamuda insan gücü ve kaynak tasarrufu sağlanacak ve resmi istatistiklere olan güven daha da artacaktır. Ayrıca, resmi istatistikler bir standarda kavuşturulmuş, sorumlu ve ilgili kurumlar tanımlanmış, hangi verinin hangi kurum tarafından, hangi yöntemle derleneceği ve hangi dönemler için ve ne zaman yayımlanacağı konularına açıklık getirilmiştir.

Programın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'in yayınladığı verilerin yanı sıra, RİP'te diğer kurum ve kuruluşlar tarafından üretilmesi öngörülen veriler resmi istatistik olarak kabul edilecektir. Böylece ihtiyaç duyulan her alanda güvenilir tek bir resmi istatistik üretilmesi sağlanmış olacaktır.

Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı tarafından hazırlanan "Resmi İstatistik Programı (2007-2011) nın kabul edilmesi;Bakanlar Kurulu'nca 20/12/2006 tarihinde kararlaştırılmış ve 30/12/2006 tarih ve 26392 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Program 2008 ve 2009 yıllarında Bakanlar Kurulu kararıyla revize edilmiştir.

DPÖ 47/2000 sayılı Genel Teşvik Yasasının yürütülmesinden de sorumludur. Teşvik konusunda yasanın çok geniş olduğu bunu önceliklendiren ve zaman zaman belli alanlara yoğunlaştıran bir teşvik politikası bulunmadığı anlaşılmaktadır. Teşvik politikası yasada yer alan hükümler olarak algılanmaktadır. (KKTC'de başka bazı konularda da kurum çalışanlarının yasalardaki hükümleri

“politika” olarak algıladığına tanık olunabilmektedir. Bu durum daha başlangıçta politika oluşturma sürecinin önüne set çekebilecek bir anlayışı gündeme getirmektedir.)

Yıllık teşvik miktarı DPÖ önerisi Bakanlar Kurulu onayıyla belirlenmektedir. Son yıllarda bazı sektörlerde doyum noktasına ulaşıldığı ve aşırı kapasite noktasına gelindiği için teşvik kapsamından çıkarıldığı ifade edilmiştir. Ancak buna ilişkin yazılı bir karar, tercih ya da politika metni bulunmamaktadır. Fiili durum böyledir. “Yatırımcıya kapasite konusunda bilgiler aktarılmakta ve yatırımcı vazgeçmektedir.” Ama resmi olarak bazı sektörlerin teşvik kapsamından çıkarıldığı beyan edilmemiştir. Önümüzdeki yıllarda teşvik dışı sektörlerin resmi tebliğle duyurulması düşünülmektedir. Uygulanmakta olan bir teşvik politikasının resmi olarak ilan edilmemesi Raporun başında belitilen politikalarda öngörülebilirlik ve kredibilite açısından son derece olumsuz bir durumdur ve özellikle güven arayan yatırımcı davranışını negatif etkileyebilecektir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ KOORDİNASYON MERKEZİ

Başbakanlık Avrupa Birliği Koordinasyon Merkezi (ABKM) Haziran 2003 tarihinde kurulmuş olup temel görevi Avrupa Birliği (AB) ile gerçekleştirilen her türlü temasın (gerek Avrupa Komisyonu’nun Genişleme Genel Direktörlüğüne bağlı Kurumsal Yapı Birimi bünyesindeki TAIEX (Teknik Yardım ve Bilgi Değişim) Ofisi gerekse AB Kurumları ve onların işbirliği içerisinde diğer kuruluşlar, (UNDP-PFF) BM Kalkınma Programı – Gelecek için Ortaklık koordinasyonunu, organizasyonunu ve izlenmesini sağlama görevini üstlenmiştir. ABKM’nin başlıca sorumlulukları şunlardır:

1. **Yasal Uyum ve İdari Yapılanma**: Etkin bir koordinasyon ağının kurulabilmesi amaçlı Avrupa Birliği kurumları ile KKTC’nin kamu kurum ve kuruluşları arasında yer alacak AB müktesebatına uyum (yasal ve idari olmak üzere) sürecine ilişkin aktivitelerde köprü görevi görmek, gerektiğinde yazışma ve resmi temasları yürütmek, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nin yasal mevzuatının AB ile uyumlaştırılması çalışmalarında ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile her türlü istişarede bulunarak önceliklerin tesbit edilmesini ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak, Yasal uyum ve idari yapılanma yönündeki çalışmaların etkili yürütülmesi için

bakanlıklararası koordinasyonu sağlamak; ve AB müktesebat başlığına göre çalışan ve kamu personellerinden oluşan 'Yeniden Yapılandırma Komiteleri' ile kamu kurumları arasındaki işbirliğini sağlamaktır.

2. Planlama ve Programlama

259 milyon Avro'luk mali yardımın planlanıp projelendirilebilmesi için gerekli olan fizibilite çalışmalarını AB kurumları ve bakanlıklar arasında koordineli bir şekilde yürütmek.

Gerçekleştirilen / gerçekleştirilecek fizibilite çalışmaları sonucunda tesbit edilecek öncelikli alanları içine alacak AB'ye uyumlu bir kalkınma planının hazırlanmasında Devlet Planlama Örgütü ile işbirliği içerisinde çalışmak.

AB ve Kuzey Kıbrıs arasında kurulması beklenen mali işbirliği kapsamında yer alacak öncelikli projelerin seçilmesi, uygulanması ve izlenmesinden sorumlu olacak olan Mali Yardım Koordinatörü'nün sekreteryasını yürütmek

3. Bilgilendirme ve Eğitim Çalışmaları

Yukarıdaki faaliyetlerden ilk ikisi kamu politika oluşturma ve koordinasyon süreciyle yakından ilgilidir. İkinci başlık altında "öncelikli alanları içine alacak AB'ye uyumlu bir kalkınma planının hazırlanmasında Devlet Planlama Örgütü ile işbirliği içerisinde çalışmak" ibaresi yer almaktadır. Buna ilişkin çalışmalara ise henüz başlanmadığı anlaşılmaktadır.

AB Koordinasyon merkezi başarılı bulunan bir işlev görmektedir. Buna dönük sistem şöyle işlemektedir. Koordinasyon Merkezi teknik ve yetkin kişilerden sözleşmeli statüde çalışanlara sahiptir. Üç aşamalı bir koordinasyon mekanizması bulunmaktadır:

1. Çalışma Grupları: AB Koordinasyon Merkezi başkanlığında ilgili taraflardan temsilcilerin katılımıyla oluşturulmuştur. Çalışma grupları uyum stratejilerinin hazırlanması işlevini yerine getirmektedir.

2. Alt Komite: İlgili kurumlardan müsteşarların katılımıyla oluşturulmuştur; AB Koordinasyon Merkezi sekretarya hizmetlerini yürütmektedir.

3. İzleme ve Yönetim Komitesi: Bir Bakan başkanlığında (Ekonomi Bakanı), Başbakanlık, DPÖ, Maliye Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve AB Koordinasyon Merkezi katılımıyla oluşturulmuştur. Karar organıdır. İzleme Yönetim Komitesinde Program benimsenmekte ve Bakanlar Kuruluna sunulmakta böylece Programın siyasal sahiplenilmesi de sağlanmaktadır.

2011 yılında KKTC Cumhuriyet Meclisinde AB ve Kamu Reform Komitesi kurulmuş olması AB uyum ve reform çalışmaları açısından son derece önemli bir gelişmedir.

AB ile yılda iki kez yapılan izleme toplantıları da sistemin etkili işlemesinde önemli bir rol oynamaktadır.

ABKM'nin görece başarılı bulunan ve işleyen bir sisteme sahip olması genelde kamu yönetimi çalışmaları özelde de kurumsal yapılanmaya dair çalışmalar açısından son derece önemli dersler içermektedir. Merkez 2003 yılında kabul edilen bir Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur. İlgi kararda, Merkezin görev ve sorumluluklarının ne olacağı; Başbakanlık merkez kuruluşu içinde Müsteşara bağlı çalışacağı ve her yıl Başbakanlık bütçesinde öngörülen sayıda sözleşmeli personel çalıştırılacağı belirlenmiştir. Örgüt yapısına ilişkin herhangi bir mevzuat bulunmamaktadır. Yapı daha çok çalışanların sözleşmelerinde eğitim ve iş tecrübelerine karşılık gelen derece + maaş düzenlemeleri ile belirlenmekte, buna bağlı olarak da unvanlar Başkan + Uzman + Yardımcı Uzman olarak üçe ayrılmaktadır. Son derece yatay bir örgütlenme söz konusudur. Buradan çıkarılacak ilk ders refom arayışlarını mevzuat odaklı olmaktan çıkarma gereğidir. Nitekim yukarıda DPÖ bölümünde ifade edildiği üzere Yasalarda pek çok hüküm olsa bile bunlar uygulanmayabilmektedir. Dolayısıyla yeni yeni Yasalar çıkarmak o konuda uygulamada gerçek ve kalıcı bir değişiklik anlamına gelmeyebilecektir. ABKM'de ise ortada bir Yasa olmasa da işleyen bir sistem kurulabilmiştir. Burada bir kaç unsur öne çıkmaktadır. İlki esnekliktir. ABKM'de Yasalarla tanımlanmış ve sistemi katılaştıran görev tanımları olmaması zaman içinde çevreye uyumu kolaylaştırmaktadır. İkincisi istihdamdır. Sözleşmeyle nitelikli ve uzman eleman istihdamına dönük uygulamalar son derece önemlidir. Üçüncüsü personel dağılımıdır. Yöneticiler ve destek personeli ağırlıklı genel yapıdan uzak olarak uzmanların ağırlıkta olduğu bir personel dağılımı bulunmaktadır. Dördüncü olarak yatay örgütlenmenin de uzmanlık ve teknik çalışmayı desteklediği söylenebilir. Son olarak gerek ulusal düzeyde gerekse AB düzeyinde işleyen bir izleme değerlendirme ve hesap verme mekanizmasının olması başarının önemli bileşenlerinden birisi olarak görülmektedir.

5. BAKANLIKLAR-GENEL

Bakanlıklar kamu politika döngüsünde hem politika oluşumu hem de uygulama ve kordinasyon açısından son derece önemli kurumlardır. KKTC açısından bakanlık örgütlenmesi özgün bir nitelik taşımaktadır. Bu özgünlük büyük ölçüde Anayasa'da yer alan üç kuraldan kaynaklanmaktadır.

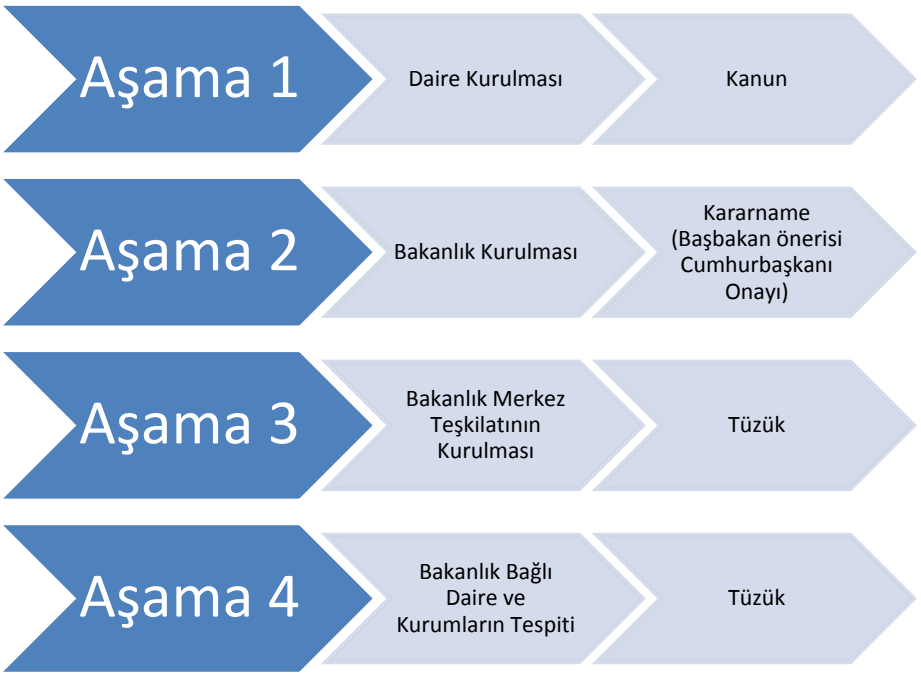
1. Daire ve Hizmet Birimlerinin Kanunla Kurulması: Anayasanın 115. Maddesi " Dairelerin ve hizmet birimlerinin kuruluşu, görev ve yetkileri yasa ile düzenlenir." hükmünü içermektedir.

2. Bakanlıkların Kararname ile Kurulması: Anayasanın 108/1 Maddesine göre "Bakanlıklar, Anayasanın öngördüğü sayı ve ilkelere uygun olarak Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Resmi Gazete'de yayımlanacak bir kararname ile kurulur ve kaldırılır."

3. Bakanlık Sayısının 10 Olması: Anayasanın 108/2. Maddesine göre "Bakanlık sayısı hiçbir halde onu aşamaz. Bakanlık merkez örgütünün kuruluşu ve hangi dairelerin ve hizmet birimlerinin hangi bakanlığa bağlanacağı, yasanın öngördüğü ilkelere uygun olarak çıkarılacak tüzükle düzenlenir."

