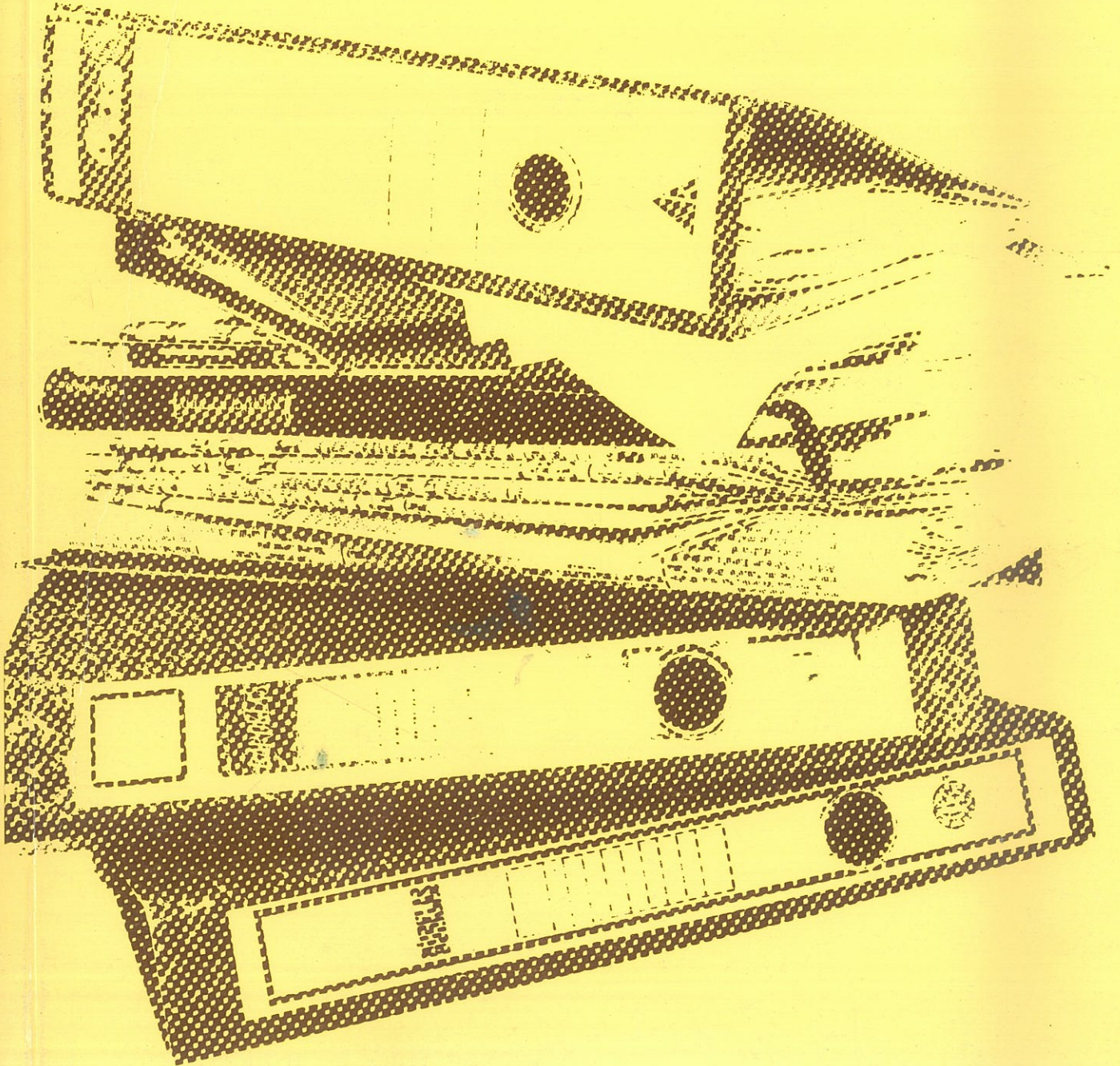


**TÜSİAD**

**Türk  
sanayicileri  
ve  
iş adamları  
derneği**

# **KAMU BÜROKRASİSİ**



**Türk  
sanayicileri  
ve  
iş adamları  
derneği**

KAMU BÜROKRASİSİ

İSTANBUL

1 EKİM 1983

(Yayın No:TÜSİAD-T/83.10.78)

Cumhuriyet Cad. Ferah Apt.233/9-10, Harbiye/İstanbul

Bu raporun tamamı veya bir bölümü TOSİAD "Kamu Bürokrasisi" referansı zikredilmek kaydıyla yayınlanabilir.

## Ö N S Ö Z

TÜSİAD (Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği) 1974 yılından buyana Türk ekonomisindeki gelişmeleri devamlı olarak izlemekte, önem ve özelliklerine göre zaman zaman sektör sorunları hakkında özel raporlar yayınlamaktadır.

TÜSİAD, kamu yararına çalışan özel bir kuruluş olup yayınlarında tarafsız ve objektif kalmayı amaç edinmiştir. Bu nedenle, raporda belirtilen değerlendirmelerin resmi görüşle veya üyelerin görüşleriyle doğrudan bir ilişkisi sözkonusu değildir.

Bu raporun uygulamalarla ilgili bölümü alfabe sırasıyla Adnan Büyükdeniz, Tufan Çınarsoy, Nilgün Demirtaş, Gülçin Gürkan, E.İhsan Özol, Hayri S.Örgüplü'den müteşekkil TÜSİAD Araştırma Grubunca hazırlanmıştır.

Prof.Dr.Metin Heper ve Doç.Dr.Ayşe Öncü raporun I ilâ V'nci bölümlerine önemli katkılarda bulunmuşlardır. Özet, sonuç ve öneriler bölümleri ile çalışmanın bütünlüğü ve "editing" sorumluluğu E.İhsan Özol'a aittir.

Rapor Leyla Dinçmen ve Günay Erler tarafından daktilo edilmiştir.

Istanbul, Ekim 1983



## İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
ÖZET VE SONUÇ	3
TÜSİAD ÖNERİLERİ	7
BÖLÜM I	
BÜROKRASİNİN TANIMI VE BATIDAKİ GELİŞMESİ	
1) Kamu Bürokrasisinin Doğuşu ve Tanımı	11
2) Batı Bürokrasisindeki Tarihi Gelişme	12
BÖLÜM II	
TÜRKİYE'de KAMU BÜROKRASİSİNİN TARİHİ GELİŞİMİ	
BÖLÜM III	
TÜRK BÜROKRASİSİNİN SORUNLARI	
1) Ülkemizde Kamu Bürokrasisi Sağlıksız Bir Biçimde Büyümüş ve Taşraya Ait Olması Gereken Önemli Yetkiler Merkezde Toplanmıştır	23
2) Bürokrasiye Yetenekli Eleman Yeterli Sayıda Cezbedileme- mekte veya Yerinde Tutulamamaktadır	30
3) Memuriyete Girişte Herzaman Liyakat İlkesine Riayet Edildiği Söylenemez	32
4) Çeşitli Kamu Kuruluşları Arasında Koordinasyon Eksikliği ve Kopukluklar Vardır	35
5) Vatandaş Bürokrata, Bürokrat ise Vatandaşa Güvenmemek- tedir.	35
6) Devlet Dairelerinde Halkla İlişkilerde Karşılıklı Güven- sizlik Duygu ve Davranışları Hakimdir	36
7) İşini Savsaklayan, Halkın Beyhude Yere Zaman ve Emegini İsraf Eden Memurlara Karşı Bir Başvuru Sistemi Gelişti- rilmemiştir	37
8) Vatandaş Bürokratin Elindeki Ekonomik Bilgi ve İstatis- tiklerden Tam Yararlanamamaktadır	38
9) Türk Bürokrasisine Son Yıllarda Araz Olan Önemli Bir Sorun İş Sahiplerinin Başvurularının Çok Sık Yapılan Toplantılar Yüzünden Ertelenmesi ve Savsaklanmasıdır	38
10) Bürokrasinin Modernizasyon Çalışmalarında Halk ve Me- murların Kendilerini İlgilendiren Karar ve Formalite- lere Katılmalarında Büyük Yararlar Vardır.	38
BÖLÜM IV	
TÜRKİYE'de İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA GENEL BİR BAKIŞ	
1) Yabancı Uzman ve Kurullar Tarafından Yapılan Araştırmalar	39
2) Planlı Kalkınma Döneminden Önce Yapılan Diğer Çalışmalar	41
3) Planlı Kalkınma Döneminde Yapılan İdari Reform Çalışmaları	42



## BÖLÜM V

### BATIDA İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

#### 1)Tarihsel ve Karşılaştırmalı Açidan İdari Reform

47

## BÖLÜM VI

### KOMPLEKS BÜROKRATİK UYGULAMALARLA İLGİLİ ÖRNEKLER VE AÇIKLAMALAR

- 1)Yatırım Teşvikleri ile İlgili Bürokrasi 53
- 2)Sermaye Piyasası ile İlgili Bürokrasi 70
- 3)Dış Ticaret İşlemlerinde Bürokrasi 78
- 4)Kambiyo Kontrol Sistemi ile İlgili Bürokrasi 83
- 5)Bürokratik Uygulamalardan Alınacak Dersler 86

## BÖLÜM VII

### BÜROKRASİYİ İYİLEŞTİRME ÖNERİLERİ

- 1)Piyasaya Tevdiî Mümkün Kamu Hizmetleri Süratle Özelleştiril-  
melidir 87
- 2)Kamu Hizmeti Vatandaşın Ayağına Götürülmeli ve Hiçbir İşadamı ve  
Sanayici Belli Müsaade Veya Onaylar İçin Merkeze Çağrılmamalı Veya  
Kendileri Gidip Gelme Zorunda Bırakılmamalıdır 87
- 3)İş Hızlandırma Büroları Kurulmalıdır 88
- 4)Bakanlıklar Sadece Prensipleri Saptamalı ve Uygulamaları Kontrol  
Etmelidir 89
- 5)Bürokraside Lider Kadrolar Özel Olarak Seçilmeli ve Devamlı  
Eğitilmelidir 89
- 6)Memurların İş Sahiplerine Karşı İşledikleri Suçlar Adli Kaza  
Sistemine Tabi Olmalıdır 89
- 7)Siyasi Postların Adı Konmalıdır 90
- 8)Parlamentoya Bağlı Yasa Dışı Uygulamaları Düzeltmekle Görevli  
Yeni Bir Organa İhtiyaç Vardır 90
- 9)Kamu Yönetimi Metodlarını Araştırma Kurumu Kurulmalıdır 91
- 10)Formalitelere Açısından Yasalar Gözden Geçirilmelidir 91
- 11)Bir İdari İşlem Bir Diğetine Bağlanmamalıdır 92
- 12)Memurların Keyfi Olarak Dilekçe ve Pul İsteme Yetkileri  
Kısıtlanmalıdır 92
- 13)İş Sahiplerinden İstenecek Belgeler Sınırlandırılmalıdır 93
- 14)Devlet Ödemeleri Tercihan Çekle Yapılmalıdır 93
- 15)Memurların Zamanları ve Özellikle Toplantıları Disipline  
Alınmalıdır 94
- 16)Devlet Formaliteleri Rehberi Çıkarılmalıdır 94
- 17)Devlet Yayınları Satış ve Dağıtım Büroları Kurulmalıdır 94
- 18)Memurların Gelir Durumları Reform Sonuçları Alındıkça  
Düzeltilmelidir 95

## EK I

97

### Yatırım Teşvik Sisteminde İstenen Belgeler

## G İ R İ Ş

Bilindiği üzere, ekonomik kalkınma fert başına düşen milli gelirin yükselmesi olayı olarak tanımlanmıştır. Milli gelir artışı ise bir ekonomide verimli yatırımların devamlı artışına bağlıdır. Gerek özel ve gerekse kamu sektöründe yatırımların artırılması etkin bir kamu yönetiminin varlığı ile mümkündür. Başka bir ifade ile diğer faktörlerin aynı kalması kaydıyla bir toplum az gelişmiş bir kamu yönetimi ile yerinde sayarken; etkin bir yönetime kavuşunca kalkınma hızı derhal süratlenmeye başlayabilir. Bu açıdan, kamu yönetimini kalkınma hızını belirleyen önemli bir faktör olarak kabul etmek lazımdır. Kamu yönetimini islah etmeksizin başlatılan planlama gayretlerinin başarıya ulaşma şansları hayli düşüktür. Örneğin, bizde kamu yönetimi Batı Avrupa ülkelerindeki etkinlik seviyesine bugüne kadar ulaştırılabileseydi ülkemiz ekonomik kalkınmada dünyada bugün daha ön sıralarda olabilirdi denebilir.

Doğal olarak, kamu yönetiminin kalkınmanın gerektirdiği çağdaş seviyeye erişmesi önce, ülkedeki yönetim bilimi konusundaki teorik ve uygulamalı birikimlerin büyüklüğüne ve niteliğine, sonra da politik yapının bu birikimi uygulamaya koyma konusundaki becerisine bağlı bulunmaktadır. Kalkınmanın evvela bir yönetim sorunu olduğu ve bunun ancak yönetim bilimi eğitiminin yaygınlaştırılması suretiyle çözülebileceği maalesef ülkemizde geç anlaşılmış veya hâlâ tartışmalı bir konudur. Kültürümüzde yaygın bulunan Osmanlı ataerki aile tipi ve bunun toplum bilimindeki görüntüleri nedeni ile kamu yönetimi tarihten gelen eski ve yozlaşmış geleneklerinden tamamiyle kurtulamamıştır. Daha sonra, çok partili dönemde sağlıklı politik davranışlar ve aşırı partizanlık nedenleriyle zaten kıt olan yönetim kaynaklarımız büyük ölçüde israf edilmiş ve ülkenin süratle kalkınmasını sağlayacak dinamik girişimci güçler rahat çalışma olanakları bulamamışlardır.

Batıda endüstriyel kalkınma yönetim sahasında ve metodlarında gerçekleştirilen devrimlerle devamlı olarak tamamlanmış ve desteklenmiştir. Batı Avrupa



lkeleri ve özellikle ABD yönetim bilimi ve uygulamaları sahasında büyük aŗamalar kaydetmiŗlerdir. Batıda yöneticilik aile yneticiliēi, politik yöneticilik gibi aŗamaları oktan tamamlayarak profesyonel yöneticilik haline dnŗmiŗtr. Ülkemizde kamu yönetimini düzeltme amacıyla yapılan yerli ve yabancı uzmanların katıldığı alıŗmalar ve giriŗimler hissedilir bir sonuç vermemiŗ ve sonuç alınması muhtemel bazı ilerlemeler ise hedeflerinden sap-tırılmıŗtır. Üniversitelerde ve diēer ēretim kurumlarında yönetici yetiŗtir-meye dönük programlar ise nitelik ve nicelik yönünden kamu yönetimini kısa sürede etkileyecek bir büyüklük ve niteliēe henüz eriŗememiŗtir.

TÜSİAD, bir ülkede kamu yönetimi konusunun ne kadar kompleks ve geniŗ bir konu olduēu bilincinde olup bu raporda sadece iŗadamları ve sanayicilerin daha verimli ve sratlı alıŗan bir kamu bürokrasisi olduēu takdirde ülke kal-kınmasına daha fazla katkıda bulunabileceklerini saptamak ve böyle bir yöneti-min nasıl saēlanabileceēi konusunda bir kısmı zaten bilinen önerilerin önemli-lerini vurgulamak istemiŗtir.

## ÖZET VE SONUÇ

Gelişmekte olan ülkelerde, Kamu Bürokrasisi ulusal kalkınmanın bütün boyutlarını kontrol etmektedir. Piyasa ekonomisi az gelişmiş ise, şehirlerin temizliğinden yerel yatırımların program ve zamanlamasına kadar bütün işler bürokratların çalışma ve beceri temposuna bağlıdır. Bürokrasi kendi haline bırakılırsa giderek büyümesini sürdürür ve işleri yavaşlatır. Bazı ülkelerde öyle rastgele büyüebilir ki, halk bütün sorunların hallini artık memurlardan beklemeye başlar ve yavaş yavaş sorunlarını halletme yeteneğini kaybeder.

Bu durumda, bürokratik genişleme ferdî hürriyetleri özellikle girişim hürriyetini aşırı bir biçimde sınırlamaya başlar ve artık bürolara gitmeden bir yatırım, ihracat ve iş yapmak olanağı kalmaz. Bir iş kurma ve istihdam yaratma, büroların binbir formalite ve belge sağlandıktan sonra verecekleri izin veya belgelere bağlanır. Oysa bürokrasiyi bu kadar büyütecek yerde sonuçları piyasa fiyatı ile ölçülebilecek nitelik gösteren kamu hizmetlerini serbest bırakarak özel girişimcileri harekete geçirmek ekonomide büyük kaynak tasarrufu ve daha hızlı kalkınmayı sağlayabilir.