Sistem şöyle işlemektedir:

Şekil 8: Bakanlık-Daire Kurulması ve Bağlanmaması



Uygulamada mevcut bakanlıkların korunması yönünde bir eğilim olduğundan aşama 2 ve 3 yerine aşama 4 ön plana çıkmaktadır. Bu yapılanma modeli Daireleri esas aldığı için güçlü bakanlık yapıları oluşmasına imkan vermemektedir. Aslında politika oluşturma, koordinasyon ve denetim yetkilerinin Bakanlık merkezlerinde toplanarak doğrudan hizmet üreten birimlerin bakanlığa bağlı hizmet birimleri (agency) şeklinde örgütlenmesi yönünde bir eğilim çok sayıda ülkede geçerli olmuştur. Ancak bu yaklaşımda beli bir sektör ya da hizmet alanınında güçlü bir merkez yapı oluşturulmakta ve yine o alanla ilgili hizmetleri yürüten birimler bu Bakanlığa bağlanmaktadır. Politika oluşturma ve hizmet sunumunun ayrılması amaçlanmakta; politika ve koordinasyon kapasitesi güçlü bir izleme ve değerlendirme sistemiyle de desteklenmektedir. KKTC örneğinde ise bu tür bir yaklaşımdan söz etmek zordur. Çünkü bakanlık merkez yapılarında gerekli politika, koordinasyon ve izleme değerlendirme sistemi ve yeterli kurumsal kapasite oluşmamış görünmektedir.

Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Yasası incelendiğinde Bakanlık merkez teşkilatının Müsteşarın yönetimi altında aşağıdaki birimlerden oluşmasının öngörüldüğü görülmektedir. (madde 7)

(1) Bakanlık Müdürü makamı

(2) Danışma Birimleri

(a) Plânlama, Bütçe ve Koordinasyon Birimi;

(b) Bakanlık Danışmanlığı;

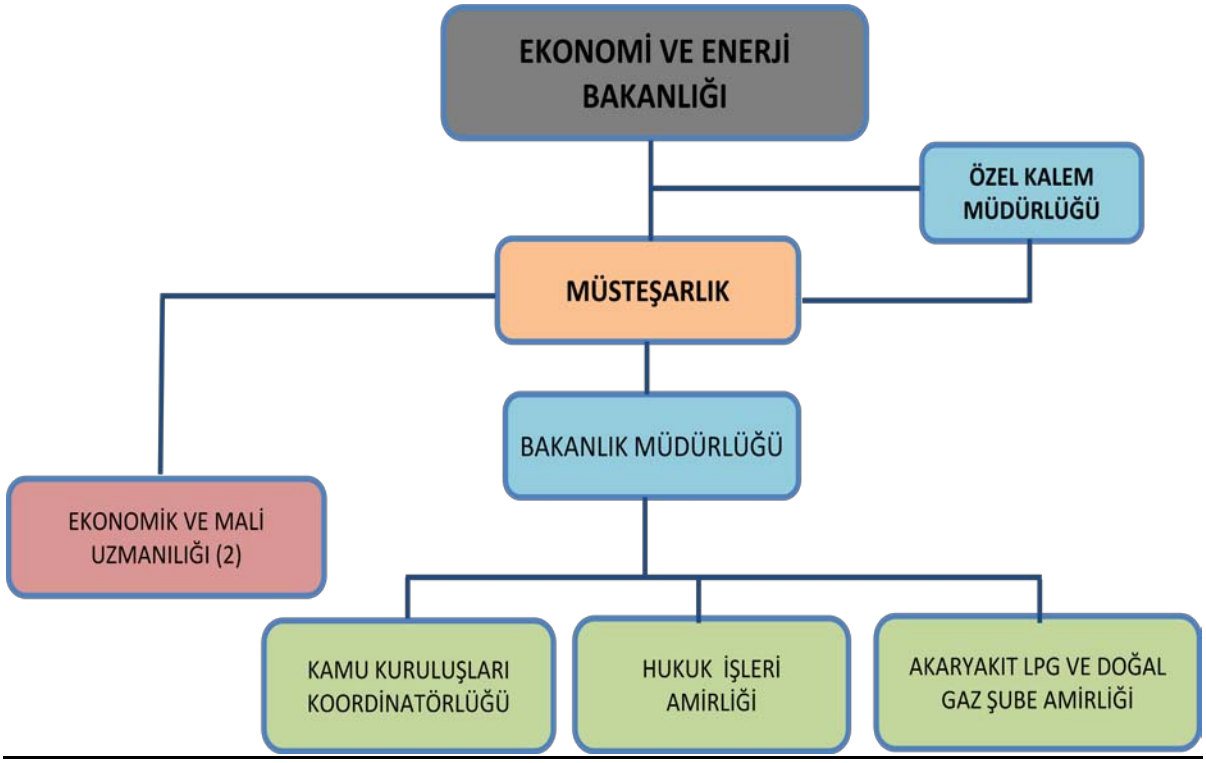
(3) Ortak Hizmetler Birimi

Bu yapılanmada Plânlama, Bütçe ve Koordinasyon Birimi'nin politika oluşturma ve koordinasyon işlevini üstlenmesi beklenebilir. Nitekim Kanunun 9'uncu maddesinde " Her Bakanlıkta; kamu görevlileri arasından plân, program, bütçe, koordinasyon, istatistik, araştırma, organizasyon ve metod görevlerini yürütecek olan bir Plânlama, Bütçe ve Koordinasyon Birimi kurulabilir." denmektedir. Ancak uygulamada bu birimlerin olmadığı görülmektedir. Bakanlıklar Kararname ile kurulduğu için bakanlık merkez teşkilatı kadroları 57-1977 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Yasasında yer almaktadır. Bu Yasaya ek tablo incelendiğinde toplam 10 Bakanlık için 253 adet kadro ihdas edildiği görülmektedir. (Bknz. EK 2) Bu kadroların niteliği ve dağılımı incelendiğinde politika oluşturma, koordinasyon, analiz, izleme,değerlendrime gibi uzmanlığa dönük kadroların son derece yetersiz olduğu kadroların büyük ölçüde idari görevler ve destek hizmetlerine ayrıldığı görülmektedir. Aşağıda Ekonomi ve Enerji Bakanlığı örneğinde bu durum daha detaylı olarak ortaya konulmaktadır ancak resim büyük ölçüde tüm bakanlık merkez teşkilatları için geçerlidir.

6. EKONOMİ ve ENERJİ BAKANLIĞI

Bakanlığın makro ekonomik yönetim alanında hiç bir çalışması olmadığı bu yönde bir kapasite de geliştiremediği gözlemlenmektedir. Makro ekonomik alanda daha çok DPÖ' nün çalışmaları ve görevi olduğu ve daha önce de DPÖ' nün Ekonomi Bakanlığına bağlı olması nedeniyle bu işlevi oranın gördüğü ifade edilmiştir.

Şekil 9: Ekonomi ve Enerji Bakanlığı Örgüt Şeması



Ekonomi alanında oldukça zayıf görünen bakanlığın enerji alanında da bakanlık merkezinde önemli bir işlev ve kapasitesi görülmemektedir. Bağlı daireler ve kurumların etkili olduğu izlenimi edinilmiştir. Bakanlığın varoluş gerekçesi ve işlevi sorgulanır niteliktedir. Bu durum personel sayısı, dağılımı ve niteliği dikkate alındığında daha da belirgin hale gelmektedir. (Tablo:5)

Tablo 5: KKTC Ekonomi ve Enerji Bakanlığı Personel Dağılımı (www.kktceeb.com da yer alan bilgilerden üretilmiştir. Erişim:17.8.2011)

ÜNVAN	**SAYI**
Müsteşar	1
Özel Kalem Müdürü	1
Bakanlık Müdürü	1
Hukuk İşleri Amiri	1
Kıdemli İdare Memuru	1
Ekonomi Uzmanı	3
KOSGEB Danışmanı	1
Başkatip	1
Sekreter (1 Bakan,1 Müsteşar,1 Özel Kalem, 2 Bakanlık Müdürlüğü, 1 sekreter)	6
Şoför (2 Bakan şoförü, 1 müsteşar şoförü, 1Odacı-Bakan şoförü)	4
Muhasebe memuru	4
Arşiv memuru	1
Teknisyen	1
Bilgisayar operatörü	2
Hizmetli	2
TOPLAM	**30**

Toplam 30 kişinin çalıştığı Bakanlık merkez teşkilatında bu 30 kişinin 3'ü ekonomi uzmanıdır. Enerji alanında uzman bulunmamaktadır. Sekreter sayısı 6 şoför sayısı 4'tür. Personel Dairesinden elde edilen ve kadrolu çalışanlar dışında geçici çalışanları ve işçileri de kapsayan tabloya bakıldığında ise yukarıda sayılanlara ilave olarak 4'ü daimi 15'i geçici olmak üzere 19 işçi; 11 geçici memur, 5 özürlü ve 2 hizmet satın alma yoluyla çalıştırılan olmak üzere toplam 66 çalışan olduğu görülmektedir. Bu eklemeler yukarıdaki tabloyu daha iyi bir hale getirmemektedir. Aksine çalışan sayısı yine asli olmayan işler lehine artmaktadır.

Tablo 6: Ekonomi ve Enerji Bakanlığı Toplam Personel Dağılımı

KADRO ADI	SINIFI	KADRO	ÇALIŞAN	MÜNHAL
MÜSTEŞAR	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
ÖZEL KALEM MD	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
BAKANLIK MÜDÜRÜ	ÜST KADEME YÖNETİCİSİ	1	1	-
EKONOMİK VE MALİ UZMAN	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	2	1	1
AKRY.LPG VE D.G.ŞB.A	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	-	1
HUKUK İŞLERİ AMİRİ	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	1	-
KAMU KUR.KOOR.	ÜST KAD.YÖNET.SAYIL.DİĞ.YÖNET.	1	-	1
ANALİST-PROGRAMCI	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
PLAN-PROJE MEMURU	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	1	-
HUKUK İŞL.GÖREVLİSİ	HUKUK HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
KIDEMLİ İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	-	1	-
MALİYE VE MUH. MEM.	MALİ HİZMETLER SINIFI	1	-	1
I.SINIF İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	-	1	-
ANALİST-PROGRAMCI	PLANLAMA HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
KİMYAGER	ECZA VE KİMYA HİZMETLERİ SINIFI	1	1	-
II.SNF.İDARE MEMURU	İDARİ HİZMETLER SINIFI	-	-	-
MALİYE VE MUH. MEM.	MALİ HİZMETLER SINIFI	1	-	1
BAŞKATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	-	-	-
I.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	-	1	-
AKARYAKIT TEKNİSYENİ	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
II.SINIF KATİP	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	-	4	-
BİLGİSAYAR OPERATÖRÜ	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	1	-	1
AKARYAKIT TEKNİSYENİ	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	2	-	2
MAKİNE VE ENDS.MÜHEN	MÜHENDİSLİK VE MİMARLIK HİZMET.SINIFI	1	-	1
SÖZLEŞMELİ PERSONEL	SÖZLEŞMELİ PERSONEL KADROSU	2	1	1
MÜŞAVİR (MÜSTEŞAR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.	-	1	-
MÜŞAVİR (MÜDÜR)	HİZMET SINIFI VE DERECESİ BELLİ OLMAYAN.	-	10	-
MALİYE VE MUH. MEM.	MALİ HİZMETLER SINIFI	-	1	-
BİLGİSAYAR	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	-	-	-

OPERATÖRÜ				
II.SINIF TEKNİSYEN	TEKNİSYEN HİZMETLERİ SINIFI	-	1	-
KİTABET MEMURU	KİTABET HİZMETLERİ SINIFI	-	1	-
ARA TOPLAM		22	29	14
DAİMİ İŞÇİ		5	4	1
ARA TOPLAM		27	33	15
GEÇİCİ İŞÇİ		-	15	-
GEÇİCİ MEMUR		-	11	-
ÖZÜRLÜ PERSONEL		-	5	-
HİZMET ALIMI		-	2	-
GENEL TOPLAM		27	66	15

Sonuç olarak ekonomi bakanlığı bünyesinde makro ekonomik politikalar açısından önemli bir kapasite bulunmamaktadır. Aşağıda kutu 3 ve 4 incelendiğinde diğer ülkelerde ekonomi yönetimi alanında gerek makro ekonomik politikalar gerekse sektörel politikalar alanında merkezde önemli işlevler üstlenildiği bu işlevlerin çoğu zaman ekonomi bakanlığı ve/veya maliye bakanlıkları bünyesinde yerine getirildiği görülmektedir.

KUTU 2: SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE EKONOMİ-MALİYE YÖNETİMLERİ

ÜLKE	KURUMLAR
İngiltere	Hazine
ABD	Hazine, Bütçe ve Yönetim Ofisi, Ekonomik Danışmanlar Konseyi
Almanya	Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı, Maliye Bakanlığı
Hollanda	Ekonomik İşler, Tarım ve Yenilikçilik Bakanlığı - Ekonomik Politikalar Analiz Bürosu, Maliye Bakanlığı
Fransa	Ekonomi, Sanayi ve İstihdam Bakanlığı, Bütçe, Kamu Hesapları, Kamu Hizmetleri ve Devlet Reformu Bakanlığı
İspanya	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı
İtalya	Ekonomi ve Maliye Bakanlığı
Japonya	Maliye Bakanlığı, Ekonomi Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, Ekonomik ve Mali Politiklar Konseyi-Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Enstitüsü
Malezya	Maliye Bakanlığı, Uluslararası Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, Başbakanlık Ekonomik Planlama Birimi
Güney Kore	Strateji ve Maliye Bakanlığı
Brezilya	Kalkınma, Sanayi ve Dış Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Plan, Bütçe ve Yönetim Bakanlığı
Hindistan	Planlama Bakanlığı, Maliye Bakanlığı

KUTU 3: KÜÇÜK ÜLKELERDE EKONOMİ-MALİYE YÖNETİMLERİ

ÜLKE	BAKANLIK	Sorumluluk Alanına Giren Konular ve Kurumlar
MALTA	Maliye, Ekonomi ve Yatırım Bakanlığı (Minister of Finance, Economy and Investment)	Maliye, Bütçe Ofisi, Hazine, Gelir idaresi, gümrük vergileri,ekonomi politikaları, dış ticaret, merkez bankasıyla ilişkiler, mali düzenlemeler, Malta İstatistik Kurumu, sanayileşme, yatırım destekleri, girişimcilik, özelleştirme, kamu yatırımları, küçük işletmeler ve esnaf, ticaret hizmetleri
GÜNEY KIBRIS	Maliye Bakanlığı	Ekonomi politikaları, bütçe, kamu gelirleri ve vergi, borç yönetimi, kamu hizmetlerinde etkinlik, kamu hizmetlerinde bilgisayarlaşma ve otomasyon, kamu personelinin gelişimi ve verimliliği
	Ticaret, Sanayi ve Turizm Bakanlığı	Sanayi, ticaret, turizm politikaları ve tüketicinin korunması
SLOVENYA	Maliye Bakanlığı	Hazine, bütçe, vergi ve kamu gelirleri, kara parayla mücadele, kumar ve talih oyunlarının düzenlenmesi, devlet yardımları makro ekonomik analiz ve tahminler, uluslararsı mali kuruluşlarla ilişkiler.
	Ekonomi Bakanlığı	Iç piyasalar girişimcilik, rekabet, dış ekonomik ilişkiler, turizm ve enerji, Ayrıca fikri mükkiyet, rekabetin korunması, yatırım destek, piyasa gözetimi ve enerji sektörü gözetimi görevleri bulunmaktadır.
İZLANDA	Ekonomik İşler Bakanlığı	Mal ve hizmetlerin ticaretinden ve bunlarla ilgili işletmelerden; finansal piyasa ve bunun gözetiminden, borsa, yabancı yatırım; rekabet; Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası; ve fikri mülkiyet hakları ile ilgili işlerden sorumludur.
	Maliye Bakanlığı	Kamu maliyesinin yönetilmesi, devlete ait malların yönetilmesi, gelir idaresi, vergilendirme, gümrük, kamusal satın alma ve Nordic Investment Bank ile ilgili işlerden sorumludur.
LÜKSEMBURG	Maliye Bakanlığı	Bütçe, mali politikalar, finansal ve mali düzenlemeler, kamu gelirleri, vergiler ve gümrük, tapu kadastro, kamu mülkiyetleri,bankalar.
	Ekonomi ve Dış Ticaret Bakanlığı	Genel ekonomik politikalar, büyüme, rekabet, piyasalar, teknoloji ve inovasyon,yatırım promosyon,dış ticaret, fikri mülkiyet, tüketicinin korunması, kalite, denizcilik, ticaret odaları.

Maliye Bakanlığının politika oluşturma ve koordinasyon sürecinde temel işlevi bütçenin hazırlanması ve uygulanması yoluyla olmaktadır. KKTC Bütçe çağrısında orta vadeli hedef ve politikalarla bütünleşik, performansı da dikkate alan bir bütçe hazırlama süreci tasvir edilmektedir.

Bütçe Çağrısı: 2012 – 2014 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi

"Bütçe sistemimizi, uluslararası standartlara uygun bir kapsama kavuşturmak amacıyla 2007 mali yılından itibaren, üç yıllık bir dönemi kapsayan çok yıllı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Bütçe Yasa Tasarısı 2012-2014 yıllarını kapsayacağından hizmet planlamalarının, ödenek tekliflerinin ve gelir tahminlerinin hizmet önceliklerivle kurum hedeflerine uygun olarak hazırlanması ve kaynak dağılımının sağlıklı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

Bu bakımdan bütçe hazırlık dönemi; hedefi görme ve gözden geçirme ile ona ulaşmak için ne yapılması gerektiğini ve bunun en iyi, en ekonomik şekilde nasıl yapılacağını düşünme, planlama ve karar verme dönemidir.

Avrupa Birliği Komisyonu Genişleme Genel Müdürlüğü tarafından finanse edilen "Kuzey Kıbrıs'ta Kamu Harcamaları Yönetiminin Geliştirilmesi Projesi" çerçevesinde;

Ekonomi ve Enerji Bakanlığı,

Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı,

Tarım ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı ve

Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı,

olmak üzere seçilen ve çalışmaları tamamlanan dört pilot bakanlıkta yürütülen çalışmalar ile bir kısım performans göstergelerine ulaşılmış bulunulmaktadır. Bu bağlamda, özellikle söz konusu pilot bakanlıkların 2012 mali yılı bütçe tekliflerini, performans göstergelerini dikkate alarak hazırlanması gerekmektedir. Hazırlanan Bütçe tekliflerine ilgili bütçe performans tabloları da eklenecektir.

Oluşturulan yeni yapı aynı zamanda performansa dayalı bütçelemenin de alt yapısını teşkil ettiğinden, teklifler ilgili birim yöneticilerinin de bilgisi dahilinde ve sorumluluğunda hazırlanıp, talep edilecek ödenekle ulaşılması düşünülen hedefler arasında sürekli bir ilişki aranacaktır. Pilot

bakanlıklar bütçe performans tablolarının ekine, bilgilendirici kapak sayfası hazırlayacaklardır. Bu kapak sayfasında her Daire 2012-2014 yılları için kısaca ana işlevlerini, politika önceliklerini ve 2012'deki hedeflerini gerçekleştirecek programlarını açıklayacaklardır.

Bütçe çağrısında **Finansal Koordinasyon Memuru** adyıla bir görevliden söz edilmektedir. Bu görevlinin bakanlık bütçesinin hazırlanması sürecinde önemli işlevler üstlendiği görülmektedir.

Yatırım Bütçesi: Yatırım bütçesi oluşturulurken 3 kaynak bulunmaktadır. 1) Yerel finansman: Bütçe gelir-gider dengesi cari harcamaları karşılamaya yetmediğinden önemli yerel yatırımdan ve yatırım bütçesinden söz etme imkanı bulunmamaktadır. 2) Lefkoşa Kaynaklı: KKTC kurumlarının önerip TC Yardım Heyetinin uygun görmesiyle gerçekleştirilen ve finansmanı KKTC yardım heyeti tarafından karşılanan projeler.

KKTC kurumları Yardım Heyeti tarafından geliştirilen bir standart formatla projelerini hazırlamakta ve KKTC Maliye Bakanlığına sunmaktadırlar. Maliye Bakanlığı gelen projeleri herhangi bir ön elemeden ve süzgeçten geçirmeden olduğu gibi KKTC yardım heyetine aktarmaktadır. Geçmişte KKTC tarafından ön eleme yapılmış olduğu ancak KKTC Yardım Heyeti elenen projeleri kendi inisiyatifiyle doğrudan seçtiği için bu usulden vazgeçildiği dile getirilmektedir.

3) Ankara Kaynaklı Projeler: Bu projeler TC kurumları bütçesinde yer almakta ve o kurumlarca gerçekleştirilmektedir. Karayolları projeleri böyledir. TCK bütçesinde yer almakta ve TCK tarafından gerçekleştirilmektedir.

Maliye Bakanlığının örgütsel görünümüne ve insan kaynakları yapısına bu konuların Orta Vadeli Harcama Çereçvesi konusunda hazırlanacak raporda yer alması nedeniyle mükerrerlikten kaçınılmak amacıyla bu raporda değinilmemektedir. Ancak yukarıda kutu 3 ve 4'te yer alan ve KKTC Ekonomi ve Enerji Bakanlığı bünyesinde bulunmayan makro ekonomik politika ve yönetim işlevleri açısından Maliye Bakanlığında da bir kapasite ve birim olmadığı görülmektedir.

Yukarıda yer alan metinler ve yapılan görüşmeler çerçevesinde bütçe ve yatırım projelerinin orta-uzun vadeli bir politika perspektifine dayanması ihtiyacının farkında olunduğu ancak bu işlevi görecek bir politika belgesi bulunmaması ve kısa vadeli acil baskıların uzun vadeyi dışlaması nedeniyle bunun yapılamadığı anlaşılmaktadır. Bütçe çağrısında "Finansal Koordinasyon

Memurları performans tablolarının hazırlanmasının koordinasyonundan ve Bakanlığın açıkladığı ilgili bilgilendirici kapak sayfalarından sorumludurlar; Bu kapak sayfaları;

1) Dairenin ve Kurumların ana işlevleri,

2) Daire ve kurumların politika öncelikleri,

3) 2012 yılı ile ilgili bu hedefleri gerçekleştirecek programları,

içereceklerdir." denilmektedir. Ancak bunların bir kapak sayfası boyutunu ve tek bir kamu çalışanını aşan, uzun soluklu, belli teknikleri kullanmayı gerektiren, katılımcı ve kapsayıcı süreçler sonucu üretilebilecek metinler olduğu bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla Finansal Kontrol Memurunun bütçe teklifi kapak sayfasında bunları geliştirmesini beklemek gerçekçi değildir. Bakanlık ve daire kuruluş yasalarında yer alan ifadeler ise daha önce de açıklandığı üzere politika belgelerini ikame edbilecek nitelikte olmadığı gibi durağan, katı ve birbirini tekrarlayan bir nitelik de taşıyabilecektir. Ancak geliştirilen sistem ihtiyacın tespiti ve temel doğrultunun belirlenmesi açısından önemli olup bir başlangıç noktası olabilecektir.

8. TC YARDIM HEYETİ

TC Yardım Heyeti KKTC politika oluşturma süreci açısından son derece önemli işlevler üstlenmiş bulunmaktadır. KKTC yatırım bütçesi büyük ölçüde TC Yardım Heyeti tarafından finanse edilmektedir. Yapılan yatırımların ortak paydası olup olmadığı diğer bir deyişle dayandığı orta-uzun vadeli bir perspektifi olup olmadığı ve varsa bunun kim tarafından hangi süreçlerden geçerek oluşturulduğu KKTC kamu politikaları analizi açısından kritik sonuçlara yol açabilecektir. Bu nedenle raporun bu bölümünde KKTC kamu yönetimi içinde yer almasa da TC Yardım Heyeti üzerinde durma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

KKTC ile yardım ilişkileri üç temel araç yoluyla şekillenmekte ve uygulamaya konulmaktadır. Bunlar programlar, mali işbirliği protokolleri ve finansman kullanımına dair protokollerdir.

1. Program: Yardım ilişkisinin politika ayağını oluşturan çok yıllı bir belgedir. Program kamu oyunun gündemine daha çok cari dönemi kapsayan 2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı ile gündeme gelse de Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC) ile Türkiye Cumhuriyeti arasında 1986 yılından bu yana çeşitli tarihlerde programlar üzerinde anlaşılmış ve Ekonomik ve Mali İşbirliği protokolleri imzalanmıştır. Uygulanan ekonomik programların genel amacı, ülkenin içerisinde bulunduğu siyasi ve ekonomik izolasyonlara rağmen sürdürülebilir bir kalkınmanın tesis edilmesidir.

KKTC tarafından uygulanan protokoller içerisinde en kapsamlısı, 20.07.2006 tarihinde imzalanan ve 2007 – 2009 döneminde uygulanan "Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yapılandırma ve Destek Programı"na esas teşkil eden protokoldür. Program; Kamu Kesiminin Yeniden Yapılandırılması, Reel Sektörün Desteklenmesi ve Mali Sektörün Yeniden Yapılandırılması başlıklarından oluşmuştur. Söz konusu protokol ile ilk defa, kredi desteklerine ilave olarak hibe niteliği taşıyan savunma ve yatırım yardımları dahil TC tarafından 3 yıllık dönemde sağlanacak toplam yardım miktarı tespit edilmiş ve mahalli gelirler ile mahalli giderler arasındaki fark olarak tanımlanan KKTC'nin cari bütçe açığına rakamsal bir sınırlama getirilmiştir.

2010 2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı hali hazırda KKTC'de mevcut ve uygulamada dikkate alınan en önemli ve en kapsayıcı orta vadeli politika belgesidir. 2010 - 2012 döneminde uygulanacak programın temel hedefi, kamunun ekonomi içerisindeki payının azaltılarak, sürdürülebilir bir büyümeyi teminen özel sektöre dayalı, rekabet gücü yüksek bir ekonomik ortamın yaratılması olarak ifade edilmektedir. Programın sahipliği, kapsamı ve içeriğine dair eleştiriler geliştirilmesi mümkündür. Ancak kalıcı bir orta vadeli politika belgesinin niteliği ve uygulama araçları konusunda önemli ipuçları vermektedir.

2. 2010 2012 Dönemi Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü: Teknik anlamda yukarıda değinilen Program TC-ile KKTC arasında imzalanan "ekonomik ve mali işbirliği protokolü"nün eki durumundadır. Dönemler itibarıyla sürekli olarak bir protokol imzalanmakta ve ekonomik ve mali işbirliğinin çerçevesi çizilerek yapılacak yardınlar ile verilecek kredilerin miktarını belirlemektedir.

2010 2012 Dönemi Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolü ;

- 2009 yılında uygulanmakta olan Acil Mali Önlemler programını tamamlamayı

- 2010, 2011, 2012 yıllarında protokolün eki "Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Arttırılması Programı"nı reformları hayata geçirerek ve mali disiplin çerçevesinde cari bütçe açığını kademeli olarak 2010 yılında 450 milyon TL, 2011 yılında 350 milyon TL ve 2012 yılında 320 milyon TL'ye indirerek uygulamayı,

- Kamu Maliyesinin Desteklenmesi, Reel Sektörün Desteklenmesi, Altyapı Yatırımları, Savunma, Teşvik kredileri ve Reformları Desteklemek için kullanılmak amacıyla 2010, 2011, 2012 yıllarında su ve elektrik teminine yönelik projeler hariç toplam 2.584 Milyon Türk Lirasına kadar olmak üzere Türk Lirası cinsinden hibe ile Türk Lirası veya ABD Doları cinsinden kredi yardımında bulunmayı,

- Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu Kararıyla Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nde öncelikle turizm olmak üzere belirlenecek alanlardaki yatırımlara, tespit edilecek esas ve usuller çerçevesinde, Türkiye Kalkınma Bankası aracılığıyla uygun koşullarda kredi kullandırılmasını sağlamayı,

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümetinin ihtiyaç duyacağı her alanda teknik yardım sağlamayı, kamu görevlilerini ve diğer uzmanlarını gerektiği sürece Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde geçici olarak görevlendirmeyi,

Öngörmektedir.