Buna karşılık, devlet dairelerini özel şirketleri model olarak iyileştirmek de mümkün değildir. Piyasa çözümüne olanak vermeyen kamu hizmetlerinde bürokrasi kalıcıdır ve bu bakımdan rasyonel bir bürokrasinin hudut ve koşullarını her ülke devamlı olarak araştırma ve geliştirme zorunluluğu içindedir. Bir memur başarısını gösteren herhangi bir kıymet ölçüsünden mahrumdur, bu nedenle kendi çalışmalarını değerlendiremez. Bu açıdan, memur veya hükümetin eleştirilmesi yerine o ülkedeki bürokratik sistemin tartışılması daha uygun düşer. Zira, bu suretle yapılan eleştiriler yüzünden devlet itibarının zarar görmesi önlenabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde bürokrasinin durumu bir ölçüde o ülkedeki kültür ve kalkınma seviyesini simgelediğinden bürokrasiye ait sorunlar görece olarak o ülkeye ait genel sorunlarla paralellik arzeder. Kuşaklar arası çatışma, aşırı politize olma, kırtasiyecilik, kötü uygulamalar, yolsuzluklar, otorite boşlukları bunun açık örnekleridir.

Bürokraside bunalım başlayınca bilgili memurların tecrübesi yeni gelenlere nakledilemez, memur politikacı ile halk arasında ne yapacağını şaşırır, ekonomide kaynak israfı artar, kalkınma yavaşlar, dış ödemeler durur, dış kredi itibarı kalmaz, kaçakçılık, anarşi yaygın hale gelir. Bu genel işaretlere sektörel sorunlar da eklenir, trafik kargaşası önlenemez, fakir iş bulmak, parası olan ise emniyetli iş kurmak için yurt dışına göç etmeye başlarlar. Bu şekilde bir ülkede başlayan fakirleşme süreci içinden çıkılmaz bir fasid daire haline gelir. Fakir ülke büyük memur kitlesini besleyemez ve ücretler giderek düşer. Bürolarda iş yürümeyince iş sahipleri tanıdık ve nüfuzlu kişilerin aracılığını denerler, bu yol yürümezse büronun memurları satın alınmaya başlanır. Bilgili ve faziletli bazı kişiler idareye gelseler bile, sistemin genel tahli- li yapılamadığından çöküş sadece yavaşlatılır, fakat durdurulamaz. Yeni kurulan hükümetler programlarında devamlı olarak bürokrasiyi islah edeceklerini açıklarlar, ancak, bulunan uzmanlar sadece idari konuları ele aldıkları ve sorunun kökenine inemedikleri için verdikleri raporların uygulanma şansı olmaz.

Oysa, modern yönetim bilimi İkinci Dünya Harbindeki askerî deneyimlerin bilgisayarla desteklenmesi sonucunda bu günkü ileri aşamasına gelmiştir. Askerî sahadaki uygulamaların sivil ihtiyaçlara uyumu biraz yavaş olmuştur. Modern yönetim bilimi özel bir konuyu inceleyen soyut bir bilim dalı olmaktan çok bir çok bilimlerin bulgularına dayanan bir seri uygulamalar bütünüdür. Modern yöneticiler ise bir çok bilim dalında uzmanlaşmış bilim adamlarıdır.

Bu uzmanlar, politika, kamu yönetimi, hukuk, iktisat, istatistik, mühendislik, muhasebe, yöneylem araştırması, fizik, matematik, sosyoloji, sosyal psikoloji, antropoloji vs. gibi konularda uzmanlaşmış kişiler olabilirler.

Bu bilim adamları kompleks sosyo-ekonomik sorunları ve sistemleri belli açılardan inceleyerek belli koşullarda niçin ve nasıl bazı hedeflere daha süratle varılabileceğini bütün boyutları ile saptarlar.

Bu açıklamalar bir ülkede bürokrasi reformunun idareci, hukukçu gibi tek tip bir bilim adamı grubunun inceleme ve uygulamasına bırakılmaması gerektiğini, tek boyutlu olmaması gerektiğini göstermektedir. Kamu yönetiminin etkin, israf ve gösteriştan uzak yürütülmesi saygınlığı ve hattâ meşruiyeti için ön şart sayılmalıdır. Kamu yönetimi bir mânâda toplum ihtiyaçlarını vergi gelirleri ile ancak, halkın ve memurların yaratıcı güçlerini seferber ederek en verimli yollardan süratle karşılama sanatıdır. Politikacı ve bürokrat bu sanatın icrasında baş rolleri oynarlar. Bu nedenle, halkının çevre ve sorunlarına yabancılaşmış bir politikacı ve bürokrat istese de iyi hizmet veremez. Yönetim bilimi uzmanlarınca incelenmeden yapılacak rastgele maaş ve ücret artışları yanlış bürokrasinin daha da yerleşmesiyle sonuçlanacağından, bürokrasideki bunalımı çözmez, daha da şiddetli hale getirebilirler.

Türk bürokrasisi 1980 yılında uygulamaya başlanan piyasa ekonomisi düzenine beklenenin üstünde bir uyum kapasitesi göstermiştir. Ekonomik uygulamalarda tarihimizde görülmeyen başarılı bir üç yıl geçirdik. Ancak, bu gelişme temposu dış piyasalarda karşılaştığımız rakip ülkeler bürokrasisinin çalışmalarına göre henüz emekleme aşamasındadır.

Aşağıdaki öneriler bürokrasideki gelişmeyi hızlandırma amacına dönük olup, bir kısmı sırf kamuoyunda tartışılması amacıyla ele alınmışlardır. Bu bakımdan, TUSİAD öneriler hakkında yapılacak telkin ve eleştirileri kamu yararı açısından takdirle karşılayacaktır.

Türkiye artık sanayi demokrasisi aşamasına bir an önce varmanın sancıları içindedir. Türk iş aleminin ülkemizde de çağdaş bilgi ve uygulama düzeyine ulaşmış bir bürokrasiyi istemesi doğal hakları arasındadır. Aksi halde sanayi ve ihracatçımızın dış piyasalarda ismimizi duyurmaya, mallarımızı satmaya gücü ve kaynakları yetmeyecektir.

Ekonomimizin batıdaki piyasalarla rasyonel entegrasyonu sermaye, döviz, işgücü piyasalarının en az bürokratik müdahale ile yönetilmelerine bağlıdır. Ekonomi-  
deki gerçek faiz, ücret, kira ve döviz kurlarını görmeden piyasa ekonomisinin  
bürokrasi yüzünden yürümediğini söylemek memurlarımıza yapılacak en büyük hak-  
sızlık olacaktır.

TOSİAD önerileri tümüyle uygulandığı zaman memurlara milli gelire yaptığı katkı ile oranlı ve daha fazla gelir sağlanması imkânı doğacaktır. Zirâ, ulusal mal ve hizmet piyasaları kurulduğunda özel sektör ile kamu sektörü ücretleri arasında önemli bir fark kalmayacaktır. Daha ileri bir aşamada ise, ekonomi dışı açıldıkça Türk memurunun aldığı ücretlerle batı dünyasındaki memur ücretleri arasındaki farklar ve memur sınıfının çektiği sıkıntılar ortadan kalkacaktır. Raporun VII.ci bölümünde ayrıntıları ile ele alınan bürokrasiyi iyileştirme önerileri ve bunlarla ilgili açıklamalar aşağıda özetlenmiştir.

## TOSİAD ÖNERİLERİ

### ÖNERİ

### AÇIKLAMA

1. Piyasaya tevdiî mümkün kamu hizmetleri özelleştirilmelidir.

Bürokrasiyi küçültme tedbiri olup özel şahıslara büyük iş ve istihdam olanağı verecektir.

2. Kamu hizmetleri vatandaşın ayağına götürülmelidir.

İş sahiplerinin yatırım, dış ticaret, dış seyahat vs. için işlerini terkederek başkente seyahat yapmalarına gerek kalmayacak

3. Valiliklerde, özerk kuruluşlarda ve gerekli görülecek Bakanlıklarda iş hızlandırma büroları kurulmalıdır.

Uzman memurlarla iş sahipleri arasına uzman hosteslerin yürüteceği özel bir büro getirilecek.

4. Bakanlıklar prensip ve talimat yeri haline getirilmeli, günlük işlerle uğraşmamalıdır.

Merkez bürokrasisinin kalitesi yükseltiliyor ve bu yolla hizmet katkıları arttırılıyor.

5. Bürokraside lider kadrolar özel olarak seçilmeli ve eğitilmelidir.

Üst görevlere gelmesi beklenen kadrolar memuriyet girişinden sonra belli süre içinde seçilecek ve özel eğitimden geçirilecek. Bu suretle yeteneksiz kişilerin üst kademelere gelmeleri önlenecek.

6. Memur suçları idarî tahkikat yapılmadan doğrudan adli kazada ele alınabilmelidir.

Mevcut sınırlı adli kaza sistemi daha yaygın hale getiriliyor.

7. Siyasi kadroların isimleri önceden belirlenmeli, partilerin diğer yüksek memurları değiştirme yetkileri objektif kriterlere bağlanmalıdır.

Siyasi partiler, yüksek memurların kariyer ve haysiyetleri ile rastgele oynayamayacaklar.

8. Bakanlıkların işlemlerini şikâyet üzerine inceleyecek Parlemantoya bağlı tarafsız bir organ kurulmalıdır.(İskandinav Ombudsman örneği)

İyi sonuç veren İskandinav (Ombudsmen) örneği ülkemize getiriliyor.

9. Bağımsız Kamu Yönetimi Araştırma Kurumu kurulmalıdır.

Kamu yönetimi sorunları üzerinde araştırma yapacak, ödüllü yarışmalar açacak ve sonuçlarını yayınlayacak.

10. Formaliteleri basitleştirme amacıyla bütün yasalar gözden geçirilmeli ve idarî işlemleri hızlandırma kanunu çıkarılmalıdır.

Mevcut yasalardaki gereksiz işlem ve ayrıntılar, açık olmayan ibareler formaliteleri azaltma ve işleri hızlandırma amacıyla ayıklanacak.



11. Belli istisnalarla idarî işlemler birbirine bağlanmamalıdır.

Tapu, nüfus, maliye vs. birbirine havale yapamayacak ve işleri hemen sonuçlandıracaklar.

12. Dilekçe ve kâğıtlara pul yapıştırılması belli istisnalarla kaldırılmalıdır.

Kırtasiyecilik dilekçe ve pul ile başladığı ve devam ettiği için iş sahipleri isteklerini sözlü olarak bildirecekler ve dilekçe ve pul yüzünden zaman ve emek israf edilmeyecek.

13. İş sahiplerinden hüviyet dışında belge istenmeyecek (diğer istenen bilgiler iş sahibinin beyanına dayandırılacak).

İşleri geciktirmede esas bahane ek belgeler olduğundan sadece beyanla yetinilecektir. Bu teklif işleri hemen süratlendirecektir.

14. Devlet ödemelerinde çek sistemi yaygınlaştırılmalıdır.

Çekle ödeme, gerek memur ve gerekse iş sahibinin emek ve zamandan tasarrufu sağlayacaktır.

15. Memurun zaman ve toplantıları disipline alınmalıdır.

Yerine tam yetkili vekil bırakmadan iş yerinden ayrılma yasaklanıyor ve suç haline getiriliyor.

16. Devlet formaliteleri rehberi hazırlanmalıdır.

İş sahipleri tek kitaptan formaliteleri öğrenecekler ve zamandan tasarruf edecekler. Herkes formaliteleri öğrenince gerekli olup olmadığı kamu oyunda tartışılabilir.

17. Vilayetlerde devlet yayınları satış ve tevzi büroları kurulmalıdır.

Halen bu yayınlar tanıdıklar aracılığı ile ve çok güç sağlanabiliyor. İdarenin demokratizasyonu için önemli bir aşama olacak.

18. Memurların reel gelir seviyeleri düzeltilmelidir.

Sadaka ve yardıma muhtaç bir memur halka güleryüzle hizmet götüremeyeceği için bu öneri getirilmiştir.

## BÖLÜM I

### BÜROKRASİNİN TANIMI VE BATIDAKİ GELİŞMESİ

#### 1) Kamu Bürokrasisinin Doğuşu ve Tanımı

Devlet olan her yerde bürokrasi vardır. Bu açıdan bürokrasinin tarihi devlet ile aynıdır denebilir. Bürokrasi sözcüğünün, ilk kez 1745 yılında Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanıldığı bilinmektedir.

Eski Yunan'da "krasi" eki, iktidar anlamına geliyordu. Örneğin "demos" halk, "demokrasi" ise egemenliğin halkta olduğu rejim demektir. Benzer biçimde bürokrasi, bürolarda çalışanların siyasal güce sahip oldukları bir sistemin adı oluyordu.

Gournay'ın yaşadığı onsekizinci yüzyılda bürokrasi sözcüğü, yalnızca bürokratların siyasal yaşamda önemli rol oynadıkları bir rejimi anlatmıyordu. Örneğin 1 Temmuz 1764 günlü mektubunda Fransız filozofu Baron de Grimm, büroların kamu yararını gerçekleştirmek için değil, aksine kamu yararı kavramının bürolara güç sağlamak için icat edilmiş olduğunu ileri sürmüştür. Böylece onsekizinci yüzyılda bürokrasi kavramından anlaşılan, iktidarı kendi yararına kullanan memur grubudur. Nitekim, Fransız Akademisinin yayınlamış olduğu sözlük 1798 Eki'inde bürokrasi şöyle tanımlanmaktaydı: "Büroların kendi kendilerine büyüdükleri bir rejim". 1813 tarihli bir Alman Yabancı Terimler Sözlüğüne göre ise bürokrasi, "çeşitli hükümet dairelerinin ve onların şubelerinin halkın zararına yetki yahut gücü kendilerinde toplamalarıdır".

Batı'da girişimci orta sınıfların güçlenmeleri ve siyasal sisteme ağırlıklarını koymaları her yerde aynı düzeyde olmamıştır. Bazı ülkelerde girişimci sınıflar kendi değerlerini bürokrasiye kabul ettirmişler ve bürokrasinin verimli ve etkin çalışmasını sağlamışlardır. Başka bazı ülkelerde ise bu sınıfların veya başka kurumların kontrol edemediği bürokrasi, sonunda kırtasiyeciliğe dönmüştür. Bu durumun sonucu olarak bürokrasi denince akla, emsal durumlara aşırı bağlılık, girişimcilik yoksunluğu, işleri yokuşa sürme, dağ gibi yığılan evrak ve dosyalar, verimsiz ve eşgüdüksüz çalışan bürolar gelmeye başlamıştır.

Bürokrasi olgusu yirminci yüzyılda da güncelliğini korumaktadır. Bugün, örneğin, "toplumun bürokratlaşmasından" söz edilmektedir. Bununla anlatılan, kişinin "beşikten mezara" yaşamını büyük örgütlerle ilişki içinde ve çoğunlukla bu örgütlerin önemsiz bir üyesi olarak sürdürmek zorunda kaldığıdır. Dört bir tarafından formalite ve kurallar ile sarılan bireyin yaratıcılık gücünü kaybedeceğinden, kendi kişiliğini doyurucu bir biçimde geliştirme olanağından yoksun kalacağından korkulmaktadır.

Bürokrasiden yakınma Türk toplumuna özel bir olgu değildir. Ancak ülkemizde konu diğer bazı konularda olduğu gibi "ifrat-tefrit yaklaşımı" ile ele alınmaktadır. Bir tarafta bazı önemsiz sayılabilecek yanlarını eleştirmekle birlikte, bürokrasiyi temelde "körü körüne" savunanlar da bulunmaktadır; diğer bir grup ise ortadan kaldırılmasa bile bürokrasinin büyük ölçüde etkisiz kılınması gerektiği düşüncesindedirler.

Bu konuda sağlıklı bir çözüm için bürokrasi kurumunun genel olarak tarihsel gelişimini ve bu süreç içinde yüklendiği işlevleri gözden geçirmekte yarar vardır.

## 2) Batı Bürokrasisindeki Tarihi Gelişme

Bürokrasiye gelişmiş bir kurum olarak eski Çin, Mısır ve Roma imparatorluğunda rastlıyoruz. Ancak bürokrasinin çeşitli tarihsel dönemlerdeki ve özellikle günümüzdeki rolünü ve fonksiyonunu daha iyi kavrayabilmek için Orta Çağ'a Bir göz atmakta yarar vardır.