3. 2011 Mali Yılı T.C. Kaynaklarından K.K.T.C'ye Sağlanan Finansmanın Kullanımına İlişkin Protokol ile de kaynakların nasıl kullanılacağına ilişkin daha detaylı hükümler bulunmaktadır.

9. DİĞER ALANLAR

Önemli ve zaman içinde etkili olabilecek bir girişim **Müsteşarlar Komitesi** oluşturulmuş olmasıdır. Başbakanlık ve bakanlık müsteşarları kural olarak her hafta Salı günü Bakanlar Kurulu toplantısından bir gün önce bir araya gelmektedir. Toplantılara Bakanlar Kurulu sekreteri de katılmaktadır. Önemli bir koordinasyon işlevi görmesi gereken bu komiteden beklenen fayda sağlanamadığı dile getirilmektedir. Etkili olamamasının nedenlerinin, Komitenin sekreteryasının

olmaması, önceden ilan edilen bir gündeminin ve kararlarını kayıt altına alan bir izleme değerlendirme sisteminin bulunmaması olduğu düşünülmektedir.

Karayolu KKTC'de en önemli ulaştırma modudur ve önemli kamu altyapı yatırım alanlarından birisidir. Karayolu konusunda hazırlanmış bir "master plan" bulunmaktadır. Ancak KKTC'de yollar TCK tarafından yapıldığı için bu master plan TCK tarafından hazırlanmıştır. TCK'nın KKTC'de Karayolları Dairesi bünyesinde "Kıbrıs İşleri Koordinatörlüğü" bulunmaktadır.

Sanayi Envanteri 2003 yılına kadar sanayi dairesinde yer alan kayıtlar esas alınarak yapılmaktayken 2003 yılında daha bilimsel ve kapsayıcı bir çalışma başlatılmıştır. Ancak bu çalışma tamamlanamamıştır. Daha önceki çalışmalar da yapılmadığından 2011 yılı itibarıyla sanayi envanterine dair bir veri bulunmamaktadır. Sanayi Dairesinde politika analiz, strateji, öncelik belirleme ve koordinasyona dönük faaliyet ve yapı bulunmamakta Daire daha çok teşvikler, fuar organizasyonları ve devlet destekleri ile ilgili işler yürütmektedir.

Kapsayıcı bir sağlık politikası bulunmadığı, bunun en önemli nedeninin politika oluşturmaya dönük bilgi bulunmaması ve kısa vadeli acil ihtiyaçların uzun vadeli bakışa imkan vermemesi olduğu ifade edilmektedir. Nüfus bilgisinin net olmaması eğitim ve sağlıkta hizmetlerin planlanmasına olumsuz etkide bulunmaktadır. Nüfus ve demografik veriler olmayınca önceden nerede kaç kişiye hizmet götürüleceği öngörülememekte ve fiili duruma tepki geliştirilmeye, olayların arkasından yetişilmeye çalışılmaktadır.

Politika uygulamalarında koordinasyonsuzluğun özellikle teşvik alanında sorun oluşturmakta olduğu dile getirilmektedir. Örneğin eko turizm için teşvik verilip proje geliştirilip paralar harcanmışken; arkasından aynı yerden karayolu geçirilerek doğal çevre tahrip edilebilmektedir. Her ikisinin de teşvik ve destek görmüş olduğuve TC Yardım Heyeti her iki projeye de kaynak ayırmış olduğu ifade edilmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı Milli Eğitim Yasasında yer alan ilkeleri uzun vadeli eğitim politikasının temeli olarak algılamaktadır. Eğitim alanında yeni okul yapımı türünden yatırımlar TC Yardım heyeti tarafından finanse edilmektedir. Mesleki eğitim, okul-sanayi işbirliği konusunda önemli ve başarılı sayılabilecek çalışmalar bulunmaktadır.

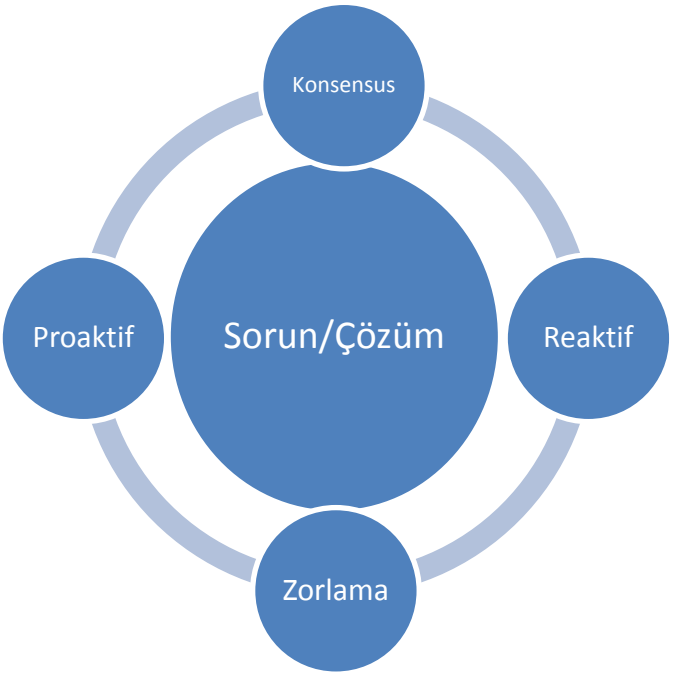
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

V. SORUNLAR-TESPİTLER-ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bu bölümde yukarıda dile getirilen kurumsal yapı, kullanılan araçlar, görülen fonksiyonlar ve izlenen süreçler hakkında yapılan tespit ve sorunlar ile bunları ortadan kaldırmaya dönük çözüm önerileri üzerinde durulacaktır. İzlemeyi kolaylaştırmak açısından sorunları alt alta sıralayıp arkasından çözümlere geçmek yerine her bir sorunun altında çözüm önerisine de yer verilmektedir. Gerektiği yerde bütünselliği sağlamak açısından blok sorunlar ve blok çözümlere de yer verilecektir. Çözüm önerileri geliştirilirken kısa ve uzun vadede yapılabilecekler ayrıştırılmaya çalışılmaktadır. Bunun yanında minimum müdaheleci mevcut yapıyı esas alıp onu daha etkili işletmeye çalışan bir yaklaşımdan, reformist ve köktenciliğe uzanan yaklaşımlar arasında farklılaşmaya gidilmiştir.

Ana Sorun: Kısa Vadeli-Tepkisel-Olay Bazlı Yaklaşım

Şekil 10: Politika oluşturma yaklaşımları (Parson, 2001:186'dan uyarlanmıştır)



Politika oluşturma yaklaşımı dörtlü bir seçeneğin değişik karışımı olabilmektedir. Yaklaşımı belirleyen iki ana unsur bulunmaktadır. İlki sorunlara karşı takınılan tutumdur. Buna göre ikili bir yaklaşım sergilenebilmektedir:

1. Reaktif (Tepkisel): Sorunlar ortaya çıktıktan sonra nasıl giderilebileceği üzerinde duran yaklaşımdır.

2. Proaktif: Sorunlar ortaya çıkmadan öngörerek tedbir alarak sorunların doğuracağı zararların baştan önüne geçmek amaçlanmaktadır.

Sorunlar karşısında geliştirilen çözümleri nasıl uygulamak istediğimize göre de iki farklı yaklaşım ortaya çıkmaktadır. Bunlar:

3. Konsensus: Sorunların çözüm yolu konusunda mümkün olduğunca fazla kişi ve kurumu uzlaşma yoluyla bir araya getirerek uygulamayı amaçlamaktadır.

4. Zorlamacı: Ortaya çıkan çözüm önerisini yukarıdan aşağı empoze etme yoluyla kısa sürede uygulamayı amaçlamaktadır.

Bu dört seçenek dört ana yaklaşım ortaya çıkarmaktadır:

1. Reaktif-Uzlaşmacı

2. Reaktif -Konsensus Arayıcı

3. Proaktif-Uzlaşmacı

4. Proaktif-Zorlayıcı

Bu yaklaşımlardan hangisinin en etkili sonucu doğuracağı ortam, sorunun niteliği, ilgili taraflar, sorunun kapsayıcılığı ve derinliği, zaman, ulusal-uluslararası koşullar gibi çok sayıda değişkene bağlıdır ve önceden bir reçete vermeyi imkansız kılar. Ancak önemli olan sorun alanlarına ve döneme göre bu yaklaşımlar arası farklılaşmayı gerçekleştirebilmek, yaklaşımlar arası geçişi sağlayabilmektir.

KKTC'de yapılan görüşme ve değerlendirmelerden ortaya çıkan izlenim gündemi sorunların belirlemekte olduğu ve kişi ve kurumların sorunların arkasından sürüklendiği algısıdır. Çözüm için ise tüm tarafların kazançlı çıkabileceği bir uzlaşma aranmaktadır. Bu ise bazen imkansız bazen de çok uzun yıllar alabilecek bir yaklaşımdır. Tüm sorun alanlarında bu yaklaşımı denemek ise başlı başına bir sorun kaynağı olabilecektir.

Karar merkezleri parçalı küçük odacıklara bölünmüş, herkes kendi alanında kendi başına; etki tepki çerçevesinde davranıyor gibi görünmektedir. İşbirliği ve koordinasyonun rassal ya da geçici konu ve proje bazında ortaya çıktığı sistematik olmadığı dile getirilmektedir. Bazı alanlarda sorunların farkında olunduğu, çözüm yolları konusunda da bir arayış eğilimi bulunduğu ama sanki mevcut yapı dondurularak devam ediliyor gibi olduğu izlenimi doğmaktadır.

Temel Strateji: Vadeyi uzatmak ve kapsamı genişletmek

Yukarıda yer alan şemaya paralel olarak geliştirilebilecek politika-koordinasyon yaklaşımlarında kullanılabilecek araç ve süreçler açısından iki ana eksen bulunmaktadır. Tablo 7'de gösterilen bu eksenin sol ve sağ tarafı birbirine zıt özellikler taşımaktadır. KKTC için temel strateji önerimiz politika-koordinasyon ve karar alma süreçlerinde vadeyi uzatmak ve kapsamı genişletmektir. KKTC'de mevcut uygulamalar büyük ölçüde aşağıdaki tablonun sağında yer alan niteliklerle örtüşmektedir. Yapılacak önerilerde büyük ölçüde tablonun soluna doğru bir eksen kaymasını gerçekleştirmek hedeflenmektedir. Her bir sorun için birden fazla çözüm geliştirilmesi düşünülebilir. Burada önerilen çözümler ise büyük oranda tablonun sağından soluna geçmeye katkıda bulunabilecek önerilerin tercihine dayanmaktadır. Raporu izleyen uygulama ve değerlendirmelerde de bu konunun göz önünde bulundurulması son derece önemlidir. Burada dile getirilen öneriler yerine başka seçenekler üzerinde de durulabilir; ama tüm seçeneklerde temel strateji çok kısa vadeden kısa-orta-uzun vadeye yönelen bir bakış açısı ve parçacıl-tepkisel bir yaklaşımdan bütüncül-proaktif bir yaklaşıma geçiş olmalıdır.

Tablo 7 : Politika Oluşturmada Ana Eksenler

Bütüncül	**Parçalı**
Uzun vadeli	**Kısa vadeli**
Proaktif	**Reaktif**
Çok sektörlü	**Tek sektör**
Strateji odaklı yaklaşım	**Yangın söndürme yaklaşımı**
İçerik ve öze odaklı	**Süreç odaklı**

Sorun 1. Veri Eksikliği

İlgili bölümde de ifade edildiği üzere veri eksikliği ciddi bir problemdir. Bazı konularda hiç veri olmadığı, bazı konularda da verilerin eksik ve geç üretildiği dile getirilmektedir. Veri eksikliğinin doruk noktasına çıktığı örnek nüfus ve demografidir. Veri eksikliği politika oluşturmayı güçleştirmesi yanında;

- politika tartışmalarının nesnel bir temele oturmasına imkan vermemekte bu da uzlaşma imkanını azaltmaktadır,

- baz değer olmadığından izlenen politikaların sonuçlarını ölçme ve gelişme kaydedilip kaydedilmediğini anlama güçleşmektedir,

- ulusal ve uluslararsı kurumsal-sektörel karşılaştırma ve peroformans değerlendirme yolu kapanmaktadır

- bütün bunlar belirsizliği ve öznelliği beslemekte sağlıklı, öngörülebilir ve güvenilir bir politika oluşturma ve koordinasyon zemini yaratılamamaktadır.

Bu sorunların çözümü için izlenebilecek çözüm yolları ise şunlar olabilir:

Öneri 1-a: İstatistik ve Araştırma Dairesinin Yeniden Yapılandırılması ve b-Resmi İstatitik Programının Hazırlanması

İstatistik ve Araştırma Dairesinin mevcut yapı ve işleyişinin gözden geçirilmesi ihtiyacı AB sürecinde de gündeme gelmiştir. Bu çerçevede İstatistik dairesinin DPÖ' den ayrılması ve Resmi İstatistik Programını hazırlaması yönünde yasa taslağı hazırlıkları yapılmakta olduğu ifade edilmiştir. Bu fırsattan da yararlanılarak İstatistik ve Araştırma Dairesi yeniden yapılandıırlmalıdır.

Daire DPÖ den ayrı, işlevsel açıdan bağımsız bir daire olarak örgütlenmelidir. Bu seçenek yeni bir başlangıç yapma açısından sonuç alıcı gözükmektedir. Ancak yeni kurumlar ve kadrolar oluşturularak kamunun gereksiz yere büyütüldüğü eleştirileri gündeme gelebilecektir. Bu eleştirilerden kaçınmak ve sistemi daha etkili işletebilmek için iki konuya özen gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir:

a) Uzmanlık esaslı bir yapılanma: Yönetsel ve destek hizmetleri kadroları olabildiğince sınırlanmalı, kariyere dayalı uzmanlık sistemine geçilmelidir. (Bu öneri genelde tüm kurumlar için geçerlidir.)