Orta Çağ'a egemen olan feodal sistemde küçük topluluklar kendi kendilerine yeterli olmaya çalışmışlardır. Bu dönemde tüm toplumu kapsayan bürokratik örgütlere rastlamıyoruz. Dokuzuncu yüzyıldan sonra Karolenj İmparatorluğunun çökmesi ile birlikte, Roma döneminde ortaya çıkmaya başlayan "devlet" ve "kamu görevi" kavramları da unutulmuştur.

Feodalitenin merkezi krallıklara dönüşme süreci boyunca konumuz açısından önemli dört gelişmeye tanık oluyoruz. Birinci gelişme, egemenliğin kralda toplanmasıdır. İkinci gelişme, kralın vergi toplama yetkilerinin artmasıdır ki bu birinci gelişme ile ilgilidir. Üçüncü gelişme, merkantilist ekonomi politikasının benimsenmesidir. (Lonca sisteminin kaldırılması, ulaşımın geliştirilmesi, hammadde ihracatının özendirilmesi ve mamul madde ithalatının kısıtlanması gibi girişimci orta sınıf yararına önlemler alınmıştır) Dördüncü ve konumuz bakımından en önemli gelişim ise belli bir düzeyde uzmanlaşmış memurlardan oluşmuş merkezi bir yönetimin yani kamu bürokrasisinin ortaya çıkmasıdır. Devletin, savunma, içişleri ve benzeri faaliyetlerinin yanında merkantilist ekonomi politikası, kapsamlı diğer yasal düzenlemelere yol açmış, böylece bürokrasi siyasal yaşamda önemli bir yere sahip olmuştur.

Sözkonusu dördüncü gelişmeye - belli bir ölçüde uzmanlaşmış memurlardan oluşan merkezi bir yönetim organının ortaya çıkması sürecine - biraz daha yakından bakarsak şu aşamalara tanık oluruz. Orta çağda krallar, egemenliği feodal lordlar ile paylaşmışlardır. Krallar adı geçen lordlarla curia regis denilen kraliyet konseyi bünyesinde toplanırlardı. Ülkeyi ilgilendiren önemli kararlar bu konseyde alınırdı.

Zamanla sözkonusu konseye soylu üyelerin yanında kralla kişisel bağları olan memurlar da alınmaya başlandı. Bunlar soyluların siyasal etkinliğini dengeleyerek kralın yetkilerinin daha da artmasını sağladılar.

Krala kişisel bakımdan bağlı bu memurların başlıca işlevleri, kralların soylulara ve kiliseye karşı ayrıcalıklarını korumak, kralın özel mülklerini yürütmek ve kamu düzenini sağlamak idi. Tanınmış Alman sosyoloğu Max Weber, kral ile memurları arasındaki ilişkileri patrimonial yetki ilişkileri olarak

tanımlamıştır. Patrimonyal yetki ilişkisinin en önemli özelliği, kişisel bir niteliğe sahip olmasıdır. İlişkinin niteliği tarafların kişisel özelliklerine göre değişirdi. Memurların yetkileri, kralın büyük ölçüde keyfi olabilen kararları ile belirlenir ve her an geri alınabilirdi.

Sözkonusu düzenleme biçimi, devletin yetkilerinin ve sorumluluklarının artması ve devlet işlerinin belli bir uzmanlık düzeyinde yerine getirilmesi gereksiniminin ortaya çıkması ile yeterli olmaktan çıkmıştır. İngiltere'de VIII Henry (1509-1547) ve I.Elizabeth (1558-1603), Fransa'da Richelleu (1624-1643) ve Prusya'da Frederick William (1640-1688) dönemlerinde "devlet" "kamu yönetimi" ve "devletin devamlı ve asli hizmetlerini gören memurları" siyasal yapının kurumlaşmış öğeleri olmaya başlamışlardır. Giderek memurlar kendilerini kralın kişiliği ile değil fakat kralın temsil ettiği kraliyet kurumu ile özdeşleştirmeye başlamışlardır. Bu gelişme, siyasal yetkinin kralın kişiselliğinden bağımsızlaştırılması, yetkinin kişisellikten arındırılarak nesnelleştirilmesi sürecinin başlangıcını oluşturmuştur. Daha sonra kraliyet kurumunun yerini "devlet" veya "millet" kavramları almaya başlamıştır. Örneğin, Fransa'da 1789 devriminden sonra egemenliğin kral'dan millete geçtiği varsayılmıştır. Prusya'da ise siyasal sistem içinde devlet en önemli kurum olarak ortaya çıkmıştır. Burada önemli olan nokta şudur: Her iki halde de bürokrasi, kişisel bağlar üzerine inşa edilmiş bir kurum olmaktan çıkmıştır. Memurlar, artık kralın kişisel hizmetkarları değildir. Bürokrasi, devlet çıkarlarını gözetmek için kurulmuştur. Bu nedenle bürokrasi artık "kraliyet" değil, "kamu bürokrasisi" olarak anılacaktır.

Bu durumun sonucu olarak özellikle Kara Avrupa'sında bürokratların eğitimi önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle Prusya'da kamu bürokratlarını "siyasal ekonomi" konusunda donatımlı kılacak mali ve ekonomi bilimlerinin doğuşuna şahit oluyoruz. Aynı biçimde Fransa'da da I.Napolyon bürokratların eğitimi sorununa eğilmiştir. Ancak Fransa'da ilk aşamada maliye ve ekonomi bilimlerinden çok hukuk öğrenimine önem verildi. Çünkü Fransa'da memur "devlet"ten çok "millet"e karşı sorumlu idi. Bu nedenle Fransa'da kanun, milletin kollektif bir iradesi olarak algılanmıştır.

Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren, kamu bürokrasilerinin gelişiminde yeni bir dönem başlamıştır. Onyedinci yüzyılın ikinci yarısından itibaren güçlenmeye başlayan girişimci orta sınıflar ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında artık siyasal iktidara ağırlıklarını koyacak bir duruma gelmişlerdir. Sözkonusu devrede siyasal güç giderek krallardan parlamentolara geçmeğe başlamıştır. Bu nedenle "kamu bürokratı" giderek "kamu hizmetkarına" dönüşmüştür. Böylece yirminci yüzyılın başında kamu yönetimi biliminde siyasal yönetim ayırımı yapılmaya başlamıştır. Kamu bürokrasisinin ilk işinin politikayı saptamak olmadığı, daha ziyade yasama organlarının aldığı her türlü kararları verimli ve etkin bir biçimde uygulamak olduğu belirtilmeye başlanmıştır.

Bu süreçte girişimci orta sınıfların birinci derecede ilgilendikleri nokta ekonomik faaliyetlerin güven ve sürat içinde yürütülebileceği hukuksal bir çerçevenin gerçekleştirilmesi olmuştur.

Başka bir deyimle bürokrasiden iş hayatı için gerekli alt yapı hizmetlerini sağlaması, tarafsız ve devamlı bir biçimde bu hizmetleri yerine getirmesi ve dakik, disiplinli, güvenilir ve önceden bilinebilen bir biçimde faaliyetlerini yürütmesi beklenmiştir.

Kendisine bu tür bir işlev yüklenen bürokrasi temelde artık siyaset yapıcısı değil siyaset uygulayıcısıdır. İdari yapıda yer alan her memur ve amir sistematik hukuk kuralları ile bağlıdır. Kişisel bağların ve yükümlülüklerin anılan ilişkilerde yeri yoktur.

Soyut ve genel kurallar ile memurun karşılaştığı her durumu ayrıntılı olarak düzenlemek mümkün olmadığına göre her memura derece derece takdir yetkisi verilmesi olağan hale gelmiştir. Ancak bu takdir yetkisinin genişlik sınırı devamlı tartışılmıştır. Geleneksel bürokrasilerin önemli bir özelliği olarak ortaya çıkan kişisel ayrıcalık gözetme ve taraf tutma uygulamalarına tepki olarak memurun uygulamalarının mümkün mertebe objektif ve tek tip olması istenmiştir.

Her hukuki düzenlemede ilk amaç memuru yakın denetim altında tutmak ve gereğinde toptan kontrol etme olmuştur. Bu nedenle memur yönetimi hiyerarsik esaslara göre örgütlenmiştir. Bütün alt birimler, üst birimlerin yakın denetim ve kontrolü altındadır.



Memurların görev sınırları fonksiyonlarına göre kesin olarak belirtilmiştir.

İdari birimlerin amacı belli faaliyetleri belli yer ve zamanlarda aksaksız olarak yürütmektir. Hizmetin tipleri açıkça ortaya çıktıktan sonra, bunların büyük bir kısmı (tapu, nüfus, vergi tahsili gibi) ileri derecede uzmanlaşmaya, yaratıcı düşünceye gerek göstermezler.

Yakın kontrolü temin amacıyla düzenli ve devamlı faaliyetler yazılı belgeler ve dosya sistemi ile yürütülür. Bu nedenle kırtasiyeciliğin arkasında yatan temel neden yönetimde devamlı denetim yapılması imkanını elde tutmaktır.

Görevlerin niteliğinin açık seçik ortaya çıkması bu görevleri yerine getirecek memurlarda aranacak bilgi ve becerilerin dikkatli bir biçimde saptanmasını da zorunlu kılmıştır.

Bürokratik model, hızlı endüstriyel ve teknolojik değişimlerin sözkonusu olduğu durumlarda sürekli olarak yetersiz kalmıştır. Hızlı değişim, örgütlerde daha esnek yapılara ve daha otonom uygulamalara olan ihtiyaçları artırmıştır.

Değişen sosyal koşullara kolayca uyabilecek bir bürokrasi, her aşamada esnek bir yapıya sahip olmak zorundadır. Bu zorunluluk idari ünitelere geniş yetki tanınmasını gerektirir. Sözkonusu zorunluluğu gerekli kılan diğer bir faktör ise bazı ünitelerde ileri derecede uzmanlaşma zorunluluğudur. İleri derecede uzmanlaşma yeni tür bir bilgi kavramını ortaya çıkarır. Sözkonusu "bilgi", bildiğimiz fakat açık seçik herkese açıklanamayan şeylerdir. Anılan bilgi türünün bu karmaşık niteliği, ileri derecede uzmanlaşmış ünitelerde katı bir hiyerarşik denetimin mümkün olamayacağını da gösterir. Bu çok önemli gelişmeyi daha iyi kavrayabilmek için tekrar tarihsel gelişmeye dönmemiz gerekmektedir.

Ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında kamu bürokrasileri genellikle yeknesak bir takım işlevleri yürütürken bugün gittikçe artan ölçüde ülke kalkınmasına ilişkin kompleks faaliyetleri de üstlenmek zorunda kalmışlardır. Bu yüzden kamu bürokrasilerinde ileri derecede uzmanlaşmış memurların sayısı giderek artmıştır.

Ondokuzuncu yüzyılda bazı yazarlar bu olgunun uzun süre kavram olarak pek de açıklığa kavuşmamış "teknokrasi" terimi ile ifade edildiğini belirtmişlerdir. Bu terim genellikle rasyonel üretken bürokrasi anlamında kullanılmaktadır. Bu olgu ile ilgili örnekler bir hayli fazladır.

1909'da İngiltere'de sosyal yönü ağır basan bütçenin hazırlanması, yirminci yüzyılın başında Batı Avrupa'da daimi askeri kurmay birimlerinin gelişmesi, 1930'larda Amerika Birleşik Devletleri'nde hükümetin ekonomik hayata müdahalesi ile ilgili anayasal sınırlılıkları Federal Mahkemenin ortadan kaldırması, İngiltere'de 1942 ve 1945'de yayınlanan Beveridge raporları ve daha sonra sosyo-ekonomik planlamanın başlatılması, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1946 tarihli İstihdam Kanunu ve daha sonra Ekonomik Danışmanlar Konseyi'nin kuruluşu, 1944'de Fransa'da Monnet Planı ve 1947'de ilk Fransız planı, Avrupa Kalkınma Planı ve daha sonra Avrupa Ekonomik Topluluğunun kurulması ile milli ve bölgesel planlamaya gidilmesi, milli ve uluslararası düzeyde teknik yardım programlarının geliştirilmesi, 1947'de Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanlığı'nda Siyasal Planlama Kurulunun kurulması, 1945'den sonra uygulamalı bilimsel araştırmaların çok büyük ölçüde desteklenmesi vb.

Ondokuzuncu yüzyılda temposunu artıran endüstrileşme süreci, toplumsal yapının giderek farklılaşması ve karmaşıklaşmasına yol açmıştır. Yirminci yüzyılda giderek devletin sosyo-ekonomik hayata daha fazla müdahale etmesi, bilimsel ve teknolojik ilerlemeler ve kamu sektöründe de bu ilerlemelerin ürünlerinden yararlanılmaya başlanması uzman birimlerinin önem kazanmasını ve teknokratların ön plana geçmelerini zorunlu hale getirmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi bu yeni bürokrasi modelinde, hiyerarşik denetim asgari düzeydedir. Otoritenin kaynağı bilgidir. Üniteler ileri derecede uzmanlaşmışlardır; hem belirli alanlarda uzman, hem de karar verme tekniklerinde bilgi sahibidirler. Denetim mevkiinde bulunanların ise her konuda astlarından daha bilgili olmaları artık beklenmemektedir.

Bu durumun çeşitli sonuçları vardır. Üniteler referans gruplarını kamu dışında aynı mesleğin önde gelen kişileri arasından da seçebilirler. Denetim mevkiinde bulunanlar birimin tüm faaliyetlerinde eşgüdüm sağlama olanağına sahip değildirler. Bu yüzden örgüt üyelerinin kendiliklerinden veya gönüllü

olarak gerçekleştirdikleri yatay eşgüdüm giderek önem kazanır.

İşe alma ve atamalarda kıdem ve tecrübe görelî olarak önemsizdir. Önemli olan bilgi düzeyi ve kişinin sahasında gelişme potansiyelidir. Teknokrasi, değişen koşulların ortaya çıkardığı sorunları gerekli teknolojiyi kullanarak çözme kapasitesine sahip olduğu için memurların yeni teknolojiye kendilerini ayarlayacak nitelikte, yani öğrenme düzeyleri yüksek kişiler olmaları gerekmektedir.

Gelişmiş ülkelerde yakın yıllarda bürokrasinin önemi çok artmıştır. Üst düzeyde teknoloji kullanan bu karmaşık toplum yapılarında ileri derecede uzmanlaşmış yapısıyla bürokrasi çok önemli fonksiyonlara sahiptir. Bu ülkelerde çeşitli devlet ve toplum kesimlerinin işbirliği yapımları zorunluluğunun da artması bürokrasiyi son derece önemli bir yere getirmiş bulunmaktadır.

## BÖLÜM II

### TÜRKİYE'DE KAMU BÜROKRASİSİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Osmanlı'nın yükselme döneminde sivil bürokrasi askerî bürokrasiye oranla ikinci derecede bir yer işgal etmekle birlikte yönetici sınıfın önemli bir parçasıdır. Osmanlı toplumunda padişah ve ona bağlı memurların gücünü dengeleyecek başka bir grup yoktur. Padişah ile bürokratlar arasında kişisel bir bağlılık bulunmaktadır. Padişah, kendisine bağlı bürokratik mekanizma aracılığı ile hükümranlığını sürdürmüştür.

Gerileme döneminde, bu yapı önemli değişikliklere uğramıştır. Burada ayrıntılarına girilemeyecek nedenlerden ötürü saltanat gelirlerinde azalma olmuş, çare olarak "doğrudan vergileme" yerine iltizam sistemine geçilmiştir. İltizam sisteminde vergi toplama hakkı, açık artırma ile hususi şahıslara devredilmekteydi. Bu dönemde padişahın çeşitli "devlet" organları ve toplum üzerindeki kontrolü bir hayli zayıflamıştır.

Giderek merkezde askeri, sivil ve dini bürokrasilerden oluşan bir oligarşi, toplumda ise ayan ve eşraf diye anılan yerel bir seçkinler grubu iktidara ortak olmaya başlamıştır. Osmanlı toplumunda yerel seçkinler, örneğin İngiltere'de olduğu gibi ne merkezde oluşan yeni siyasal sistem içinde kendilerine bir yer edinmeye çalışmışlar, ne de girişimci orta sınıf rolüne özenmişlerdir. Söz konusu seçkinler sadece yerel düzeyde nüfuz sahibi olmakla yetinmişlerdir. Bu kişiler faaliyetlerini piyasa ekonomisi mekanizmaları yerine o yerde merkezin güçsüzlüğünden yararlanarak idari ve siyasi bir güç oluşturma yolunda yönlendirmişlerdir.

Yukarıda özetlediğimiz Batı'daki durumun aksine, Osmanlı'da merkez ile toplum arasında organik bir bağ kurulmamıştır. Merkez, bu arada sivil bürokratlar, toplumdan kopuk bir kültür ve uygulamalar sistemi geliştirmişlerdir. Yani memurlar toplumun dinamik güçleri dışında ayrı bir güç oluşturmayı yeğlemişlerdir.

Tanzimat sonrası gelişmeler sivil bürokrasiyi merkezde daha da güçlendirmiş, ancak devlet toplum ilişkileri konusunda temel yaklaşım değişmemiştir. Toplumun dinamik güçlerini ihmal eden bürokratik bir elit grubun hazırladığı batılılaştırma programı ise batıda bir seri kültürel gelişmelerin sonucunda ortaya çıkmış olan kurumların aynen ülkemize aktarılması şeklinde olmuştur.

Batı'da daha merkezi krallıklar döneminde ortaya çıkan Merkantilizm ile kraliyet bürokrasisi ekonomik fonksiyonlar yüklenmiş ve giderek bu politika toplumda girişimci orta sınıfların güçlenmesine ve piyasa ekonomisi mantığının genelolarak kabulüne yol açmıştır. Buna karşılık, Osmanlı'da toplam üretim ve yatırımları artırmak hiçbir zaman önemli bir hedef olmamıştır. Osmanlı için yegane önemli husus, saltanat çarkını döndürebilecek vergiyi toplayabilmek ve savaşları finanse etmektir. Üçüncü Selim döneminde başlayan reform hareketleri askeri idari, siyasi ve kültürel değişim amaçlarını kapsamakla beraber piyasa ekonomisi ve sanayi demokrasisi mantığına yolaçan ilginç bir gelişme olmamıştır.

Osmanlı'da ve hatta Türkiye siyasal gelişiminde idareciler, ekonomik kesimi daima devletin görünebilen kısa-orta vadeli gereksinimleri açısından ele almışlardır. Meşrutiyetten sonra ulusal girişimci bir orta sınıf yaratmak çabaları ise devletin ekonomik hayatı daha yakından denetleme gayretlerine dönüşmüştür.

Ayrıca bürokrasi ile toplum arasındaki kopukluk ve bürokratik yaklaşıma ekonomik rasyonalitenin egemen olmaması piyasa ekonomisine karşı alınmayan uygulamalarda dahi özel kesim için çeşitli engeller ortaya çıkarmıştır. Örneğin, devletçiliğin "özel sektörün yapamadığını devletin yapması" şeklinde tanımlandığı yıllarda çıkarılan bir "Sürprodüksiyon Nizamnamesi" yatırım israfına meydan vermemek için özel teşebbüsler için dahi İktisat Vekaletinden

kuruluş izni almak kuralını getirmiştir. Ancak herhangi bir endüstri dalında üretim fazlası olup olmadığını takip edemeyen Vekalet bütün başvuruları geri çevirmeye başlamıştır.

Türkiye'de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım zihniyetinin uzun süre değişmemesi, bürokrasinin değişen koşullara uyum göstermesini önlemiştir. Yukarıda değinildiği gibi, Batı'da "kraliyet bürokrasisi" önce krala kişisel bağlar içinde gelişmiş, ancak girişimci orta sınıfların toplumda ağırlıklı olarak koymaları ve devletten, kurallara uygun aksamadan çalışan alt yapı hizmetleri talep ettikleri zaman hukuka bağlı, verimli çalışan ve toplum kesimlerine duyarlı bir bürokratik yapı ortaya çıkmıştır. İleri düzeyde endüstrileşmiş toplumların karmaşılaşan ve üst düzeyde teknoloji kullanan ekonomilerinde ise özel sektör - kamu kesimi arasında yakın işbirliği zorunluluğu belirmiş, bu gelişme teknokratik tarafı ağır basan bir bürokrasi modelini zorunlu kılmıştır.

Özetle, ülkemizde bürokratik yapı ekonomik ve sosyal yapıdaki gelişmelerle paralel bir dönüşüm geçirmemiştir. Aşağıda daha ayrıntılı olarak gösterileceği üzere geleneksel ataerkil kalıplara ait özellikler ve görüntüler günümüze kadar bürokrasiye egemen olmaya devam etmiştir. Bu özellikler, ondokuzuncu yüzyıldan itibaren hukuk kuralları ile de resmen korunmaya çalışılmıştır. Örneğin, ülkemizde devlet memuru ile tartışmak kolayca memura hakaret olarak algılanabilir. Öte taraftan vatandaş için yasağ olan davranışlar örneğin bir trafik polis aracı için suç olmamaktadır. Ceza uygulayacak yerde trafik polisleri halkı azarlamakla yetinebilirler.

Bürokrasi Türkiye'de rasyonel olduğu çok kuşku olan bir mantık çerçevesinde faaliyet göstermekte, bu mantığın uzantıları olan bürokratik yapı ve uygulamalar Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı açısından bir fonksiyona sahip bulunmamakta ve vatandaş sözkonusu mantığı ve uygulamaları eleştirme konusunda önemli engellerle karşılaşmaktadır.

Türkiye, hızla sanayileşen, giderek ileri düzeyde teknoloji kullanmaya başlayan bir ülkedir. Ülkemizde daha uzun yıllar iyi tanımlanmamış bir karma ekonomi düzeninin yürürlükte olacağı ve devletin ekonomide üretici ve düzenleyici olarak faaliyette bulunmaya devam edeceği kolaylıkla tahmin edilebilir. Ayrıca önümüzdeki yıllarda kamu iktisadi teşebbüslerinin daha çok piyasa ekonomisi içinde faaliyette bulunacakları beklenmektedir. Bu açıdan bakılınca Türk kamu bürokrasisinde teknokrat memura olan gereksinme büyüktür.

Herhalde kamu memurlarını rastgele siyasallaştırmak ne toplumun ne de bizzat siyasal iktidarların yararınadır. Bir kere, bürokrasiye kurum olarak belli oranda bilimsel özerklik tanınmazsa bürokrasi, siyasal iktidarların aralarında seçim yapacakları iyi düşünülmüş ve planlanmış seçenekler üretecek uzmanlık düzeyine birkaç memurun dışında erişemez ve alınan kararları ve benimsenen politikaları belli bir verimlilik ve etkinlik düzeyinde uygulayamaz. İkincisi, kamu bürokrasisinin ileri derecede yozlaşması çoğulcu demokrasiyi istikrar ögesinden yoksun bırakır, rejimi tehlikeye sokar. Özellikle siyasal partilerin belli zümre ve sınıflarla özdeşleşme eğilimi gösterdiği durumlarda bürokrasinin kamu yararını kollaması ve siyasal partilerin yaklaşımlarını bu açıdan dengelemesi özel önem kazanır. Anglo-Sakson demokrasilerine oranla demokratik rejimin daha az sağlam temeller üzerine oturduğu Fransa ve Federal Almanya gibi ülkelerde bürokrasinin mazide oynamış olduğu rol dikkat çekicidir. Siyasal iktidarlar bürokrasiden gelen dengeli ve olgun uyarıları göz-önüne aldıkları ölçüde toplumsal adalet sağlanır, toplumsal patlamalar önlenir ve sosyo-ekonomik yaşam belli bir rasyonalite çizgisinde sürer. Üçüncüsü, giderek kök salan piyasa ekonomisinin temelinde yarışmacı girişimcilik yatar. Söz konusu yarışmanın kurallara uygun bir biçimde gerçekleşmesi için ise etkin bir kamu yönetimine gerek vardır. Ayrıca sanayi demokrasisinin belli bir aşamasında, sosyo ekonomik yapının giderek karmaşılaşması, iş bölümünün giderek arttığı ve yoğun bir bağımlılık ağının ortaya çıkıp etkin bir eşgüdüm gereksinme duyulduğu zaman bürokrasinin liderliğinde işçi-işveren temsilciliklerinin düzenli bir biçimde bir araya gelip emredici olmasa da geleceği plânla- ma çalışmalarına girişmeleri, en azından ilerisi için bazı tahminlerde bulunma- ları gerekli olmaktadır. Aşırı siyasallaşma bürokrasinin bu fonksiyonunu da den- geli bir biçimde yerine getirmesini engelleyecektir.

Yukardaki açıklamalar, bir taraftan memurların siyasal sorumlulukları ve duyarlılıklarının, öte taraftan bunların uzmanlık derecelerinin, rasyonel üretken bir bürokratik yapı içinde faaliyet göstermelerinin ve nihayet sosyo-ekonomik hayat ve ekonomik kalkınmada oynadıkları rollerin ne kadar önemli olduğunu ortaya çıkarmış olmaktadır.



## BÖLÜM III

### TÜRK BÜROKRASİSİNİN SORUNLARI

- 1) Ülkemizde Kamu Bürokrasisi Sağlıksız Bir Biçimde Büyümüş ve Taşraya Ait Olması Gereken Önemli Yetkiler Merkezde Toplanmıştır.

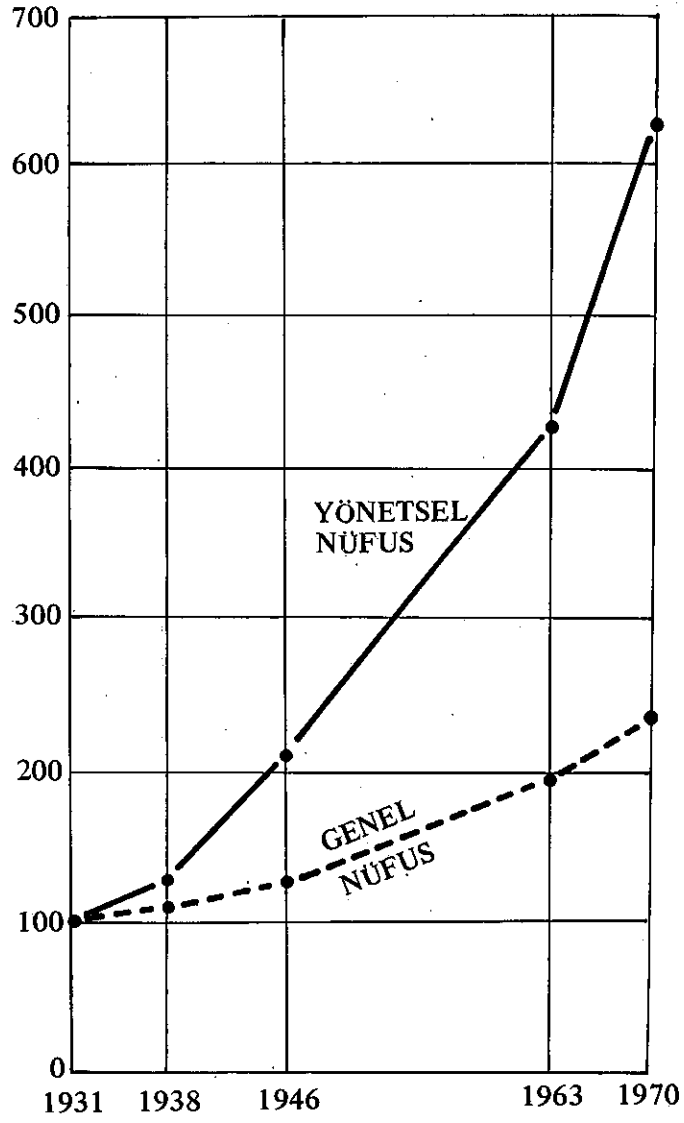
Bu büyüme doğal büyüme faktörleri dışında bir seyir takip etmiştir. Diğer bir deyişle, bürokratik büyüme nüfus artışı, gelir artışı, kentleşme, giderek karmaşılaşan toplum yapısı ve yatırımlardaki artışın gerektirdiğinin de çok üzerinde bir büyüme göstermektedir.

Türkiye'de bürokrasinin genel nüfus artışından daha hızlı arttığı hususunda şu noktalar özellikle önemli görünmektedir. 1930'lerden bugüne genel nüfus üç misli artarken bürokrasi 10 kere büyümüştür. 1938'den 1963'e bürokrasideki artış oranı %233'dür. 1976, 1977/78 ve 1979 yıllarındaki yüzde artış sırasıyla 614, 771 ve 1000'dir.

Bu rakamlar bürokratik büyümenin genel nüfus artışı ile açıklanamayacağını açık seçik göstermektedir. Acaba bürokratik büyüme ile hizmetlerin artması arasında bir ilişki var mıdır? Bu soruya da olumlu bir cevap vermek güç görünmektedir. Bu konuda bir kanıt, kamu harcamaları içinde personel harcamaları oranının giderek artmasıdır. Bu oran 1963'de %70.4 iken 1967'de %74.2 ve 1972'de yüzde 77.5 olmuştur.

Östelik yüksek memurlar arasındaki artış diğer kademelerdeki artışlardan daha fazladır. 1975-1978 yıllarında sözkonusu oransızlık çok ters boyutlara erişmiştir. Sözkonusu yıllarda 1 ilâ 4'ncü dereceleri işgal eden memurlar %145.8 artarken diğer derecelerdeki memurlarda artış yalnızca %23.2 olmuştur.

YÖNETSEL VE GENEL NÜFUSUN EVRİMİ  
1931=100



GENEL NÜFUS VE YÖNETSEL NÜFUSUN

GELİŞME SEYRİ

1931:100

Yıllar	Genel Nüfus	Yönetmel Nüfus
1931	100	100
1938	114	129
1946	129	213
1963	201	432
1970	238	629

KAMU GÖREVLİLERİNİN 1931-1970 YILLARI

ARASINDAKİ SAYISAL EVRİMİ VE DAĞILIMI

	1931	1938	1946	1963	1970
Genel Bütçe	58.118	55.624	85.462	235.596	412.506
%	55.8	41.2	38.4	25.3	62.9
Katma Bütçe	16.818	32.827	66.201	33.317	44.168
%	16.1	24.3	29.8	7.4	6.7
İk.Dev.Teşek.	-	7.331	18.538	119.542	138.780
%	-	5.4	8.3	26.5	21
İl.Öz.İdareleri	23.999	28.408	29.261	16.283	10.177
%	23	21	13.1	3.6	1.5
Belediyeler	5.180	10.589	22.703	45.131	50.096
%	4.3	7.7	10.2	10	7.6
GENEL TOPLAM	104.115	134.779	222.166	449.869	655.737
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynaklar: Memurlar İstatistiği 1931,1938,1946, 1963-64-65, 1970

1931-1970 YILLARI ARASINDA MEMUR BAŞINA

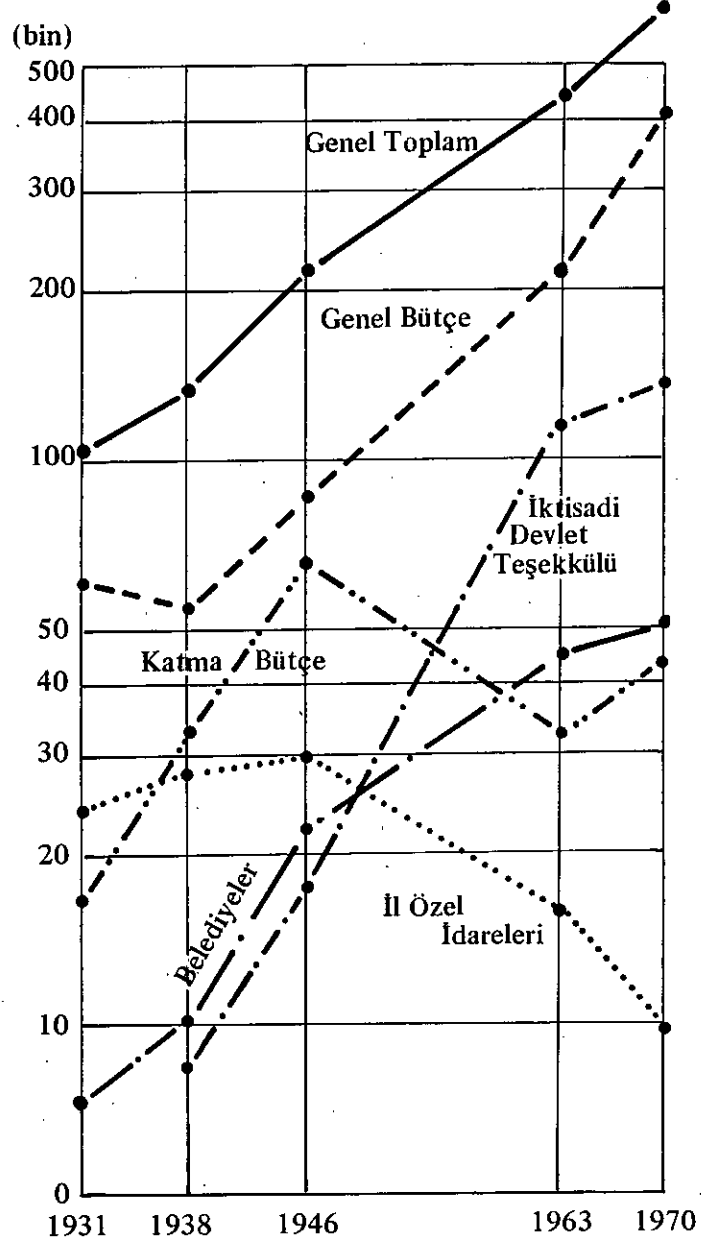
DÜŞEN NÜFUS SAYISINDAKİ GELİŞMELER

Sayım Yılları	Genel Nüfus	Yönetmel Nüfus	%	Memur Başına Düşen Nüfus
1931	14.756.000	104.115	7	141,7
1938	16.916.000	134.779	8	125,5
1946	19.076.000	222.166	12	85,8
1963	29.655.000	449.869	15	65,9
1970	35.232.000	655.737	19	53,7