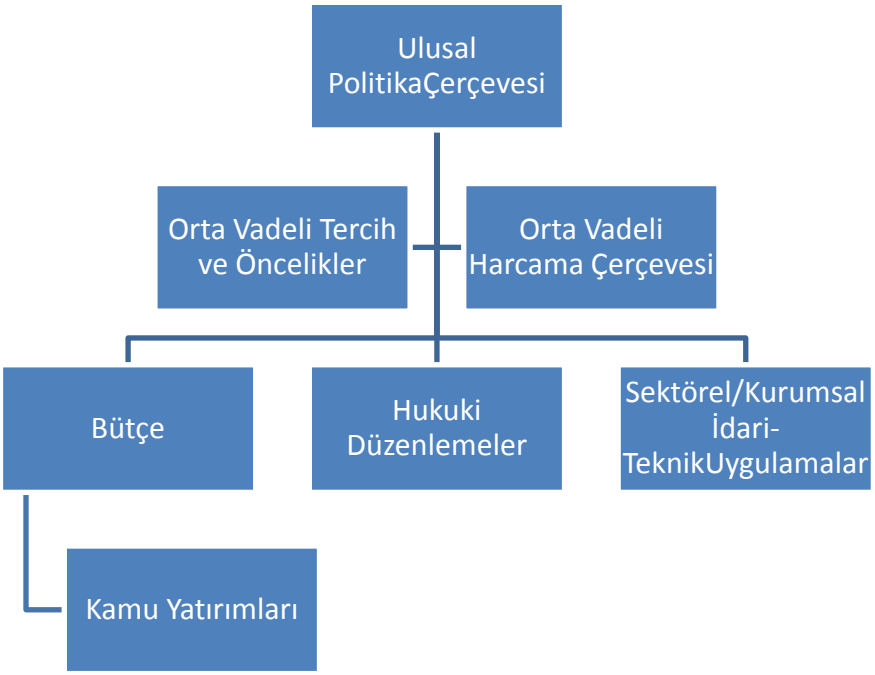
b) TÜİK'ile İşbirliği: TÜİK ile işbirliği bir yandan Türkiye'nin AB uyum çalışmaları çerçevesinde daha önce yaşadığı Resmi İstatistik Programı deneyiminin paylaşılması fırsatını doğuracaktır. Diğer yandan da KKTC ölçeğinde yapılması mali açıdan rasyonel olmayan metodolojik ve teknik bazı çalışmalardan yararlanılmasına imkan verebilecektir. TÜİK ile işbirliği konusunda da deneyim bulunmaktadır. Nitekim son olarak 9 Eylül 2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İstatistik Alanında İşbirliği Protokolü bu yönde hükümler taşımaktadır. Protokole göre TÜİK KKTC İstatistik ve Araştırma Dairesine eğitim ve danışmanlık sağlayacak ve AB müktesabatı istatistik faslının çevirilerini paylaşacaktır.

Sorun 2: Ulusal-Orta Vadeli Politika Çerçevesinin Olmaması

Sorun 3: Hukuki Düzenlemeler,Yatırım ve Bütçenin Politika Bağlantısının Kurulamaması

Daha önce de değinildiği üzere kamu yönetiminin amaç fonksiyonu politikalar aracılığıyla şekillenmektedir. Her ülkede hükümet ve kamu yönetimlerinin eylem ve işlemleri hukuki, kurumsal düzenlemeler, kamusal harcamalar, yatırımlar ve idari ve teknik uygulamalar biçiminde görünürlük kazanırlar. Ancak birbirinden kopuk gibi görünen bu karmaşık ve sınırsız denebilecek sayıdaki iş ve uygulamaların belli bir doğrultuda ortak bir amaca hizmet etmesi beklenir. Bu gereksinim ulusal düzeyde çok sektörlü ve çok yıllı bir politika çerçevesini geliştirmeyi gerekli kılmaktadır. Her uygulamayı mekanik ve katı bir biçimde birebir bir politikayla ilişkilendirmek mümkün olmasa da uygulamaların tümünde stratejik ortak bir yön olması diğer bir deyişle yön birliği sağlamak mümkündür ve gereklidir. Aşağıda şekil 11'de bu ilişki ortaya konulmaktadır.

Şekil 11: Kamusal Politikalar Uygulama Çerçevesi



KKTC açısından baktığımızda şekilde yer alan ilk iki düzey fiilen boştur. Ulusal politika çerçevesi için Kalkınma Planı öne sürülebilir. Ancak daha önce de belirtildiği gibi Kalkınma Planı uzun bir süredir hazırlanmamaktadır, hazırlansa da işlevsel olmasını beklemek gerçekçi görünmemektedir. Çünkü geçerliliğini yitirmiş bir planlama yaklaşımını yansıtmaktadır. Yıllık Program da kapsam itibarıyla ulusal ölçekte bir belgedir. Ancak yıllık program da hazırlanmamaktadır ve hazırlandığı yıllarda işlevsel olmadığı ifade edilmektedir.

Ulusal politika çerçevesi olarak değerlendirilebilecek bir başka metin Hükümet programlarıdır. Ancak yapılan görüşmelerde KKTC için hükümet programlarının böyle bir işlevi olmadığı ve bu hale dönüşmesini beklemenin gerçekçi olmayacağı ortak bir görüş olarak ortaya çıkmaktadır.

Şemanın ikinci düzeyi olan orta vadeli tercih ve öncelikler ile buna bağlı harcama çerçevesi de boştur. Bütçe çağrılarında orta vadeli yaklaşımdan söz edilse de bunun politika karşılığı bulunmamaktadır. Pilot kuruluşlar için istenen kapak sayfasında yer alan konuları da içerik ve yöntem olarak bu nitelikte görmek imkanı bulunmamaktadır.

KKTC için geçerli orta vadeli politika belgesi bugün için 2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programıdır. Ancak bu programın algılanması da daha çok Türkiye ve TC Yardım Heyeti tarafından hazırlanan ve ilan olunan bir belge olduğu yönündedir.

Şemada en aşağıda yer alan yatırım harcamaları ise yukarıda değinildiği üzere TC Yardım Heyeti tarafından seçilmekte ve finanse edilmektedir. Proje teklifleri KKTC Maliye Bakanlığı tarafından toplansa da herhangi bir değerlendirme ve süzgeçten geçmeden olduğu gibi Yardım Heyetine gönderilmektedir. Bu nedenle yapılan yatırımları da politika çerçevesi olmayan yatırımlar olarak değerlendirmek mümkündür.

Sonuç olarak KKTC'de çok sektörlü ve çok yıllı ulusal bir politika çerçevesinin geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Öneri 2-3:a-Araçsal Öneriler: Orta Vadeli Program

KKTC için kısa-orta vadede uygulanabilir bir politika çerçevesinin Bakanlar Kurulu tarafından imzalan üç yıllık bir Orta Vadeli Program olması önerilmektedir. Bu Program hali hazırda tek dikkate alınan politika belgesi olan 2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programını da ikame edecektir. Bu öneri kapsamında Türkiye-KKTC arasında mali işbirliği protokolü imzalanmaya devam edilmesi bu çerçevede KKTC orta vadeli programının uygulanmasına destek verilmesi uygun olacaktır. Diğer bir deyişle mali işbirliği protokolü eki bir program hazırlanmayacak; KKTC Hükümeti tarafından ilan edilen program desteklenecektir. Mevcut Programın 2012 yılı içinde yenilenmesi ihtiyacı önemli bir fırsat sunmaktadır. 2012 yılında hazırlanacak 2013-2015 Orta Vadeli Programı bu önerinin hayata geçirilmesi için ilk adım olabilecektir. Bu yolla programın uygulanabilirliği ve sahipliğinin artacağı düşünülmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesinin de OVP içinde yer alması ve tek metin hazırlanması önerilmektedir. Bu belge hem orta vadeli politika hem de orta vadeli harcama çerçevesini verecektir. Tek belge olması, temelde üç nedenden dolayı önerilmektedir: 1. Daha kolay ve uygulanabilir olması. KKTC'de mevcut uygulama, alışkanlıklar ve idari kapasite dikkate alınarak çok sayıda belge çıkarmaya çalışmanın sakıncalı olduğu düşünülmektedir.

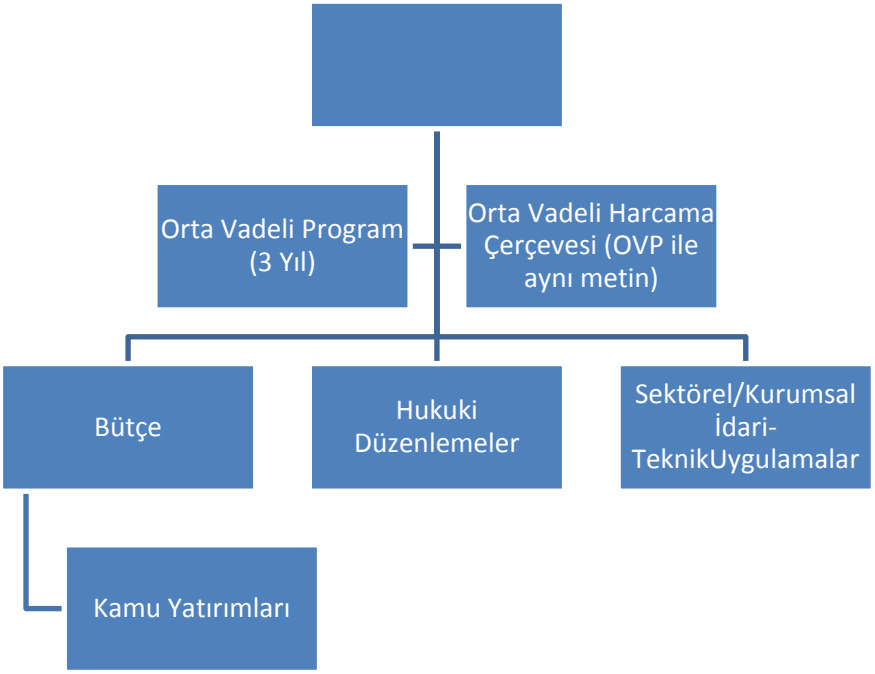
2. Tek belge bir yandan orta vadeli politika ve harcama çerçevesini oluştururken diğer yandan politikalarla harcamaların bağlantısının daha güçlü kurulmasına da katkıda bulunacaktır.

3. Mevcut durumda işleyen tek orta vadeli politika belgesi 2010-2012 programıdır. Bu programın yerine 2012de yeni bir program hazırlanması gündeme geleceği için zamanlama açısından da uygun olacğı düşünülmektedir.

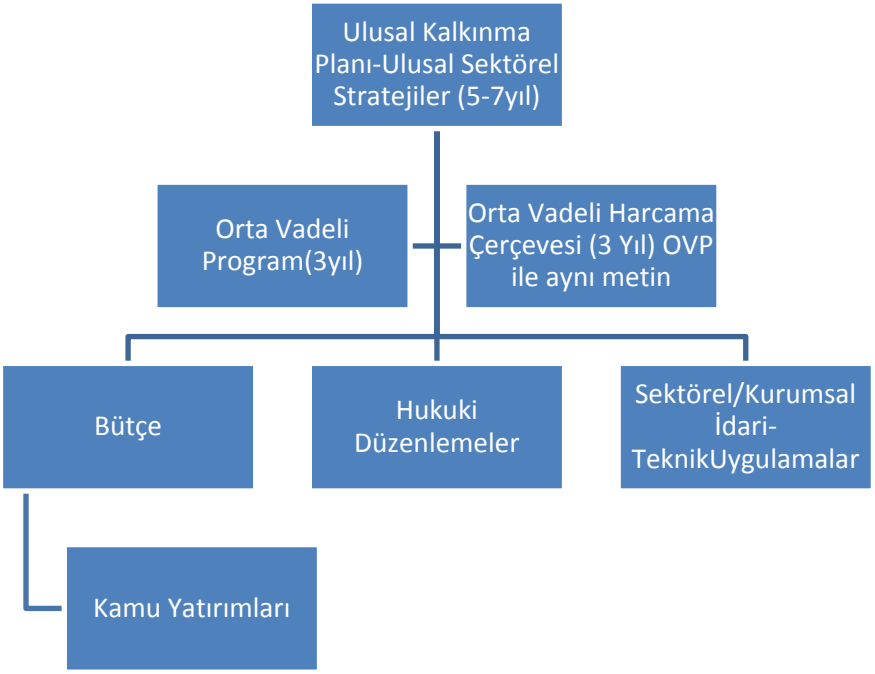
Kısa ve orta vadede ulusal politika çerçevesi işlevini de Orta Vadeli Programın yüklenmesi öngörülmektedir. Çünkü mevcut yapıda daha uzun vadeli yeni bir belge hazırlamanın çok gerçekçi olmayacağı ve uygulanma olasılığının zayıf olacağı düşünülmektedir. KKTC'de çok kısa vade olarak görünen politika oluşturma ve karar alma yaklaşımını kısa-orta vadeye yaklaştırmak ilk aşamada yeterli görülmektedir.

Uzun vadede AB ile ilişkilerin seyrine bağlı olarak ya 7 yıllık bir Ulusal Kalkınma Planı ya da 5-7 yıllık bir Ulusal ve Sektörel Stratejiler belgesi hazırlanması önerilmektedir.