Kaynaklar: 1. Türkiye İstatistik Yıllığı 1971

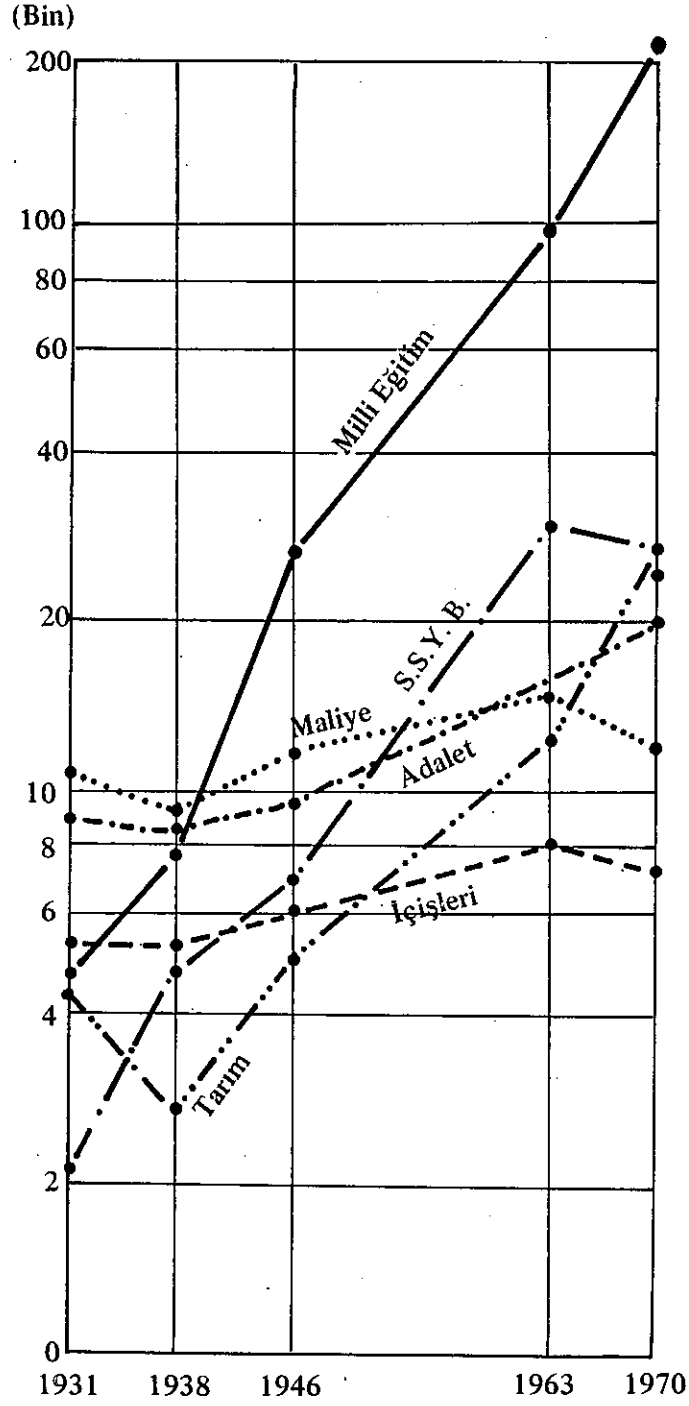
2. Memurlar İstatistiği 1931,1938,1946,1963-64-65,1970

KAMU GÖREVLİLERİNİN SAYISAL EVRİMİ  
(Sömi logaritmik eşel)



## KAMU GÖREVLİLERİNİN BAZI BAKANLIKLARA GÖRE EVRİMİ

( Sömi logaritmik eşel )



ALTI BAKANLIK PERSONELİNİN 1931-1970  
YILLARI ARASINDAKİ DAĞILIMI VE EVRİMİ

	1931	1938	1946	1963	1970
Milli Eğitim	4.505	7.870	27.066	99.885	222.143
%	7.7	14	31.6	42.3	53.8
Sağlık ve Sosyal		4.832	6.935	29.621	27.407
Yardım	2.124	8.5	8	12.5	6.6
%	3.6	2.728	5.011	12.533	25.542
Tarım	4.435	5	6	5.3	6.2
%	7.6	8.611	9.647	15.943	19.992
Adalet	8.781	15.4	11	6.7	4.8
%	15.1	9.291	11.560	15.186	12.072
Maliye	10.646	16.6	13.5	6.4	2.9
%	18.3	5.271	6.073	8.036	7.363
İçişleri	5.354	9.5	7	3.4	1.7
%	9.2				
TOPLAM	35.845	38.603	66.292	181.204	314.519
(Altı Bakanlık)					
%	61.5	69.4	77.4	76.9	76.2
GENEL TOPLAM	58.118	55.624	85.462	235.596	412.506
(Tüm Bakanlıklar)					
%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynaklar: Memurlar İstatistiği 1931, 1938, 1946, 1963-64-65, 1970

GENEL VE YÖNETSEL NÜFUS SAYILARININ  
SAYIMLAR ARASI VE ORTALAMA YILLIK ARTIŞ ORANLARI

	1931	1938	1946	1963	1970
GENEL NÜFUS	14.756.000	16.916.000	19.076.000	29.665.000	35.232.000
Sayımlar arası mutlak artış	2.160.000	2.160.000	10.579.000	5.577.000	
Sayımlararası görelî artış(%)	14,6	12,7	55,4	18,8	
Ortalama yıl- lık artış(%)	2,08	1,58	3,26	2,68	
YÖNETSEL NÜFUS	104.115	134.779	222.166	449.869	655.737
Sayımlararası Mutlak artış	30.664	87.387	227.703	295.868	
Sayımlararası görelî artış (%)	29,4	64,83	102,49	45,73	
Ortalama yıl- lık artış (%)	4,2	8,1	6,28	6,5	

Kaynaklar: 1. Türkiye İstatistik Yıllığı 1971, Yayın no: 670, DİE, 1973 S. 29  
2. Memurlar İstatistiği 1931, 1938, 1946, 1963, 1965, 1970

YÖNETSEL NÜFUSUN YÖRESEL DAĞILIMI VE EVRİMİ

	Ankara	İstanbul	İzmir	Üç İl Toplamı	Genel Toplam
1938	17.293	28.810	8.700	54.803	134.779
%	12.8	21.3	6.4	40.5	100.0
1946	30.546	41.215	12.139	83.900	222.166
%	13.7	18.5	5.4	37.6	100.0
1963	76.907	72.688	22.610	172.205	449.869
%	17	16	5	38	100.0

Kaynaklar: Memurlar İstatistiği 1938, 1946 ve 1963-64-65



Bürokratik büyümenin nedenleri çeşitlidir. Bir neden bürokrasinin yapısından kaynaklanmaktadır. Türk bürokrasisi katı bir kariyer sistemi üzerine bina edilmiştir. Tüm memurlar zamanla üst kademelere atanmalarının doğal ve otomatik olduğunu düşünmektedirler. Bu memurların tazyiki sonucu üst kademelerde gereksiz kadrolar yaratılmış, bu kademelerde büyük yığılmalar meydana gelmiştir.

Bürokratik büyümeye yol açan bir başka etken Türkiye'nin siyasal gelişme süreci ile ilgilidir. Özellikle 1970'lerde Türk siyasal hayatında kutuplaşma eğilimlerinin artmasının bürokrasi açısından çok olumsuz etkileri olmuştur. İktidara gelen her koalisyon ortağı siyasal parti hatta bazen bir partiden gelen değişik bakanlar, bürokrasinin özellikle üst kademelerine kendi yanaşma ve militanlarını getirmişlerdir. Türk bürokrasisinin yapısı gereği bu atamalar mevcut kadroya ilaveler şeklinde yapılmıştır. Bu yüzden örneğin 1961-1972 döneminde üst kademelerdeki artış %148 oranında olurken diğer kademelerde artış %109'dur. 1961, 1971 ve 1975 yıllarında 1 ilâ 4'ncü derecelerdeki memurların tüm memurlara oranı %24 ile %2.9 arasında iken 1978'de bu rakam %5.6'dır.

Giderek hantallaşmasının yanında bürokrasi ayrıca çok pahalı bir kurum haline gelmiştir. Sayıların artması bürokrasi içinde ayrıca yetki ihtilaflarını da arttırmış ve sonunda bürokrasinin verimli ve etkili çalışması konusu ikinci plâna itilmiştir.

## 2) Bürokrasiye Yetenekli Eleman Yeterli Sayıda Cezbedilememekte veya Yerinde Tutulamamaktadır.

Bunun en başta gelen nedeni memur sınıfının satın alma gücünün devamlı erozyona uğraması ve siyasal güçlerin bu erozyonu önleme konusunda duyarsız veya esasen güçsüz olmalarıdır.

1950 ile 1965 yılları arasında memurların satınalma gücü yarı yarıya azalmıştır. 1938 ile 1976 yılları arasında toptan eşya fiyatları 53 misli artarken memur maaşları ancak 11 misli artış göstermiştir. Yakın yıllarda ise iki yıl üstüste (1979 ve 1980) enflasyon oranı %100'e yaklaşırken memur maaşlarındaki artış %25 dolaylarında kalmıştır.

Diğer bir neden, siyasal kutuplaşmanın olumsuz etkileri bürokrasiyi de etkilemeye başlamıştır. Özellikle 1973 yılında başlayan koalisyon dönemlerinde bürokraside "trafik" son derece hızlanmıştır. Örneğin, 1962-1974 döneminde bir kamu iktisadî teşebbüsü genel müdürü ortalama olarak görevinde 3.5 yıl kalırken 1974-1980 döneminde bu rakam 1,7 yıl olmuştur. 1 Aralık 1979 ile 1 Mayıs 1980 tarihleri arasındaki altı aylık dönemde 1223 yüksek kademe memuru görevlerinden alınmış, sözkonusu derecelere 1367 yeni atama yapılmıştır. Bürokrasideki trafik tüm kademelerde hızlanmıştır.

Bu koşullar altında memurların kendilerini son derece güvensiz görmeye başlamaları doğaldır. Yakın tarihlerde TODAİE tarafından yapılan bir çalışma kişilerin neden memur olmak istediklerini araştırmıştır. Bu araştırmanın bulgularına göre, kamu bürokrasisinin güvenli bir iş ortamı temin ettiğini düşünenlerin sayısı giderek azalmaktadır.

Aynı çalışma, tüm kademelerdeki memurların işlerinden hoşnut olmadığını göstermiştir. Sözkonusu araştırmaya göre, memurların en az %32'si kesin olarak kamu bürokrasisinden ayrılmaya karar vermiş bulunmaktadır. %50'si ise bir fırsat kollamaktadır. Yakın tarihte memuriyete girmiş olanların %41.9'u ise başka bir iş bulamadıkları için bu işe girmiş olduklarını ifade etmişlerdir.

Bu konu ile ilginç bir başka bulgu şudur: 1956 yılına nazaran 1965'de memurlar gelir, "siyasal faktörler", iş güvenliği ve idari özerkliği gibi konularda hoşnutsuzluklarını ifade etmişlerdir. Ancak bilgi düzeylerini yükseltebilme yahut kendi potansiyellerini en iyi biçimde gerçekleştirebilme gibi hususlar memurlar bakımından hiç önemli görülmemiştir. Bu nokta, bürokrasinin tekno krasi yönünde henüz bir evrim geçirmediğini açık seçik ortaya koymaktadır.

Yetenekli memurlar ise, özel sektörden gelen cazip iş teklifleri ile karşı karşı karşıyadırlar. Özel sektör bir taraftan kamu bürokrasisi ile ilişkilerinde kendilerine yardım edebilecek üst düzey yöneticilerini diğer taraftan da iktisat, fen bilimleri ve benzeri alanlarda yetişmiş memurları kendi

saflarına çekme çabasındadır. Özellikle ikinci tür memurların tarım sektörünü terketmeleri bürokrasiyi önemli ölçüde zayıflatmıştır.

1960'lı yılların sonlarına doğru kamuda öngörülen yatırım programlarının gerçekleştirilebilmesi için yalnızca mühendis memurların sayısının iki misline çıkartılması gerektiği hesap edilmiştir. 1970'lerde Türk siyasal hayatının kutuplaşma eğilimleri göstermesi ile birlikte kamu'dan özel sektöre kesimlerarası hareketlilik yeni boyutlar kazanmıştır. Eylül 1980'de işbaşına gelen yeni rejim istek üzerine emekliliği özendirmeye çalıştığında birinci derecede istek teknokratlardan gelmiştir.

### 3) Memuriyete Girişte Herzaman Liyakat İlkesine Riayet Edildiği Söylenemez

Bürokrasiye adam almada liyakat ilkesine de hassasiyetle uyulduğu söylenemez. Örneğin, 1972 yılında işe alınan memurların %31'i hiçbir sınava tabi tutulmamıştır. Aynı yıl kamu sektörüne girenlerin %30'unda devlete olan mecburi hizmetlerini yerine getirmeleri için işe alındıklarını görüyoruz. 1961 yılında ise işe alınan memurlardan ancak %19'nun sınavla işe alındığı saptanmıştır. Geçen yıllar ile birlikte bu konu ele alınmaya çalışılmışsa da fazla bir ilerleme sağlandığı söylenemez. 1970'lerin son yıllarında işe alınan memurların ancak üçte biri sınavdan geçerek kamu hizmetine girmişlerdir.

Sınav yolu ile işe alınanların yüzdesinin düşük olmasının yanında sınavların bilimsel niteliği konusunda da bazı endişeler mevcuttur.

Türk bürokrasisinde işe adam almada liyakat prensibi ile ilgili "seçme" ve "bulma teknikleri" geliştirilmemiştir. Boş görevler geniş bir kitlenin dikkatini çekecek şekilde ilan edilmemektedir. Sınavların iyi değerlendirildiği şüphelidir.

Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunlarının memuriyete giriş sınavları ile ilgili olarak 1970'lerin başında yapılmış bir araştırmaya göre memuriyet sınavları, daha çok hafızaya dayanan kitabi bilgileri sınama amacını gütmekte, muhakeme, analiz ve sentez gücünü, iş yapma yeteneğini ve kişiliği gerektiği gibi ölçmemekte, işin gerekleri ile bağlantısı zayıf "akademik" sınavlardı.

Kaldı ki memuriyete giriş sınavlarında istisnalar önemli yer tutmaktadır. Önemli bir istisna, zorunlu hizmet kurumudur.

Terfilere gelince, memurların daha güç ve sorumlu görevlere yükseltilmelerinde liyakatten çok kıdem esas alınmaktadır. Başarısızlığı, yüzünden işine son verilen memur, hemen hemen hiç yoktur. Liyakatin de nasıl belirleneceği belli değildir. Yanlış bir merhamet anlayışı kararlara etkin olmakta, çok istisnai hallerde olumsuz tezkiye verilmektedir. Memurun işe alınmasından sonra kayırma, liyakat hatta kıdemden daha önemli rol oynamaktadır. Ülkemizde kişisel anlaşmazlıklar ve özellikle siyasal kriz dönemlerinde karşı cephede sayılma başlıca olumsuz değerlendirme hatta işten uzaklaştırma nedenleridir.