Şekil 12: Kısa-Orta Vadede KKTC İçin Önerilen Kamusal Politika Çerçevesi



Şekil 13. Uzun Vadede Önerilen Politika Çerçevesi



Öneri 2-3:b-Kurumsal Öneriler

Önemli bir sorun bu belgelerin kurumsal karşılığının ne olacağıdır. Bu belgeleri kim, hangi birim hazırlayacak, koordine edecek ve uygulamayı yönlendirerek izleyip değerlendirecektir? Bu soruya yanıt vermeden önce böyle bir birimin bu işlevleri yerine getirmek için ne tür temel özellikler taşıması gerektiği üzerinde durulabilir. Bu çerçevede kurumsal yapılanmanın aşağıdaki ilkeleri karşılaması gerektiği düşünülmektedir.

1. Karar alma sürecine (Bakanlar Kurulu) yakın, merkezi ve güçlü bir birim olmalıdır.

2. Başbakanla yakın bir işbirliği içinde çalışabilmelidir.

3. Diğer bakanlık ve kurumlar üzerinde koordinasyon ve yönlendirmeye imkan veren güçlü bir yapı olmalıdır.

4. İdari kapasite açısından gerekli yetkinliğe sahip olmalı ya da bu yetkinlikleri oluşturup geliştimeye müsait bir yapı olmalıdır.

5. Yukarıdaki ilkeye paralel olarak insan kaynakları sistemi uzmanlığı ve kariyeri esas almalıdır.

Bu ilkeler açısından yukarıda kurumsal bölümde ortaya konan resim incelendiğinde KKTC için politika oluşturma ve koordinasyon alanında görevli yetkili olacak birim için iki seçenek üzerinde durulabileceği düşünülmektedir:

1. Seçenek: Mevcut yapıyı daha etkili çalıştırma yaklaşımı çerçevesinde DPÖ'nün hali hazırda Kanunen bu işlevleri yerine getirmesi gerektiğinden hareketle DPÖ'nün bu görevleri üstlenmesi önerilebilir. Bu yaklaşım fazla değişiklik öngörmediğinden kolay uygulanabilir gibi görünse de ciddi riskler içermektedir. Öncelikle DPÖ'nün bugüne kadar bu yönde bir çalışma yapmaması ve DPÖ'nün dönüşümü yönünde bir girişim olmaması nedeniyle işlevsizleşmiş olduğu yönünde güçlü bir algı bulunmaktadır. Bu algıyı kırmak zaman alacak ve yeni bir başlangıç duygusu oluşmayacaktır. İkinci olarak DPÖ'nün politika ve koordinasyon alanında işlevsizleşmesine paralel olarak teşvik konusuna kaymış olduğu görülmektedir. Dolayısıyla politika oluşturma ve koordinasyon alanında hali hazır güçlü bir idari kapasiteden söz etme imkanı olmadığı düşünülmektedir. Üçüncü olarak insan kaynakları rejimi açısından genel düzenlemelere tabi olması nedeniyle uzmanlığı, kariyeri esas alan yeni ve teknik bir kadro oluşturmanın kolay

olmayacağı düşünülmektedir. Son olarak DPÖ Yasasında öngörülen planlama yaklaşımının geçerliliğini yitirmiş bir yaklaşım olduğu ve yeni bir yaklaşım için de yasal değişklik ihtiyacı ortaya çıkacağı ve bunun da zaman alacağı düşünülmektedir.

2. Seçenek: Yeni bir **Politika ve Koordinasyon Merkezi** kurulmalıdır. Bu merkez mesleğe yarışma ve yeterlik sınavıyla giren ve kariyer ilkesiyle uzmanlığa atanan az sayıda uzmandan oluşmalı ve yönetici ve destek personel sayısı minimumda tutulmalıdır. Son derece yatay bir örgütlenme modeli izlenmelidir. AB Koordinasyon Merkezi bu açıdan olumlu bir örnektir. Ancak uzun vadeli belirsizlikten kaçınmak için merkez bir Kanunla kurulmalıdır. Merkez çalışanları için Türkiye ve başka ülkelerde eğitim programları geliştirilmelidir.

İkinci önemli soru Politika Oluşturma ve Koordinasyon Merkezinin hangi Bakanlık bünyesinde oluşturulması gerektiğidir. Burada da iki seçenek üzerinde durulabilir. İlki mevcut yapıda Başbakanlığın en uygun yer olduğu ve yukarıda sıralanan ilkeleri karşılayabileceğidir.

İkinci seçenek aşağıda üzerinde durulan Ekonomi ve Maliye Bakanlığı seçeneğinin benimsenmesi durumunda uzun vadede bu birimin önerilen yeni bakanlık bünyesinde yer almasıdır.

Sorun 4: Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Siyasal)

Siyasal karar alma ve koordinasyon işlevinin büyük ölçüde Bakanlar Kurulu ve birden çok bakanın katılımıyla oluşan Bakanlıklar arası daimi ya da geçici komiteler tarafından yerine getirilmesi beklenir. KKTC gibi küçük ölçekli bir ülkede Bakanlar Kurulunun bu anlamdaki rol ve işlevinin daha fazla olması da doğaldır. Ancak KKTC açısından bu alanda ciddi bir sorun olduğu gözlemlenmektedir. Sorunun kaynağı ilgili bölümde işaret edildiği üzere Bakanlar Kurulunun gündeminin aşırı yoğun olması ve toplantı süresini genel politikalardan ziyade rutin bireysel işlemlerin işgal etmesidir.

Öneri 4:Bakanlar Kurulunun Politika-Koordinasyon Gündemini Genişletmek

İşlem yoğunluğu nedeniyle Bakanlar Kurulunun politika konularında karar alma ve koordinasyon konularına yeterince zaman ayıramaması sorununu teorik olarak iki yönlü bir yaklaşımla çözmek mümkündür.

1. Bakanlar Kurulunun toplantı sayısı ve süresini artırmak.

2. Bakanlar Kurlunun gündemine gelen iş sayısını azaltmak.

Doğal olarak seçilen yolun her iki seçenekten unsurlar içeren bir karışım olması da mümkündür. Dahası çoğu zaman en uygun seçenek bu tür bir karma yaklaşım olabilir. Ancak KKTC için yapılan inceleme ve görüşmelerde sorunun büyük ölçüde gündeme gelen çok sayıda rutin ve bireysel işlemden kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu nedenle öncelikle Bakanlar Kuruluna gelen işlerin sayısı azaltılmalıdır. Bunun için bir yol gündemin önemli bir kısmını oluşturduğu anlaşılan personel işlemlerinin tek tek incelenerek ilgili bakan imzası ya da üçlü kararnamelerle çözülebilcek konuların belirlenmesi ve Bakanlar Kurulu gündemine gelmemesidir. İktidarda birden çok parti ortaklığı olması durumunda, üçlü kararnameleri ilgili Bakan ve Başbakan yanında koalisyon ortağı partinin bakanının imzalaması da düşünülebilir.

İkinci bir yol bazı konularda ön çalışma ve kararların konuyla ilgili bir kaç bakandan oluşan bakanlıklar arası bir komite de ön inceleme ve analize tabi tutulmasıdır.

Üçüncü olarak Bakanlar Kurulunun her hafta bir defa yaptığı olağan toplantı sayısı ikiye çıkarılıp birisinin münhasıran ekonomik-sosyal politikalar ve bunlar arası uyum ve koordinasyon konularının görüşülmesine ayrılmasıdır.

Sorun 5: Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Yönetsel)

Siyasal süreçte verilecek kararlar ve oluşturulacak politika ve koordinasyon mekanizamalarının etkililiği kamu yönetimi içinde bu yapıyı besleyen yetkin bir idari mekanizamanın varlığına bağlıdır. Bu açıdan değerlendirildiğinde kamu yönetiminin iki niteliğie sahip olması gerekir:

Sektörel-kurumsal alanda yeterli politika-koordinasyon mekanizamaları: Bu mekanizmaların somut görünümü bakanlıklar bünyesinde etkili bir politika koordinasyon mekanizmasının varlığıdır. Bunun için verilerin toplanıp analiz edilebildiği, sorunların temel dinamiklerinin belirlenip genel gidişatın kestirilebildiği ve buna göre seçenekler üretilip önerilebildiği yapılar gerekmektedir.

Ulusal düzeyde politika-koordinasyon mekanizmaları: Bu yapıdan beklenen ise bakanlık ve sektörlerden sorumlu kurumların geliştirdiği analiz ve önerileri merkezi düzeyde uyumlaştırma ve daha makro ve ulusal ölçekte yapılabilecekler üzerinde durmaktır. Hükümetler bu yapılardan gelen analiz ve seçeneklere göre doğru politika ve koordinasyon tutumu takınabileceklerdir. Bu yapının karşılığı da daha çok Başbakanlık bünyesinde bir birim ve bakanlıklar arası bir eşgüdüm komitesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Başbakanlık dışında ekonomi-mali yönetimden sorumlu birimin de bu rolü üstlendiği görülebilmektedir.

KKTC için ilgili bölümde açıklandığı üzere bakanlıklar ve başbakanlık içinde bu tür mekanizamalar bulunmamaktadır. Eşgüdüm anlamında Müsteşarlar Komitesinin bu yönde işlevleri olduğu ama etkisiz kaldığı görülmektedir.

Öneri 5-a: Bakanlıklarda Politika-Koordinasyon İşlevleri Oluşturmak

İlk öneri bakanlık bünyelerinde politika oluşturma ve oordinasyondan sorumlu bir-kaç uzman görevlendirilmesidir. Aslında KKTC'de kamu yönetiminin mevcut örgütlenmesi çerçevesinde Bakanlık merkez teşkilatlarının ana işlevi bu olmalıdır. Daireler daha icracı fonksiyonlar üstlendiğine göre bakanlıklar ikili bir rol oynamalıdır: **a-Dikey Koordinasyon**: Bağlı Daireler

arası politika uyumlaştırma ve koordinasyon **b- Yatay Koordinasyon**: Diğer bakanlık ve makro ekonomik politikalarla uyum ve koordinasyon.

Bu çerçevede kısa vadede önerimiz bakanlık merkez teşkilatında bir-kaç tane politika-koordinasyon işlevini üstlenebilecek uzman istihdamıdır.

Orta-uzun vadede önerimiz ise Bakanlık merkez yapılarının yukarıda değinilen dikey ve yatay koordinasyon ilkesi çerçevesinde yeniden yapılandırılmasıdır. Bakanlıkların Kuruluş İlkeleri Kanununun eki kadrolar büyük ölçüde iptal edilerek zaman içinde sınırlı sayıda, yetkin uzmanlardan oluşan ve kariyer ve teknik yeterliği esas alan bir yapıya geçilmelidir. Daha uzun vadede önerimiz ise Anayasanın da değiştirilerek Bakanlıkların yasalarla yeniden oluşturulmasıdır. Uzun vadede her bir bakanlık için ayrı bir Yasa çıkarılarak bakanlık merkez örgütleri yukarıda değnilen ilkeler çerçevesinde yeniden oluşturulmalıdır. Bakanlıkların Kuruluş ve Görev İlkeleri Yasası ise değiştirilerek genel anlamda kamu yönetiminin örgütlenme ilkeleri ve kurallarını kapsayan bir niteliğe büründürülmelidir. Bu yeni Yasada kamu kurumlarının türleri, bağlı, ilgili kuruluş statüleri, bakanlık ve dairelerin hiyerarşik yapıları, yeni bir birim kurulmasının usul ve esasları gibi konularda genel çerçeve çizilmelidr.

Öneri 5-b: Müsteşarlar Kurulunu Kurumsallaştırmak

Eşgüdüm alanında mevcut **Müsteşarlar Kurulunun** işlevsel olabileceği düşünülmektedir. Bunun için bazı destekler ve önlemler gerekebilir. Bu konuda şunlar önerilebilir:

a) Sekreterya: Komitenin bir sekreteryası olmalıdır. Bu işlev Başbakanlık bünyesinde oluşturulması önerilen Politika Koordinasyon Merkezi tarafından üstlenilebilir. Sekreterya tüm toplantıları organize etmeli ve kaydını tutmalıdır.

b) Gündem: Toplantılar önceden ilan edilen gündemlerle yapılmalı buna göre hazırlık yapılabilmesine imkan tanınmalıdır.

c) İzleme: Kararlar kayda geçirilmeli ve sonuçları takip edilmelidir.

Bütün bu hususlar Müsteşarlar Kurulunun çalışma usul ve esaslarını belirleyen bir yönetmelik, veya genelgeyle düzenlenmelidir.

Sorun 6: Ekonomi Yönetiminde Boşluk

Makro ekonomik politikalar ve ekonomi yönetimi alanında bir boşluk bulunmaktadır. Ekonomi ve Enerji Bakanlığında bu yönde bir kapasite ve uygulama bulunmamaktadır. DPÖ'nün işlevsizleş tiği algısı mevcuttur. Başbakanlık'ta bu işlevi üstlenecek bir yapı bulunamaktadır. Maliye Bakanlığı mali konularla sınırlıdır. Bütün bunlara ilave olarak ülkenin çok kısa vadeli konuların baskısı altında olmasını ve Yardım Heyetinin ikame etkisini dikkate aldığımızda ekonomi yönetimi konusunda bir boşluk olduğunu söylemek gerçekçi bir tespit olacaktır.

Öneri 6: Güçlü bir Ekonomi-Maliye Bakanlığı

Ekonomi ve Enerji Bakanlığı kaldırılarak Maliye Bakanlığı ile birleşmeli, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı şeklinde güçlü bir bakanlık ortaya çıkarılmalıdır. DPÖ de yeniden yapılandırılarak bu yeni bakanlık bünyesine alınmalıdır. Uzun vadeli bu öneri gerçekleştirilirken bakanlık merkez teşkilatının yukarıda öneri 5'te belirtilen ilkeler çerçevesinde örgütlenmesi sağlanmalıdır. Bu yeni bakanlık mali yönetim yanında ekonomi yönetiminden de sorumlu olmalıdır. Ekonomi politikaları, dış ticaret, sanayileşme, yatırım destekleri, girişimcilik, özelleştirme, kamu yatırımları, KOBİler gibi konular bu güçlü bakanlık bünyesinde toplanmalıdır. Bu çerçevede DPÖ'nün istatistik dışı görev ve işlevlerinin yeni Bakanlık bünyesine alınması önerilmektedir. Bu durumda DPÖ'nün bu görev ve işlevleri üstlenen birimlerinin de bu Bakanlık bünyesinde toplanması gerekecektir.

Sorun-Öneri 7: İdari Kapasite

İdari kapasite alanında en önemli sorun istihdamın niteliğindedir. Yönetici ve destek hizmetleri yoğunluklu bir istihdam gözlenmektedir. Bunun yerine özellikle bakanlık merkez teşkilatlarında uzmanlığı ve kariyeri esas alan yeni bir istihdam şekli geliştirilmelidir. Yarışma ve yeterlik sınavının gerek duyulursa bir işbirliği çerçevesinde ÖSYM'ye ya da bağımsız başka bir kuruma yaptırılması düşünülebilir. Bu şekilde istihdam edilen uzman personelin eğitim amacıyla Türkiye ve başka ülkelere gönderilmesi son derece önemlidir. Uzun vadede sonuç alınabilecek bu öneri kısa vadede uygulanmaya başlanmalı ancak sabırlı ve kararlı olunmalıdır.

Uzun vadeli araçsal bir öneri de bakanlık ve dairelerde kuruluş düzeyinde **stratejik planlama** çalışmalarının başlatılmasıdır. Stratejik planlama çalışmaları sürecinde bakanlık ve dairelerin politika oluşturma ve koordinasyon bağlamında kendi konumlarını ve kurumsal kapasitelerini güçlendirmeye dönük bir ivme yakalayabilecekleri düşünülmektedir. Ayrıca stratejik planlama çalışmaları bakanlık ve dairelerin ulusal ve sektörel politikalarla uyumlu ve etkili bir performans sergilemelerine de katkıda bulunabilecektir.

Sorun-Öneri 8: Mükerrerliklerin Giderilmesi

Başbakanlık Ekonomi, Maliye, İstatistik İşleri Amirliğinin görevleri DPÖ ile mükerrerdir. Bunun yanında özellikle devlet yardımları konusunda birden fazla kurumun görevli olduğu bunlar arasında ciddi eşgüdüm sorunları ve mükerrerlikler olduğu dile getirilmektedir. DPÖ, Sanayi Dairesi, Maliye Bakanlığı, Turizm Bakanlığı ve YAGA'nın devlet yardımları konusunda görev ve yetkileri bulunmaktadır. Ancak gerek bu rapor gerekse KKKTC-FOKUS çerçevesinde devlet yardımları bir inceleme başlığı olarak yer almamaktadır. Bu nedenle detaylı bir çalışma yapılamamıştır.

Ç 9:a-Başbakanlık Ekonomi, Maliye, İstatistik İşleri Amirliği kaldırılmalıdır.

b-Devlet Yardımları konusunda ayrı çalışma yapılmalıdır.

Sorun 9: Yardım Heyetinin İkame Etkisi

İlgili bölümde de açıklandığı üzere KKTC yoğun bir kısa vadeli mali yönetim baskısı altındadır ve bu konuda çok fazla hareket alanı ve tercih seçeneği bulunmamaktadır. Mevcut yapıda kısa vadeli olmayan ve seçenekler arasında karar vermeyi gerektriren en önemli alan kamu yatırımlarıdır. Kamu yatırımları konusunda ise KKTC kurumları herhangi bir süzgeç işlevi de görmediğinden TC Yardım Heyeti proje değerlendirme ve seçme işlevini üstlenmiştir.

Öneri 9: TC Yardım Heyeti Esas Olarak Program Destek İşlevini Üstlenmeli

Yardım Heyeti yukarıda önerdiğimiz Orta Vadeli Programın belli şartlarda ve dönemsel gözden geçirmeler çerçevesinde desteklenmesi ana işlevini üstlenmelidir. Proje yönetimi konusundaki işlevleri ise KKTC Maliye (zaman içinde Ekonomi-Maliye) Bakanlığı yerine getirmelidir.

Bu çalışma kapsamında olmasa da kısaca değinmekte yarar görülen bir husus TC Yardım Heyetinin yapı ve işleyişidir. İlk izlenim Yardım Heyetinin kurumsallaşma açısından personel yapısı, görev ve yetkiler, işleyiş süreçleri, uzmanlaşma gibi konularda eksiklikleri olduğu yönündedir. Yardım Heyetinin de kurumsal fonksiyonel bir analiz çerçevesinde yeniden yapılanıp kurumsallaşmasında yarar olacağı düşünülmektedir.

Sorun Tespitleri ve Çözüm Önerileri Özeti

	SORUN/ÖNERİ	VADE
ANA SORUN	Kısa Vadeli-Tepkisel-Olay Bazlı Yaklaşım	
TEMEL STRATEJİ	Karar alma ve politika süreçlerinde vadeyi uzatmak ve kapsamı genişletmek	Kısa-orta-uzun.
Sorun 1	Veri Eksikliği	
Öneri 1-a: Kurumsal	İstatistik ve Araştırma Dairesinin Yeniden Yapılandırılması	Kısa-orta
Öneri 1-b: Araçsal	Resmi İstatitik Programının Hazırlanması	Kısa-orta
Sorun 2	Ulusal-Orta Vadeli Politika Çerçevesinin Olmaması	
Sorun 3	Hukuki Düzenlemeler,Yatırım ve Bütçenin Politika Bağlantısının Kurulamaması	
Öneri 2-3:a-Araçsal	Ulusal politika çerçevesi olarak orta vadeli harcama çerçevesini de içeren tek metinden oluşan Baknalar Kurulu Kararıyla kabul edilen bir Orta Vadeli Program Hazırlanması	Kısa-orta
	Orta vadeli programa kaynaklık edecek ulusal ve sektörel stratejileri içeren daha uzun vadeli, 5-7 yıllık bir politika metni hazırlanması	Uzun
Öneri 2-3:b-Kurumsal	Politika Koordinasyon Merkezinin Kurulması	Orta

	SORUN/ÖNERİ	VADE
Sorun 4	Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Siyasal)	
Öneri 4	Bakanlar Kurulunun rutin gündemini azaltmak, politika-koordinasyon gündemini genişletmek	Kısa-orta
Sorun 5	Karar Alma ve Koordinasyon Mekanizmasında Zayıflık (Yönetsel)	
Öneri – 5a: Kurumsal	Bakanlıklarda Politika-Koordinasyon İşlevleri Oluşturmak	Kısa-orta
Öneri – 5b: Kurumsal	Bakanlıkları politika, koordinasyon, izleme, değerlendirme ana işlevleri doğrultusunda yeniden oluşturmak.	Uzun
Öneri – 5c:Araçsal	Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları hakkında yasayı kamunun örgütlenme ilkelerine dair genel çereçveyi çizen ve ilkeleri ortaya koyan bir yasaya dönüştürmek	Uzun
Öneri 5-d: Kurumsal	Müsteşarlar Kurulunu kurumsallaştırmak	Kısa
Sorun 6	Ekonomi Yönetiminde Boşluk	
Öneri 6	Mevcut ekonomi bakanlığı ve DPÖ ile Maliye Bakanlığının birleştirilmesinden oluşan güçlü bir Ekonomi-Maliye Bakanlığı kurulması	Uzun
Sorun 7	İdari Kapasite	
Öneri 7-a	Kariyere dayalı uzmanlığı esas alan bir insan kaynakları sistemi	Uzun
Öneri 7-b	Kuruluş düzeyinde stratejik planlama çalışmaları	Orta-uzun
Sorun-Öneri 8	Mükerrerliklerin Giderilmesi için devlet yardımları konusunda ayrı bir çalışma yapılması	Orta-uzun

	SORUN/ÖNERİ	VADE
Sorun 9	Yardım Heyetinin İkame Etkisi	
Öneri 9	TC Yardım Heyeti Program destek işlevini üstlenmeli proje geliştirme değerlendirme, seçim ve izleme işlevleri KKTC kamu yönetimi içinde oluşturulmalıdır.	Orta

KAYNAKÇA

ÇEVİK, Doç. Dr. Hasan Hüseyin(2003), "Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma", içinde Balcı, Asım Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınevi, Ankara.

DUNN, William N.(2003), Public Policy Anaysis, Third Edition,Pearson-Prentice Hall, USA.

KARTAL, Filiz,editör (2011), Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, TODAİE,Ankara.

MANNING, Nick, et.al. (1999),Strategic Decision Making in Cabinet Government:Institutional Underpinnings and Obstacles, The World Bank,Washington DC,USA.

MORAN Michael,REIN Martin,GOODIN Robert E, ed.(2006), The Oxford Handbook of Public Policy,Owford University Press, UK.

OECD (2004), "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *Sigma Papers*, No. 35, OECD Publishing.

OECD (2004b), "Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures",

OECD Policy Brief, OECD, Paris.

OECD (2005), *Modernising Government: the way forward*, OECD, Paris.

OECD (2007), "Organising the Central State Administration: Policies & Instruments", *Sigma Papers*, No. 43, OECD Publishing.

OECD (2007b), "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation", *Sigma Papers*, No. 39, OECD Publishing.

PARSONS, Wayne,(2001) Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgar Publishing, USA.

PETERS, Guy; PIERRE Jon,(ed.) (2006), Handbook of Public Policy Sage Publications, London.

POLLITT, Christopher, and BOUCKAERT Geert, (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2nd edition

SALVATORE Schiavo and PACHAMENTSundaram, (2000), *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competetive World*, Asian Development Bank, Manila.

EK 1: MÜLAKAT YAPILAN KURUMLAR VE MÜLAKAT ÇERÇEVESİNİ OLUŞTURAN SORULAR

4 TEMMUZ 2011 PAZARTESİ

DEVLET PLANLAMA ÖRGÜTÜ

Orta-uzun vadeli politika belgeleri: kapsamı, dönemi-süresi- sorumlu kurum, hazırlanma süreci, uygulama-koordinasyon- izleme değerlendirme

Kalkınma Planı: Kanunda yazıyor ama hazırlanmıyor gibi, Neden? Hazırlanma olasılığı var mı? Etkili olabilir mi?

Yıllık Program: Nasıl hazırlanıyor? Hükümetin ilgi, bilgi ve sahiplenme düzeyi nedir? Politika belgesi olarak kamusal karar alma süreçlerinde yeri nedir? Etkili midir? Nasıl? Değilse neden? İçeriğine bakıldığında makro ekonomik politikalar ve sektörel politikalar başlıkları var. Bunlar nasıl oluşturuluyor. İlgili sektör Bakanlıklarının süreçte rolü nedir?

Program Kararnamesi: Uygulamanın koordinasyonuna dair Kararname çok genel? Somut tedbirlerin uygulanmasına dönük bir içeriğe kavuşabilir mi? Uygulayıcı-harcamacı dairelerin dikkate aldığı bir belge midir?

Orta-uzun vadeli politika oluşturmaya dönük araştırma var mı? Kim yapıyor? İhtiyaç

Yüksek Planlama Kurulu-Sosyal ve Ekonomik Konsey işlevsel midir.? Neler yapıyor? Değilse neden işlevsel olamadı.? Geçmişte işlevsel olduğu dönem oldu mu?

Örgütsel Yapı: isimlendirme ve görevler 1980 öncesi Türkiye DPT'sini andırıyor. Türkiye'de ve dünyada planlama örgütleri ciddi değişimden geçti DPÖ için benzer tartışmalar gündeme geldi mi? Neden dönüşüm olmadı?

Bütçe Süreci: DPÖ'nün rolü nedir?

Yatırım Bütçesi: DPÖ'nün rolü nedir?

Yardım Heyetiyle ilişkiler ne düzeyde, nasıl yürütülüyor? 2010-2012 Kamunun Etkinliği ve özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programının oluşturulması sürecinde yer aldı mı?

Ekonomi Bakanlığından Başbakanlığa bağlanmasının gerekçesi? Tepkiler?

DPÖ İstatistik ve Araştırma Dairesi Başkanlığı ile Başbakanlık Ekonomi, Maliye, İstatistik İşleri Amirliği arasındaki bağlantı, ilişki, görev-yetki paylaşımı?

Başka bakanlık ya da kurumlar politika belgesi hazırlıyor mu? Bu süreçte DPÖ'nün rolü?

Dairelerin somut olarak faaliyetleri nelerdir? Kanun ve fiili durum arasındaki farklar? Kanunda olmadığı halde yapılan işler?

Kurumsal kapasite açısından durum değerlendirmesi? İnsan kaynakları, mali kaynaklar, fiziki imkanlar, teknik donanım, iş süreçleri.

BAKANLAR KURULU GENEL SEKRETERLİĞİ

Bakanlar Kurulunun toplanma sıklığı, süresi, gündeminin oluşması, karar alma süreci, kamu politikalarının oluşmasında rolü, bakanlıkların Bakanlar Kurulu gündemine öneri getirme süreci. Gündeme gelen konuların Hükümet öncelikleri ve mevcut politikalar açısından bir değerlendirmesi yapılıyor mu? Nasıl?

Bakanlar Kurulu gündeminde yer alan konuların genel ağırlığı ne tür işlere karar veriyor? Orta-uzun vadeli öncelikler nerede belirleniyor?

Birden fazla bakanın belli bir konuda çalıştığı bakanlıklar arası daimi/geçici komiteler var mıdır?

Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğinin idari görevleri dışında ekonomik-mali politika ve bütçe süreçlerinde de rolü var mıdır?

Uygulamanın koordinasyonu ve izlenmesine dair rolü var mıdır? Zaman zaman değerlendirme raporları isteniyor mu? Toplantı benzeri çalışmalar oluyor mu?

Yapısı, örgüt şeması, kurumsal kapasitesi, çalışma süreçleri?