Şunu da belirtmek gerekir ki, liyakatin ölçülmesi, diğer bir deyişle bir işin yetenekli bir biçimde yapılıp yapılmadığının saptanması için o işin kapsamının açık seçik belirlenmiş olması gerekir. Oysa Türk kamu bürokrasisinde bu yapılmamıştır. 1950'lerden beri süregelen sınıflandırma çalışmalarına rağmen 1974 yılında yayınlanan bir araştırmanın sonuç bölümünde halâ "Her Bakanlıkta üstlenilecek görevler, görevlerin yerine getirilmesi ile ilgili hizmetler ve her bir hizmetin gerektirdiği işlemler ile bunları yerine getirecek elemanlarda aranacak formasyon standartları saptanmalı" denilmekteydi. Bu konunun uzmanı bir bilim adamının 1969'ların sonlarına doğru yaptığı şu gözlem son derece ilgi çekicidir: "Rehberden yoksun kurumların kendi kendilerine bir takım tüzükler hazırladıkları görülüyor. Ancak bu tüzükler temel fikirden yoksundur. Zira gerçek bir sınıflandırma düşüncesi dışında hazırlanmışlardır. Kurumların mensuplarına daha avantajlı bir gösterge sağlamak için giriştikleri bir yarışa şahit olunmaktadır. Hizmetin devlet için arzettiği önem maddesini diledikleri gibi yorumlayan kurumlar Devlet Planlama Teşkilatı karşısına çetin pazarlıklarla çıkmışlardır. Reform uygulamasına hakim olması gereken Devlet Planlama Teşkilatı'nın bu mücadelede inisiyatifi bütünü ile kaybettiği açıkça görülmektedir. Öyle ki, bir ara Daire koordinasyon merkezi olmaktan çok içinde pazarlıkların yapıldığı, fiyatların biçildiği ve tavizleşmelerin cereyan ettiği bir nev'i borsa merkezi haline gelmiştir."

Görevler ile personel arasında da rasyonel bir ilişki bulunmamaktadır. Bazı görevler bazı kişilere gelir sağlamak için yaratılmaktadır. Eş, dost ve tanıdıkların önemi devam etmektedir.

Görevler ve liyakat ile ücretler arasında da anlamlı bir ilişki yoktur. Müktesep hak olan dereceden iki yukarı derece aylığına alma veya kadrosuzluk yüzünden aynı kadroda iki üst derece aylığına kadar ilerleyebilme şeklindeki hükümler tüm kamu kurumlarında genel bir uygulama halini almıştır.

Bürokraside verimlilikten ziyade yasallık boyutuna önem verilmesinin bir başka sonucu idari yapımızın otoriter çalışma biçimidir. Üstlerin rolü daha çok yetkilerle, astların rolü ise daha çok ödevlerle belirlenmektedir. Memurlar da ancak kendilerinden bir şey istendiği zaman onu yerine getirme, aksi takdirde hareketsiz kalma eğilimi vardır.

Bürokrasinin yeknesak çalışma biçimi, özellikle yaratıcı olması gereken örgütlere örneğin kamu iktisadi teşebbüslerine dahi kafi otonomi tanınmaması ve danışman rolü oynayarak yardımcı birimlere gereken önemin verilmemesi ile de ortaya çıkmaktadır. 1962'de planlı devreye geçiş program tasarısında her kurumda Devlet Planlama Teşkilatı ile karşı karşıya çalışacak planlama ve koordinasyon birimlerinin kurulması öngörülmüştü. 1969 yılında yapılmış bir araştırmaya göre bu birimlerde çalışan idari görevliler, plancılardan daha fazladır; planlama birimlerine yapılan atamalar taşrada çalışan görevlilerin merkeze gelmesini sağlama, diğer bir deyişle, ödüllendirme amacı ile yapılmıştır. Araştırma kapsamına alınan ondört kurum içinde ancak iki tanesi yöneylem araştırması, proje analizi gibi modern planlama yöntemleri kullanmaktadırlar. Bu birimler, gerçek planlama yerine Devlet Planlama Teşkilatı'nın istediği bilgileri sağlamak ile yetinmektedirler.

#### 4) Çeşitli Kamu Kuruluşları Arasında Koordınasyon Eksikliği ve Kopukluklar Vardır.

Yirminci yüzyılda, birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de devletin düzenleyici ve denetleyici görevleri artmış, genişlemiştir. 1920 yılında 10 olan bakan sayısı birara 34'e çıkmış, sonra 26'ya inmiştir. Bakanlık teşkilatları ve kademelerinin sürekli genişlediği son yirmi yıl içinde Türk kamu yönetimi, ekonomik devlet girişimleri, özerk kuruluşlar ve bağlı kuruluşlarla birlikte 300 dolaylarında birimi olan çok karmaşık bir yapı oluşturmaktadır.

Kamu kuruluşlarının sayıca artması ve teşkilatlarının çok büyük boyutlara ulaşması beraberinde önemli bir koordinasyon sorunu getirmiştir. Söz konusu kuruluşların her birisi kendi mevzuatını ve programını diğerlerinden bağımsız olarak geliştirmiş; ve zaman içinde tadilatlar, eklemeler ile kendi iç bürokrasisini oluşturmuştur.

Kamu kuruluşları arasındaki kopukluklar sonucunda, koordine çalışma gerektiren çeşitli uygulama alanlarında -ekonomi, tarım, sanayi yatırımları, dış ticaret gibi- açık seçik hedefler konması ve bu hedefler doğrultusunda kaynakların seferber edilmesi mümkün olamamaktadır. Bu durum, devletin tutarlı ekonomik politikalar oluşturarak uygulamaya koymasını zorlaştırmaktadır.

Özel sektör açısından sorun ise, girişimcinin muhatap olduğu kamu kuruluşu sayısının çok oluşu ve dış ticaret, yatırımlar gibi beş, altı, bazen ona yakın kuruluşun birden sorumluluğu altına giren alanlarda, girişimcinin çoğu zaman birbirleriyle çelişen mevzuat demetleri ile karşı karşıya kalmasıdır. Muhatap olunan her kamu kuruluşu için ayrı ayrı dilekçeler doldurmak, aynı bilgileri tekrar tekrar değişik resmî mercilere sunmak ve imza almak gibi mükerrem işlemler büyük zaman kaybına yol açmaktadır.

#### 5) Vatandaş Bürokrata, Bürokrat ise Vatandaşa Güvenmemektedir.

Bürokrata güvensizlik, bürokrat dediğimiz görevlinin mutlaka görevini kötüye kullanmak eğiliminde olduğu önyargısına bağlıdır. Bürokrasinin her kademesinde, memurun bizzat kendisine gereksiz "denetim" engelleri, sayısız imza

zorunlulukları getirilmiştir. Sonuçta iş yapacak bürokrata imkân kalmamakta, görevini kötüye kullanacak olana ise, bu gereksiz ve aksak denetim düzeninde adeta yeni imkânlar açılmaktadır.

Bürokrasinin değişik kademeleri arasındaki bütün ilişkilerin güvensizlik temeline oturtulduğu bir ortamda, işler duraksamaktadır. Bürokrat, "birinin işi için neden kendime sorun yaratayım?", "sorumluluk benden çok kuralları koyanlarda" diye düşünerek, "mevzuatı" en ince ayrıntılarına kadar ve kendi açısından haklı olarak uygulamaktadır.

Bürokrata güvensizliği bütünleyen, işsahibi ile ilgili diğer bir güvensizliktir; Bürokrasiyle ilişkili her tür işlemde, ister dış ticaretle, ister yatırımlarda olsun, işlem sahibi vatandaşın mutlaka bir suistimal yapabileceği varsayımı memurlarda vardır.

Üst kademelerin kendisine güvenmediği bürokrat, burada, "iş getiren vatandaş" güveni olmayan merci durumuna girmektedir. Aynen ilk aşamadaki gibi, bu ortamda da hem işler yavaşlamakta, hem de kural dışı işlerin sahipleri, kendi işlerini çıkartmanın yolunu gene bulabilmektedirler.

#### 6) Devlet Dairelerinde Halkla ilişkilerde Karşılıklı Güvensizlik Duygu ve Davranışları Hakimdir.

Devlet daireleri halkla yazışmalarında, telefon numaraları ve adreslerini bildirmek lüzumunu bile duymamaktadırlar. Vatandaşların büroların yerlerini otomatik olarak takip ettiği varsayımı ve genel ilgisizlik yaygındır.

Halkın yönetim hakkındaki olumsuz kanıları şöyle sıralanabilmektedir:

- 1) Halkın yönetim çalışmalarından habersizliği: Halk memurların dairelerde genellikle boş oturduğu, halkın şikâyetçi olduğu konulara çare bulmak için çalışmadığını zannetmektedir. Bunun sebebi hazırlanan hizmet projelerinden halkın haberdar olmamasıdır.

- 2) Yönetimin halk isteklerine önem vermemesi: Halk kamu kuruluşlarının keyfi hareket ettiğine, isteklerle ilgili olarak çaba harcamadığına inanır. İyi bir yönetim halkın isteklerine eğildiğine ve bu konuda uğraştığına halkı inandırmaktadır.
- 3) Kamu personelinin güler yüzlü olmaması,
- 4) Herkese eşit işlem yapılmaması,
- 5) "Bugün git yarın gel" anlayışıyla işlerin savsaklanması,
- 6) Noksan bilgi verilmesi,
- 7) Anlayış ve kolaylık gösterilmemesi,
- 8) İşlemlerde aşırı kırtasiyeciliğin mevcudiyeti,
- 9) Yapılan hizmetin noksan ve kalitesiz olması,
- 10) İlgili kamu görevlisinin yetkisiz olması veya yetkisinin mevcut olduğu hallerde ilgilinin yetkisini kullanmaktan kaçınması
- 11) İlgili memurun toplantı v.s. nedeniyle yerinde olmaması,
- 12) Başvurudan önce bilgi alınmaması,

7) İşini Savsaklayan, Halkın Beyhude Yere Zaman ve Emeğini İsraf Eden Memurlara Karşı Bir Başvuru Sistemi Geliştirilmemiştir.

İdarî Tahkikat ve idarî kaza sisteminin pasif karakteri dolayısıyla işleri yavaşlatan ve geciktiren memura karşı halk ancak tanıdıkları kanalıyla işlerini yürüttürebilir. Resmî şikâyet kanalının etkin olmaması nedeniyle büyük ölçüde kapalı olduğu söylenebilir.



8) Vatandaş Bürokratin Elindeki Ekonomik Bilgi ve İstatistiklerden Tam Yararlanamamaktadır.

Ülkemiz bürokrasisi piyasa ekonomisinin iş hayatınca gereği gibi yürütülmesi açısından yeterince istatistik toplayamamakta ve toplanan istatistikleri de gizlilik vs. nedenlerle halk oyunna geç arzetmekte veya hiç arzetmemektedir.

9) Türk Bürokrasisine Son Yıllarda Araz Olan Önemli Bir Sorun İş Sahiplerinin Başvurularının çok Sık Yapılan Toplantılar Yüzünden Ertelenmesi ve Savsaklanmasıdır.

Gereksiz toplantıların, belli yararları yanında bazı sakıncaları da vardır.

- Toplantıların üst kademedeki bir araya getirdiği yöneticilerin sayılarının fazla oluşu ve zamanlarının kıtlığı açısından kamuya maliyeti son derece yüksek olmaktadır
- Toplantılarda alınan kararlarda ferdi sorumluluk ortadan kalktığından olumsuz ve yararsız bazı kararlar buralarda kolayca alınmaktadır.
- Toplantılarda irade zaafı olduğundan cesaretli kararlar alınamamaktadır.

10) Bürokrasinin Modernizasyon Çalışmalarında Halk ve Memurların Kendilerini İlgilendiren Karar ve Formalitelere Katılmalarında Büyük Yararlar Vardır.

Hataları ve suçluları bulmaya dönük normal teftiş programlarından ziyade modern yönetimi kurmaya dönük uluslararası reformları karşılaştıran raporlara ihtiyaç vardır.

İdari reformun, halkla birlikte çalışan memurların refahlarını da arttıracak, sağlanan zaman ve emek tasarrufunun milli geliri süratle ve olumlu etkileyeceği ve büyüyen milli gelir ve küçülen bir bürokraside memura 1-2 kat fazla ücret verilebileceği önemle vurgulanmalıdır.

## BÖLÜM IV

### TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

#### 1) Yabancı Uzman ve Kurullar Tarafından Yapılan Araştırmalar

##### a) Neumark Raporu:

Istanbul Üniversitesi Profesörlerinden I.Neumark 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" başlığını taşıyan bir çalışma sunmuştur.

Bu raporda özetle şu noktalar üzerinde durulmuştur:

1-)İşgören sayısının dağılışındaki dengesizlik ve işgörenlerin niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme konusundaki bozukluklar, mevzuatta geliştirilmeye muhtaç pekçok yönün bulunması, aşırı kırtasiyecilik ve denetimin yeterli olmaması yeniden düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

2-)Bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonları kurulmalı ve Maliye Bakanlığınca özel yetkiler verilmelidir.

3-)Sorunlar ve bunların çözümü için alınacak önlemler halka açıklanmalıdır: bu maksatla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulmalıdır.

4-)Bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi ve bazı görevlerin bakanlıklararası kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi suretiyle memur fazlalığı ortadan kaldırılabilir; ayrıca "büro makinaları" kullanılmalı ve memurların yetiştirilmesi için gerekli tedbirler alınmalıdır.

5-)Harp sonu döneminde uygulanan enflasyonist politika sonucu ücret sistemi altüst olmuştur; baremde yatay ve dikey ilerleme sağlanmalıdır.

6-) Kanunların yeniden kodifikasyonuna gidilmeli ve idari işlem ve usuller basitleştirilmelidir.

b) Barker Raporu

Bu rapor Dünya Bankasının Türk Hükümetiyle ortaklaşa finanse ettiği, çeşitli alanlara mensup 13 üyeden oluşan bir kurul tarafından Haziran-Eylül 1950 döneminde yapılan araştırmalara dayanılarak hazırlanmıştır. Bu raporda bürokrasi ile ilgili olarak özetle şu hususların altı çizilmektedir.

1-) Hükümetin Türk ve yabancı uzmanların yardımı ile bürokratik örgütlenmenin tüm yönlerini araştırarak bir komisyon meydana getirilmelidir,

2-) Yetki devri ve sorumlulukların dağıtılması sağlanmalıdır,

3-) İller ve yerel otoriteler daha çok sorumluluk yüklenmelidirler,

4-) Bütün devlet dairelerinin personel politikalarını ve uygulamalarını inceleme ve birleştirme amacı ile bir Merkezi Personel Dairesi kurulmalıdır,

5-) Teknik hizmetlerden daha geniş biçimde yararlanılmalıdır,

6-) Kamu Yönetimi ve işletme sahalarında gerek üniversitelerde gerekse kamu kuruluşlarında eğitim programları oluşturulmalıdır.

c) Martin ve Cush Raporu

James W. Martin ve Fran C.E. Cush tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığına sunulan bu raporda özetle şu hususlar üzerinde durulmuştur:

1-) Üst kademe yöneticilerin rutin nitelikteki işlerden kurtarılarak dairelerinin faaliyetlerinin planlaması işleri ile meşgul olabilmeleri sağlanmalıdır,

2-) Dairelerde çalışma metodları geliştirilmelidir,

3-)Sevk ve idare ilkeleri yönetime yerleştirilmeli, sınıflandırılmaya gidilmeli, yetenekli elemanların devlet hizmetine çekilebilmesi için işe alma yöntemleri geliştirilmeli, personel uygulamalarında koordinasyon sağlanabilmesi için bir Devlet Personel Dairesi kurulmalıdır.

## 2) Planlı Kalkınma Döneminden Önce Yapılan Diğer Çalışmalar

a) Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından 1951 yılında "Türk Bareminin İslaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Meri Olan Kanunlarda Yapılması Gereken İslahatı Tespit" maksadıyla hazırlanan raporda "devlet memurları ücret rejimlerinin istinat ettiği modern prensipler" incelenmektedir.

b) Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Hükümet tarafından 1956 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan "Devlet Personel Kanunu Tasarısı" kanunlaşma olanağı bulamamıştır.

c) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Kurulu ve Çalışmaları: Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Türk Hükümeti tarafından kurulan uluslararası bir "Etüd Grubu" tarafından hazırlanan esaslara göre kurulan Enstitü Mart 1953'de faaliyete geçmiştir. Enstitünün idari reform ile ilgili çalışmaları üç grupta toplanabilir: (1)Yöneticilerin ve yönetimin uzmanlık alanları için eleman yetiştirilmesi, (2)Araştırma çalışmaları (Bu araştırmalardan en önemlisi olan ve 1958 yılında yayınlanan, "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" başlıklı raporda Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetinde meydana gelen gelişmeler ayrıntılı olarak incelenmiştir, (3)Organizasyon ve Metod Çalışmaları

d) Kurumsal Düzeyde Yapılan Çalışmalar: Bakanlıklar ve diğer kuruluşlar tarafından yapılan bu çalışmalar sorunlar çıktıkça çare arama çabalarından pek ileri gidememiştir. Bu dönemde özellikle kamu iktisadi teşebbüslerinde, organizasyon şubesi etüd ve organizasyon bürosu, etüd ve planlama müdürlüğü gibi çeşitli adlarla anılan birimler kurulmuştur. Ancak bunların idareyi geliştirme faaliyetleri sadece teorik planda kalmış, bu birimler kuruluşlarını takiben icrai faaliyetlere yönelmişler ve kendi görev alanlarında faydalı olmaktan çıkmışlardır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki

bakanlık ve kuruluşlarda idareyi geliştirme görevi ya t  tkik ve teftiş kurulları gibi birimlere ek ve tamamlayıcı bir görev olarak verilmeye çalışılmış ya da böyle bir görevin özel şekilde ele alınması ihtiya  ı duyulmamıştır.

### 3) Planlı Kalkınma Döneminde Yapılan İdari Reform   alışmaları

27 Mayıs 1960 devrimini izleyen günlerde idarenin planlı kalkınmanın gereklerine uygun biçimde geliştirmesi ve yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir. 1960 yılı içinde reform çalışmalarına katkıda bulunabilecek iki kuruluş kurulmuş (Devlet Planlama Teşkilatı-DPT ve Devlet Personel Dairesi-DPD) ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) bünyesinde Organizasyon ve Metod faaliyetlerinin sistematik bir biçimde ele alınması kararlaştırılmıştır.

10 şubat 1961 yılında adı geçen enstitü tarafından Milli Birlik Komitesine sunulan raporda DPT, DPD ve TODAİE'nin üst kademe   yeleri arasından bir komitenin kurulması teklif edilmiştir. Bu komitenin görevleri şunlar olacaktır: "şumull   bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak, bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırtmak; devletin başlıca teşkilat bölümleri arasındaki görev ve yetki tedav  llerinin, tekerr  rlerin ve boşlukların giderilmesini sağlamak; değişen ihtiyaçların idari teşkilat ve usullerde yapılmasını gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek; çeşitli idari islahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak; bu faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek üzere gerekli tedbirleri almak. Daha sonra DPT'nin bu rapora dayanarak hazırladığı kanun tasarısı H  k  met  e Temsilciler Meclisine sevk edilmiş ise de komisyonlarda kalmıştır.

Müteakiben DPT ile TODAİE arasında yapılan ortak çalışmalarda, herşeyden önce idarenin b  t  n  n   kapsayan ve idari reformun gelişme yönleri ile ilgili ilkelerini tespite esas teşkil edecek olan dört araştırmanın (Merkezi Hükümet Teşkilatı, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı, Mahalli İdareler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri) merkezi idareden başlanarak ele alınması kararlaştırılmıştır.

Bu cümleden olmak üzere hazırlanmış olan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu"nda (Mehtap Raporu) "Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliğin Sebepleri" ile ilgili bölümde merkezi hükümet teşkilatı görevlerindeki eksiklikler dört başlık altında özetlenmiştir:

1-)Türkiye'nin şartları içinde merkezi hükümet teşkilatınca yerine getirilmesi tabii gözüken bu görevler hiç yerine getirilmemektedir.

2-)Asıl büyük çoğunluğu merkezi hükümet görevi olarak ele alınmış görünmekle birlikte gerçekleştirilmeleri için ciddi bir teşkilatlanmaya gidilmeyen veya yeter derecede gayret sarfedilmeyen görevler teşkil etmektedir.

3-)Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında mahalli farklılaşmalara rastlanmaktadır.

4-)Bazı görevlerde ise etkinlik giderek azalmaktadır.

Raporda merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi bakımından göze çarpan bu temel eksiklikler başlıca şu sebeplere dayandırılmıştır: (a)Mali imkan yetersizliği, (b)Personel eksiklikleri, (c)Yön gösterme ve gözetim yokluğu, (d)Teşkilat bozuklukları, (e)Kırtasiyecilik, (f)İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik.

Raporlara göre, Türk idaresinin başlıca meselelerini, personel rejiminin düzeltilmesi, organizasyon meseleleri ve idari işlem ve usullerin düzeltilmesi konuları teşkil etmektedir.

Bu rapor, idarenin geliştirilmesini "Türkiye'nin süratle ve sürekli bir şekilde kalkınması için bir ön koşul olarak kabul etmiş ve bunun için bütün Devlet teşkilatına görev düştüğünü belirtmiştir. İdarenin modernleştirilmesini bir çerçeve tespiti ve mevzuat değişikliğinden ibaret mekanik ve bir defada sonuçlanan bir olay olarak görmemiştir. Bunun tam aksine idari reformun "sabır ve ihtimamla yürütülmesi gereken bir görev olduğu" kabul edilmiş ve "geliştirme gayretlerinin bir programa bağlanması" önerilmiştir.

Sözkonusu raporun tavsiyelerine karşı idarenin büyük ölçüde olumlu bir tepki gösterdiği belirtilmiştir. Uygulama ise genellikle çok düşük düzeyde kalmıştır. Olumsuz karşılanan tavsiyelerin yorumlanması ile idarenin genellikle

tutucu, yürürlükte olan mevzuatı değişmez doğmalar olarak gören bir davranış içinde olması arasında bir ilişki olduğu düşünülmüştür.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile ilgili hazırlıklar sürdürülürken merkezi hükümet teşkilatı ile ilgili adı geçen çalışmaların yanında personel rejimi ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili araştırmalar da başlatılmıştır.

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlarda öneri reforma büyük önem verilmiş ve bu husus ısrarla ve açıkça belirtilmiştir. Özellikle üzerinde durulan husus, topluma maliyetini arttırmadan devlet hizmetlerinden daha fazla verim elde edilmesi ve hizmetlerin iyi bir şekilde organizasyonu ile israfın önlenmesidir.

12 Mart 1971 siyasal bunalımı idari reform alanında yeni bir atılımın başlangıcı olmuştur. Yeni hükümetin programında idari reform konusuna büyük bir önem verilmiş ve bu dönemde, merkezi idare, taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri, nispeten kısa bir süre içinde gözden geçirilerek bu alanlarda yapılacak reformun yön ve stratejisini tespit için yoğun bir çaba harcanmıştır.

2 Nisan 1971 tarihli hükümet programında belirtilen reform stratejisine göre kısa vadede acil reformların özel bir takım tedbirlerle oğünkü yönetim düzeni içinde yürütülmesi mümkün bulunduğu ve kalkınma çabasının sürekli olmasının dinamik bir idarenin kurulmasına bağlı olduğu belirtilmiştir. Programda, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi konusunda çeşitli çalışmalar yapıldığı, ancak bunlara belli bir yön verilmediği gibi ayrıca reforma sahip çıkan bir merci de olmadığı belirtilmiştir. Programa göre, bakanlıkların kuruluş kanunları günün icaplarına göre yeniden hazırlanmalı, kamu iktisadi teşebbüslerinin kârlılık, verimlilik ve modern işletmecilik kurallarına uygun olarak çalışmaları sağlanmalı, Devlet Memurları Kanunundaki aksaklık ve huzursuzluklar giderilmelidir.

1972 yılında yayınlanmış olan bir rapora göre İkinci Dünya Savaşı ertesinde başlayan idari reform çalışmalarında "bir arpa boyu yol katedilmemiştir":

"Türk kamu idaresi, birçok yönlerden, bugünün ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır... Kaynakların kullanılması çoğu zaman, belirli amaç ve planlara uygun olarak düzenlenmediği için yetersizdir ve israfa yol açmaktadır... Hizmetlerin yürütülüşünü her kademede izlemek suretiyle, uygulamaların planlara uygunluğunu sağlayacak düzeltici tedbirlerin alınmasını amaç edinmesi gereken gözetim ve denetim mekanizmaları gereği gibi işletilmemektedir. Amaçların açıkca belirlenmemiş olması nedeniyle kuruluşlar içinde ve kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanamamaktadır. Haberleşme düzeninin yetersiz oluşu, tüm yönetim fonksiyonlarını olumsuz biçimde etkilemektedir.

Bu konuda yapılmış olan bir değerlendirmeye göre Türkiye'de idari reform çalışmalarının başarılı olamamasının nedenleri arasında şu hususlar bulunmaktadır: İdari reformun anlam, amaç ve boyutları tüm ilgililerce iyice anlaşılmamış ve benimsenmemiştir. İdari reformun sürekli ve zaman alıcı bir süreç olduğu gözden uzak tutulmuş, kısa sürede sihirli sonuçlar beklenmiştir. İstenen sonuçlara ulaşılamaması bir isteksizlik ve güvensizlik havası yaratmıştır. İdari reformun düşünme, isteme, araştırma yazı ya da sözle gerçekleştirilemeyeceği ve mevzuat değişikliğinden ibaret bulunmadığı gerçeği bir türlü kavranamamıştır. Planlı kalkınma döneminin en belirli niteliği, aynı nitelikte çok araştırma yapılması ve fakat zayıf bazı uygulama girişimlerinde bulunulması biçiminde özetlenebilir

İdari reform konusu 12 Eylül 1980'den sonra da üzerinde hassasiyetle durulan bir konu olmuştur. Ancak bu konuda yapılması tasarlanan hususlar resmen açıklanmamıştır. Gayri resmi haberlere göre doğrudan halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarında her kademedeki görev yetki ve sorumlulukların dağılımının kesin sınırlarının saptanması ve sorumluluktan kaçmanın müeyyidelerinin tespiti, kamu kuruluşlarının görevleri ile uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi-memur ayırımı konusunda sorunu çözücü objektif ölçüler getirilmesi, kamuda çalışan yetenekli personelin kamuda kalmasını sağlayıcı ve kuruluşlararası dengeli bir ücret sisteminin kurulması ve kamu personelinin özlük işlemlerinde objektif ölçülere göre ortak kurallar getirilmesi gibi hususlar üzerinde durulmaktadır. Ancak yine gayri resmi haberlere göre özellikle sözkonusu düşüncelerin mali yönleri ile ilgili olarak önemli darboğazlar ile karşılaşmış bulunmaktadır.





## BÖLÜM V

### BATIDA İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

#### 1) Tarihsel ve Karşılaştırmalı Açından İdarî Reform

Batı ülkelerindeki idari reform atılımlarını anlayabilmek için bakışlarımızı ondokuzuncu yüzyıla çevirmemiz gerekmektedir.

Fransa'da idari reformun kökeni 1789 ihtilaline dayanır. Eski Rejim son dönemlerde çok kötü yönetilmekte idi. Makamlar babadan oğula geçmekte veya satışa çıkarılmaktaydı. Devrimciler ise yönetimin, kralın özel iradesini değil halkın yararlarını gözönüne almasını savunmuşlardır. Kamu bürokrasisi milletin ortak kurumu olduğuna göre tüm halka açılmalı idi. Napolyon Bonapart'ın 1799 ve 1804 yılları arasında gerçekleştirdiği idari reforma egemen olan başlıca düşünceler bunlar idi. Kamu yöneticileri artık kamu çıkarının yorumlayıcısı değil uygulayıcısı olacaklardı. Bu uygulama objektif normlara ve verimli çalışma esaslarına dayanacaktı.

Bu dönemde idari reform konusuna Fransız yaklaşımı şöyle özetlenebilir:

a) İdari reform siyasal sistemde yapılan kapsamlı değişikliklerin bir bölümü olarak ele alınmıştır.

b) "Yukarıdan" ve sistemin dışındakiler tarafından gerçekleştirilen reform belli bir ideoloji ve karizmatik bir lider tarafından meşrulaştırılmıştır.

c) Yeni ideoloji formel değişiklikler, yeni düzenlemeler, yeni idari üniteler ve geliştirilen yeni bir disiplin anlayışı yolu ile kurumlaştırılmıştır.

d) Reformlar başarılı sonuçlar verdikleri için genel kabul görmüşlerdir.

Napolyon'un orduları tarafından yenilgiye uğratılmazdan önce Prusya en modern yönetim sistemine sahip sanılıyordu. Prusya'nın Napolyon'a yenilmesi Prusya bürokrasisinin esnekliğini kaybettiğini, modası geçmiş yaklaşımların geçerliliğini koruduğunu ortaya çıkarmıştı.

Yeni yenilgi bazı sosyal reformlara yol açmıştır; ancak ilk tehlike atlatıldıktan sonra bu reformları başkaları takip etmemiştir. Müsterek karar verme mekanizmasının yerini hiyerarşik düzenleme almış, merkezin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlendirilmiştir. Bir anayasa yapılmasına, temsili bir meclisin kurulmasına ve oy verme hakkının genişletilmesine rağmen otoriter siyasal sistem muhafaza edilmiştir. Krallar hükümete hakim olmaya devam etmişler, aristokrasi bürokrasiyi denetimi altında tutmuştur.

Prusya'nın idari reform konusuna yaklaşımı Fransa'ninkinden değişik olmuştur:

a) Reformları yürütenler sistemin dışında değil içindedirler,

b) Reformlara siyasal sistemin en üst kademelerini işgal edenler tarafından önyak olunmuştur,

c) Reformlar ideolojik olmayan pragmatik temeller üzerine inşa edilmiştir,

d) Reformlara başarılı olup olmadıklarına bakılmaksızın reforma önyak olan ve kişisel yönetimlerini sürdüren kral ve yöneticilere saygıdan ötürü bağlı kalmıştır.

İngiltere'de mutlak krallık Cromwell ile sona ermiştir. O dönemden sonra önce aristokrasi, sonra aristokrasi ile birlikte girişimci orta sınıflar siyasal sisteme hakim olmuşlardır. Toplumun enerjisi kamu yönetiminden ziyade ekonomik gelişme yönünde kanallı olmuştur. Bireycilik ve hükümetin müdahaleci olmaması, temel değerler olarak belirmiştir. Bu durumda, uzun süre bürokrasi önemli bir fonksiyon yüklenmemiştir. Bürokrasinin görevleri Londra'dan ötelere pek uzanmamış, başka ülkelerde merkezi yönetimin ajanları tarafından

yürütülen işlevler İngiltere'de güçlü ve özerk yerel otoriteler tarafından üstlenilmiştir.

Ancak 1770 ile 1870 arasında toplum yapısındaki değişiklikler, dış yenilgiler ve bazı isyan hareketleri dikkatleri siyasal-yönetimsel sorunlar üzerine çekmiştir. Aristokrat ve girişimci toplum tabakaları, kendilerinden bağımsız bir bürokrasi yaratacaklarına merkezi yönetim işlevlerini de egoist olmayan bir tutum içinde büyük bir fedakarlık ile yüklenmişlerdir. Bu yüzden İngiliz bürokrasisi bugüne kadar "amatör hava"sını muhafaza etmiştir.

İdari reform konusunda İngiliz yaklaşımı şöyle özetlenebilir:

- a) Reformlar pragmatiktir, ideolojik bir baz üzerine oturtulmamıştır,
- b) Reformlar radikal gelişmeleri önlemek amacı ile yapılmışlardır,
- c) Reformlar teknik bazı konuların düzeltilmesi olarak görülmüşlerdir.
- d) Bazı ülkelerin deneyimleri değil, ülkenin koşulları gözönünde tutulmuştur.
- e) Sistem tarafından kabul görme konusunda hiçbir sorun çıkmamıştır.

Amerika Birleşik Devletleri, yönetim sistemini kurma konusuna "sıfırdan başlama" şansına sahip olmuştur. Amerikalılar, Federal devleti asgaride tutmak istemişlerdir. Nitekim Federal devletin sorumluluk alanının hayli yavaş genişlediğini görüyoruz. Açık bir sınıra sahip olan toplum ekonomik liberalizmi benimsemiştir. Uzun süre ekonomik liberalizmin alt yapı hizmetleri mahalli idareler ve eyaletler tarafından sağlanmıştır. Bu bağlamda bürokrasi giderek siyasal sisteme tabi bir biçimde gelişmiştir. Ganimet sistemi çok geçmeden geçer kural olmuştur.