ANKET SORULARI

- Bakanlar Kurulu gündeminin bakanlara belli bir süre önceden dağıtılması zorunluluğu var mıdır. Varsa ne kadar süre önce?

- Bakanlıkların Bakanlar Kurulu Gündemine girmesini talep ettiği konuları Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliğine iletmeleri için bir süre sınırı var mıdır? Varsa toplantıdan kaç gün öncedir? Pratikte uyulmakta mıdır?

- Bakanlar önceden belirlenen gündemde yer almayan bir konuyu BKK Genel sekreterliği aracılığı olmadan doğrudan gündeme getirmekte midirler?

- BKK Genel Sekreterliği bakanlıklardan gelen önerileri a)hukuki teknik açısından b)politika açısından inceleyip geri gönderebilmekte midir?

- BKK Genel sekreterliğinde stratejik plan hazırlama kapasitesi var mıdır? Yıllık program hazırlama kapasitesi var mıdır?

- Konular Bakanlar Kurulundan önce bakanlar arası alt komitelerde görüşülmekte midir?

- Üst düzey yöneticilerin haftalık düzenli toplantıları var mıdır?

- BKK Genel Sekreterliği Bakanlar Kurulu gündemindeki konularda bir bilgi notu hazırlamakta mıdır? Bu not sadece Başbakana mı dağıtılmaktadır; tüm üyelere mi dağıtılmaktadır? Bilgi notu ne yapılması gerektiği konusunda bir öneri de içermekte midir? Öneri politika ve önceliklerle bağlantı kurmakta mıdır?

MALİYE MÜSTEŞARLIĞI

Kamu maliye politikasını belirleyen yasal çerçeve?

Maliye politikasının belirlendiği orta-uzun vadeli belge-doküman vs? Var mıdır? Nasıl kimler tarafından hazırlanıyor? Kapsamı?

Ekonomik-Mali durum Raporu benzeri bir çalışma yapılıyor mu?

Yıllık Program konusunda görüşleriniz? DPÖ ile ilişkiler

Harcamacı kuruluşlarla ilişkiler? Harcama talepleri nasıl değerlendiriliyor? Harcamacı kuruluşlar ve bakanlıkların bütçe taleplerinin değerlendirilmesinde politikaların ve önceliklerin yeri nedir? Nasıl bir süreç izleniyor?

KİT'lerle ilişkiler?

Kamu-gelir gider dengesi öngörüleri nasıl yapılıyor? Bütçe açığı? Nakit yönetimi?

Yardım heyetiyle ilişkiler?

Vergi ve benzeri mali teşviklerin oluşturulması süreci? Maliyenin işlevleri, görev ve yetkileri?

Kamu çalışanlarının ücret sistemi konusunda işlevler?

5 TEMMUZ 2011 SALI

BAŞBAKANLIK MÜSTEŞARLIĞI

Orta-uzun vadeli politika belgeleri? Başbakanlığın rolü, yorumu?

Hükümet programının oluşturulmasında Başbakanlığın rolü? Karar alma süreçlerinde Hükümet programlarının yeri, etkinliği? Bağlayıcılık derecesi, etkisi?

Yıllık programda Başbakanlığın rolü? DPÖ ve Maliye ile makro ekonomik politikalar konusunda ilişkiler?

Bakanlık politika süreçlerine dahil olma derecesi ve yöntemi?

BKK Genel Sekreterliğiyle ilişkiler Bakanlar Kurulu gündeminin oluşturulmasında ve gündeme giren konuların incelenmesi, değerlendirilmesinde rol?

DPÖ ile ilişkiler? (Araştırma-istatistik...)

Başbakanlığın koordinasyon yetkisi, kullandığı araçlar? Bakanlarla ve bakanlıklarla ilişkiler?

İki müsteşarın statü, görev,yetki dağılımı? Siyasi idari işler ayrımı?

AB KOORDİNASYON MERKEZİ

AB kapsayıcı ve dönüştürücü bir süreç. Bu dönüşümü öngören AB'ye dönük politika belgesi, KKTC'nin AB'ye bakışı gibi bir metin var mı?

Kurumlar, kurallar ve süreçleri dönüştürmeye dönük sektörel-kurumsal politikalar var mıdır? Etkileri?

AB sürecine kurumlar arası koordinasyon için kullanılan araç-yöntemler? Bakanlıkların katkı-işbirliği ve desteği nasıl sağlanıyor?

Ekonomik kalkınma-AB 2004 Konsey Kararı: Buna dönük program ve projeler? Ortak çerçeve politika ve öncelik nerede, nasıl sağlanıyor? Program ve projelere çerçeve çizecek bir üst politika belgesi-yol haritası uygulaması var mı?

Alınan yol ? Yorum ve öneriler? AB sürecine uzun vadeli bakış, beklentiler, kamu politikalarını şekillendirme olasılığı ?

EKONOMİ ve ENERJİ BAKANLIĞI MÜSTEŞARI

Bakanlığın dahil olduğu orta-uzun vadeli politika belgesi?

Makro ekonomik politikaların belirlenmesi sürecinde ekonomi bakanlığının rolü ve etkisi nedir?

Ekonomi yönetiminin kim sağlıyor? DPÖ, Başbakanlık, Maliye ile bu çerçevede ilişkiler, rol ve görev paylaşımı nedir? Yılık program hazırlığında rolü?

Genel ekonomik öngörüler ve modelleme yapılıyor mu? Makro ekonomik tahminler ?

Ekonominin temel alanlarında (büyüme, istihdam, sanayileşme, mali piyasalar…gibi) temel politikaların belirlendiği bir platform var mıdır? Ekonomi Bakanlığının bu süreçte yeri ve rolü?

KARAYOLLARI DAİRESİ

Ulaştırma politikasını oluşturan belge, plan, program var mıdır? Kim tarafından nasıl hazırlanıyor?

Karayolları Dairesinin ulaştırma politikasını oluşturmada rolü?

Yatırım programı nasıl oluşturuluyor? Projeler kim tarafından neye göre seçiliyor? Proje seçiminin referans aldığı bir strateji, politika tercihi var mıdır?

Ulaşım alanındaki diğer kurumlarla (liman deniz yolu-havayolu) ilişkiler nasıl kuruluyor? Koordinasyondan kim sorumlu, koordinasyon nasıl sağlanıyor?

Ulaştırma Dairesinde araştırma, politika-strateji oluşturma alanlarında görevli birim/personel; kurumsal kapasite nedir?

Yıllık program ve bütçe sürecinde DPÖ, Maliye, Başbakanlıkla ilişkiler ve süreçte oynanan rol?

Yardım Heyetiyle ilişkiler?

SANAYİ DAİRESİ

Sanayi politikasını oluşturan belge, plan, program var mıdır? Kim tarafından nasıl hazırlanıyor?

Sanayinin durumunu tespite dönük sanayi envanteri benzeri çalışmalar var mıdır?

Sanayi Dairesinin ulaştırma politikasını oluşturmada rolü?

Teşvik politikası ve Yatırım programı nasıl oluşturuluyor? Projeler kim tarafından neye göre seçiliyor? Proje seçiminin referans aldığı bir strateji, politika tercihi var mıdır?

Sanayi Dairesinde araştırma, politika-strateji oluşturma alanlarında görevli birim/personel; kurumsal kapasite nedir?

Yıllık program ve bütçe sürecinde DPÖ, Maliye, Başbakanlıkla ilişkiler ve süreçte oynanan rol?

Yardım Heyetiyle ilişkiler?

Sanayi odaları, iş dünyası ve ilgili taraflarla ilişkiler?

mühendisliktenmezundur.

6 TEMMUZ 2011 ÇARŞAMBA

BAKANLIKLAR

Sağlık Bakanlığı

Bayındırlık ve Ulaştırma Bakanlığı

Turizm, Çevre ve Kültür Bakanlığı

Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı

SORULAR

Bakanlık politika, strateji önceliklerini oluşturan belge, plan, program var mıdır? Varsa nasıl hazırlanmaktadır? Karar süreçlerinde etkisi nedir? Yoksa ortaya çıkan sorunlar, ihtiyaç?

Bütçe nasıl hazırlanmaktadır? Bütçe kararlarının referans aldığı bir üst belge var mıdır? Bütçe sürecinde Maliye, DPÖ, Başbakanlıkla ilişkiler?

Yatırım bütçesi nasıl hazırlanmaktadır, projeler nasıl seçilmektedir? Bu süreçte Maliye, DPÖ, Başbakanlıkla ilişkiler?

Bütçe kararlarını şekillendiren en önemli etken (kişi, kurum, olay) nedir?

Bakanlık merkez teşkilatı ve daireler arası ilişkiler nasıl yürütülmektedir? Politika oluşturma; uygulama ilişkisi nasıldır? Bakanlığın daireler arası koordinasyonu sağlamaya dönük kullandığı araç ve mekanizmalar nelerdir?

Bakanlık bünyesinde araştırma, politika-strateji oluşturma alanlarında görevli birim/personel; kurumsal kapasite nedir?

Yıllık program ve bütçe sürecinde DPÖ, Maliye, Başbakanlıkla ilişkiler ve süreçte oynanan rol?

Bakanlıklar kendiliğinden bir politika-proje geliştirmekte midirler? Bunu Bakanlar Kuruluna nasıl sunabilmektedirler?

Üye oldukları bakanlıklar arası kurul var mıdır? Faal ve etkin midir? Kanun, yönetmelik ..vs. de olsa da toplanmayan, aktif olmayan kurul vs var mıdır?

Bakanlığa bağlı KİT 'lerle ilişkiler? (politikaları ve bütçeleri bağlamında)

Yardım Heyetiyle ilişkiler?

Sanayi –ticaret odaları, meslek kuruluşları, sendikalar iş dünyası ve ilgili taraflarla ilişkiler (makro politikaların oluşturulması yapısal projelerin geliştirilmesi sürecinde) ?

YARDIM HEYETİ

KKTC makro ekonomik politikalarına etki/katkı? Ne düzeyde nasıl?

Bütçe sürecinde oynanan rol?

Yatırım programı ve proje seçiminde oynanan rol?

İhale sürecinde oynanan rol?

Kurumlar arası koordinasyon gerektiren alanlarda ve projelerde bu koordinasyona dönük çalışmalar?

Program ve protokollerin oluşturulma süreci?

EK 2: BAKANLIKLAR MERKEZ TEŞKİLATI KADRO CETVELİ

(57-1977 sayılı Yasanın eki cetvelden alınmıştır)

Kadro Sayısı	KadroAdı
11	Müsteşar
1	Kooperatif Şirketler Mukayyidi
10	Bakanlık Müdürü
3	Plan-Proje Müdürü
2	Genel Koordinatör
10	Özel Kalem Müdürü
1	Yerel Yönetimler Müdürü
1	Sosyal Konut Müdürü
4	Ekonomik ve Mali Uzman
2	Tarımsal Planlama ve Geliştirme Uzmanı
1	Bilgisayar Uzmanı
1	Hemşirelik Hizmetleri Uzmanı
10	Hukuk İşleri Amiri
1	İstatistik ve Koordinasyon Amiri
4	Bilgisayar Uzman Yardımcısı
1	Donatım Şube Amiri
2	Hemşirelik Şube Amiri
1	Donatım ve İnşaat İşleri Şube Amiri
1	Eğitim ve yayım İşleri Şube Amiri
1	Sosyal Güvenlik ve Verimlilik Amiri
1	İzin Makamı Sekreteri
1	Kamu Kuruluşları Koordinatörü
1	Emniyet ve Güvenlik Koordinatörü
2	Yayım ve İstatistik Şube Amiri
1	Milli Günler ve Sportif Faaliyetler Koordinasyon Amiri

5	Mütercim/ Tercüman
2	Plan ve Proje Koordinasyon Amiri
1	Plan-Proje Şube Amiri
1	Endüstriyel İlişkiler Amiri
1	Sendikal İlişkiler Amiri
1	Dışilişkiler Amiri
1	Akaryakıt, LPG ve Doğal Gaz Şube Amiri
6	Analist/Prog-ramcı
1	Plan-Proje Memuru
8	Analist-Prog-ramcı
2	Analist Prog-ramcısı
1	Mimar
2	İnşaat Mühendisi
1	Makine ve Endüstri Mühendisi
2	Mimar
2	İnşaat Mühendisi
1	Mimar
2	İnşaat Mühendisi
2	Elektrik Mühendiisi
2	Hukuk İşleri Görevlisi
1	Basın ve Halkla İlişkiler Görevliisi
1	Ulaştırması Memuru
8	Bakanlık Müfettişi
1	Donatım Memuru
1	Donatım Memuru
1	Donatım Memuru
3	Maliye ve Muhasebe Memuru
2	Maliye ve Muhasebe Memuru

1	Ambar Sorumlusu
3	Maliye ve Muhasebe Memuru
1	Yayın Memuru
3	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Memuru
1	Kimyager
3	Bilgisayar Programcısı
1	Bilgisayar Programcısı
1	Bilgisayar Programcısı
13	Bilgisayar Operatörü
4	Teknisyen
1	Akaryakıt Teknisyeni
2	Akaryakıt Teknisyeni
2	Bilgisayar Operatörü
3	Bilgisayar Operatörü
5	Bilgisayar Operatörü
63	İşçi
253	**Toplam**

Bu rapor KKTC Devleti ńde Fonksiyonel ve Kurumsal Gözden Geçirme Projesi" (KKTC-FOKUS) kapsamında hazırlanmıştır.

Proje 2010 yılında KKTC ve TC tarafından imzalanan protokol kapsamında hazırlanan "2010-2012 Kamunun Etkinliğinin ve Özel Sektörün Rekabet Gücünün Artırılması Programı"nda yer alan araştırma çalışmalarından biridir. Çalışmayı Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Nisan 2011-Haziran 2012 tarihleri arasında yürüterek tamamlamıştır.

978- 9944- 927- 58- 1