İç Harp ve bir seri skandallar sistemin eksikliklerini ve toplum ahlakı üzerindeki olumsuz etkilerini gözler önüne sermiştir. Bu sistemde toplam kaynaklarının büyük ölçüde israf edildiği saptanmıştır. Böylece 1865 ile 1883 yılları arasında reform konusunda baskılar artmıştır.

Amerika Birleşik Devletlerinde 1883 yılından itibaren başlayan idari reform hareketlerinin belli başlı özellikleri şunlar olmuştur:

- a) Amerikan reform geleneği, istikrar ve temkin gibi faktörlerden ziyade yepyeni sistemler denemekten korkmamak biçiminde ortaya çıkmıştır,
- b) Giderek genişleyen ekonomik sınırlar, esnek toplum yapısı, farklılaşmış siyasal süreçler hızlı değişimin büyük sarsıntılar yaratmasını önlemiştir,
- c) Reform, hem bürokrasinin içindekiler hem de dışındakiler tarafından başlatılmış ve hemen kabul görmüştür,
- d) İdari rasyonalitenin sağlanması kadar bürokrasinin siyasal rejim içindeki rolü de gözönünde tutulmuştur.
- e) Reform hareketleri, bu konuda kamunun ilgisini canlı tutmuş, idari reformun böylece devam edegelen bir olgu olması sağlanmıştır.

Yukarıda özetlediğimiz reform hareketlerinden bazı dersler çıkarmak mümkündür:

- a) İdari reform ile içinde cereyan ettiği kültürel ortam arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. İdari reform konusunda her ülke için geçerli ilke ve teknikler bütününden söz edilemez,
- b) Binaenaleyh belli bir kültürel ortama özgü yaklaşımlar ancak benzer kültürel ortamlara ihraç edilebilir,
- c) Hernekadar belli idari reformlar pragmatik görünebilirse de son analizde belli ideolojilerin ve/veya başka tür değerlerin görünüşleri yahut sonuçlarıdır,
- d) Sosyo ekonomik ve siyasal sistemin esnek ve yeniliklere açık olması ölçüsünde değişim bir devrim olarak değil fakat sınırlı düzeltmeler olarak ortaya çıkar,
- e) İdari reformun bürokrasiye dışardan empoze edilip edilmemiş olması ve

sözkonusu reformların mecburen verilmiş ödün olarak görülüp görülmemesinin sonuçları değişik olmaktadır.

Daha da genelde idari reformun niteliği ve başarısı şu soruların cevaplarına göre değişmektedir.

- İdari reform çabaları nasıl karşılanmaktadır?
- İdari reformu gerçekleştirmeye çalışanların amaçları nedir?
- İdari reformun uygulanmaya çalışıldığı ortam ile reform stratejisi arasındaki ilişki nedir?
- Değişik idari reform yaklaşımları ne ölçüde birbirleri ile uyumludur?
- Zaman zaman benimsenen köktenci yaklaşımlar mı yoksa devamlı yürütülen ve tüm sistemi bir anda altüst etmeyen reform stratejisi mi tercih edilmelidir?
- Reform çevreyi hazırlamadan mı yapılmaya çalışılmalıdır, yoksa önce çevrenin reform fikrine hazırlanması gereklidir?

Gelişmekte olan ülkelerde reformun özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra gündeme geldiğini görüyoruz. Bu ülkelerde reform çabalarını aşağıdaki kategorilere ayırmak mümkündür:

1)İdeal tip bürokrasi ve örgüt teorilerinden yararlanılarak girilen biçimsel düzenlemeler

2)Mesleksel ahlak, statü, çalışma normları, hizmet vermeye dönük çalışma, moral ve güdüleme, kamu yönetiminin imajı gibi tutumlara ilişkin değişiklikler meydana getirmeye çalışma

3)Bilimsel yönetim, yöneylem araştırması, performans değerlendirmesi, etkin haberleşme, rasyonel karar verme yöntemleri, istatistiksel metodlar gibi siyasal yapımını geliştirmeye dönük yenilikleri idareye maletme

4)İnsan gücü yerine makina gücünü ikame etme, otomatik bilgi işlem metodları gibi karmaşık teknolojik gelişme sağlama

5)Yeni idari yöntemler geliştirme; eğitim yolu ile yaratıcılık, tarafsızlık, eşitcilik, siyasetten arındırma, yetki devri ve (anonim değil de) kişisel sorumluluk normlarını benimsetme

6)Yeni bütçeleme teknikleri geliştirme

Bu ülkelerde idari reformun başarılı olması belli koşullara bağlıdır:

1)İdari reform konusundaki şevk ve heyecan. Bu olumlu tutum özellikle bu devletlerin yeni kurulduğu yıllarda en yüksek dozda bulunmaktadır.

2)Siyasal ve sosyal istikrar. Bu ülkelerin çoğunda rastlanılan istikrarsızlık idari reform çabalarını olumsuz bir biçimde etkilemektedir.

3)İtidal. Çok kısa zamanda çok büyük değişiklikler yapmak genellikle mümkün olmamaktadır.

4)Bilgi. Bürokrasinin dinamiklerinin ve çeşitli önlemlerin ne gibi senaryolara yol açacağıının bilinmediği durumlarda alınan önlemler tamamen ters sonuçlar verebilmektedir.

5)İşgörenlerin belli tip ve düzeyde eğitime sahip olmamaları durumunda idari reform çabalarının istenilen sonucu vermesi güç olmaktadır.

6)Siyasal destek hatta insiyatif ve devamlı denetim. İdari reformun idarecilere bırakılması durumlarında reform bir süre sonra temel amacından saptırılmakta ve yozlaşmaktadır.

İdari reform zaman ile kayıtlı olmaması gereken çabaları gerektirmektedir. Bugün, yarınki reformun çekirdeğini bünyesinde taşımaktadır.

İdari reform bazen bir sarhoşu üzerine boca edilen bir kova soğuk suyun şok etkisine benzetilir. Bir kova su sarhoşu ayıltabilir ancak onun nasıl bu hale geldiğini niçin bu kadar çok içmiş olduğunu anormal davranışlarını ve tam iyileşme tedbirinin nasıl olması gerektiğini açıklayamaz.

## BÖLÜM VI

### KOMPLEKS BÜROKRATİK UYGULAMALARLA İLGİLİ ÖRNEKLER VE AÇIKLAMALAR

Bu bölümde, bürokratik uygulamaların bir envanteri yapılmasından ziyade okurlara bir fikir verme amacı güdülmüştür.

#### 1) Yatırım Teşvikleri ile İlgili Bürokrasi

Genel Teşvik tablosunda yer alan yatırım konularının teşvik araçlarından yararlanabilmesi için yatırımcıların bir ön belge niteliğinde olan Teşvik Belgesini, sonra da gerekli uygulama belgelerini Devlet Plânlama Teşkilâtı- Teşvik Uygulama Başkanlığından (DPT-TUB)'ndan almaları gerekmektedir. TUB'nca verilen teşvik belgelerinde yatırımın hangi teşviklerden faydalanacağı belirtilmiştir.

TB almak için gerekli belgelerle birlikte TUB'a müracaat edilir. Teşvik belgeleri yatırımın karakteristik değerlerini ihtiva eden, bu değer ve tesbit edilen diğer şartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi halinde yazılı bulunan teşviklerden faydalanacağı Devletçe taahhüt edilen kalkınma plân ve ilgili programa uygun ve memleket ekonomisi için umumî manâda faydalı olduğu DPT(TUB) nca kabul edilen yatırımlar için yatırımcılara verilen bir ön belgedir. TB almak için yatırımın her safhasında müracaat edilebilirse de yatırıma başlamadan müracaat esastır.

TUB'nca verilen projeler ilgili plân ve programlara uygunluk, umumî arz talep dengesi, kuruluş yeri, istihdam, teknoloji, imalât metodu, ödemeler dengesi, katma değer, devletin kazancı ve kayıpları ile projenin tutarlılığı, rantabilitesi, prodüktivitesi, kapasitesi, kâra geçiş noktası, malî kaynaklar, devlet kaybının geri dönüş süresi, mamüllerin maliyetleri, iç ve dış piyasadaki rekâbet gücü, döviz kazancı, ithal ikâmesi, firmanın statüsü gibi makro ve mikro ekonomi açısından tetkik edilerek değerlendirilir.



TB'nde belirtilen yatırımın yatırım tutarında %20'nin üzerinde meydana gelen diğer değişiklikler TB'nin tadilini gerektirir. Ayrıca yatırımlarda kullanılacak özkaynak miktarları yıllık program kararnamelerinde tesbit edilen asgarî nisbetlerin altında olamaz. TB'nde belirtilen yatırımın mevzuu değiştirilemez ve değişiklik sebebiyle belgelerin tadili istenemez, yatırımın yapılacağı yerin değişmesi halinde teşvik belgesi ya tadil edilir ya da eskisi yerine yenisi verilir.

Bir yatırımın teşviki ihracat şartına bağlanmışsa veya yatırımların gümrük muafiyetinden faydalanması TUB'ca ihracat şartıyla kabul edilmişse takdir ve tesbit edilecek ihracat miktarı taahhüt edilmedikçe yatırımcılara uygulama belgeleri verilmez. Yatırıma teşvik belgelerinde gösterilen müddet içinde başlanmadığı takdirde belge geçerliliğini kaybeder.

Teşvik belgesi ve uygulama belgelerini almak için müracaat edilecek merciler, şartlar, müracaat için gerekli belgeleri ve tedbirlerden yararlandırılmış yatırımların takip ve kontrolü ile ilgili esaslar aşağıda özetlenmiştir:

TB VE UYGULAMA BELGELERİ ALINMASINDA UYGULANACAK ESASLAR

<u>Tesvik Tedbiri</u>	<u>İlgili Merciler</u>	<u>Faydalanma Şartları</u>	<u>Müracaat için Gerekli Belgeler</u>	<u>Tedbirlerden Yararlan- dırılmış Yatırımların Takip ve Kontrolü</u>
Tesvik Belgesi (TB)	DPT (TUB)'a müracaat	Yatırımın 20 Milyon TL. üzerinde olması	1)Dilekçe 2)Fizibilite Raporu (3 nüsha) Fizibilite etüdüne; a)Makina ve teçhizat- la ilgili proforma fatura ve kataloglar b)Şirketin ana sözleş- mesini ihtiva eden Türkiye Ticaret Si- cili Gazetesi c)Son üç yıla ait bi- lançolar d)Selahiyetlilere ait imza sirküleri e)Kapasite Raporu(te- sis varsa) 3)İhracatı Tesvik Fo- nuna yatırılan güm- rükü toplam yatırım tutarının %0.1 ora- nındaki teminata a- it makbuz 4)İhracat şartı olan yatırımlarda ihracat taahhütnamesi	Yatırım tamamlandı iş- letmeye alınmaya ka- dar Mart ve Eylül ay- larında yatırımcılar "Yatırım Takip Formu" nu doldurarak DPT(TUB) a gönderirler.

**Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü**

**Tesvik Tedbiri**

Gümrük Muafiyeti Belgesi (GMB)

**İlgili Merciler**

- 1) DPT (TUB) (Müracaat)
- 2) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Yerli İmal Durum Belgesi verir)
- 3) Gümrük İdareleri veya Gümrük ve Tekel Bakanlığı (TUB)'ne uygulama için muafiyet belgesini gönderir.

**Faydalanma Şartları**

- 1) Proje bazında gümrük Muafiyeti;  
a) Yatırımın Türk Sanayi mamullerine dış pazarlarda rekabet gücü kazan-  
dırması  
b) Yatırımla yeni bir imalat teknoloji-  
sinin yurda aktarılması  
c) Yatırımların dünya-  
da mevcut ve kurul-  
makta olan tesisle-  
re uygun ekonomik  
kapasitelerde ku-  
rulması ve ithal e-  
dilecek yatırım  
mallarının Türkiye'de imal ve istihsal edilememesi şarttır. (Yerli imal durum belgesi gerekli)  
2) Madde Bazında Gümrük Muafiyeti  
14.5.1964 tarih ve 474 sayılı kanunun 2.maddesine istinaden nesredilen Bakanlar Kurulu kararlarına göre yapılır

GMB için müracaat yatırma ciddi ölçülerde başlayıp, varsa öz-  
zel şartlar yerine getirilip TB vize et-  
tirildikten sonra ya-  
pılır.  
TB alınmış olması

**Müracaat için Gerekli Belgeler**

- 1) Dilekçe (1 nüsha)
- 2) İthal edilecek yatırım malları global listeleri (6 nüsha)
- 3) İthal edilecek yatırım malları çek-i listeleri (6 nüsha)
- 4) İthal muamelesinin 1'den fazla gümrük idaresinden yapıl-ması halinde her gümrük idaresi için 6 nüsha
- 5) İthal müsaadesi belgesi (1 nüsha)
- 6) Taahhütname (2 nüsha)
- 7) Yatırım programı ve son ithal tarihi (1 nüsha)
- 8) Müracaat tarihi itibarıyla tanzim edilmiş "Tesvik Belgesi Yatırım Takip Formu" (1 nüsha)
- 9) İhracat taahhütname-si (TB'de ihracat taahhüdü varsa) (1 nüsha)
- 10) İlgili gümrük ve i-dare veya idarele-rinin isimleri

Yatırımcı her ithal partisi mala ait ithalatın kontrolü fışını doldurduktan sonra ilgili gümrük idaresine tasdik ettirerek ithal tarihini müteakip en geç 15 gün içinde DPT (TUB)a gönderir.

**Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü**

<u>Tesvik Tedbiri</u>	<u>İlgili Merciler</u>	<u>Faydalanma Şartları</u>	<u>Müracaat için Gerekli Belgeler</u>
Ana hammaddeler- ri Gümrük Mua- fiyet Belgesi	DPT (TUD) (Müracaat)	28.10.1969 tarih ve 6/12585 sayılı Ba- kanlar Kurulu Kara- rında tesbit edilen şartlara uygun yatı- rımın yıllık program kararnamele- rinde belirtilen hammaddeleri için uygulanır.	1)1 yıl içinde kulla- nılacak olan ana ham- maddelerin adı, özel- liği, adedi ve ağır- lığı, FOB kıymeti (Ş) CIF kıymeti (TL) güm- rük ve vergi resimle- rini gösteren liste (6 nüsha) 2)Gecen yıldan devreden stok miktarı (Sanayi Odası ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il veya bölge müdür- lüklerinin müştereken tanzim veya tasdik et- tiği 3)Son yıla ait kapasite raporu 4)Taahhütname
Gümrük vergi resimlerinin taksitlendi- rilmesi	DPT(TUD)(Ge- cici Tak.Bel- gesi için mü- racaat). Gümrük idarele- ri(Gecici Tak. Belgesi herbi- rine gönderilir) (Yatırımcı güm- rük idaresinden vergi ve resim- lerin kesin he- sabının yapılıp DPT TUB'a gönde- rilmesini ister)	1)Yatırımın kalkınma planına uygun ol- ması 2)Asgari ekonomik kapasitede olması 3)Yerli İmal Durum Belgesi alınmış olması 4)TB alınmış olması	Geçici Taksitlendirme Bel- gesi için belgeler: 1)Dilekçe 2)İthal edilecek yatırım mallarının sıra no, adı ve özellikleri, adedi veya ağırlığını, FOB kıymeti(menşe ülke dövi- zi), FOB kıymeti(Ş), CIF kıymeti (TL), gümrük ver- gi ve resimleri tutarını (damga resmi hariç diğer- lerini ayrı ve toplam o- larak) gösteren liste (6.. nüsha)
			474 sayılı kanun hü- kümünün uygulanma- sı ile ilgili usul ve esasları gösterir ye- ni yönetmeliğin 27.ve 28. maddeleri

Tedbirlerden Yararlan  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü

Müracaat için Gerekli  
Belgeler

Gümrük muafiyetinin  
gümrük taksitlendiril-  
mesine dönüştürüldüğü  
hallerde bu listeye:  
-ithal edilen mallara  
ait gümrük giriş be-  
yannamesi tarih ve  
sayı ile  
-ithal müsaadesi bel-  
gesi tarih ve sayı-  
nı gösterir 2 sütun  
ilave edilir.  
3)Yatırım programı  
4)Taahhütname

Katı Taksitlendirme

Belgesi:

1)Katı taksitlendirme  
belgesi muhtevası mal-  
lara ait akreditifle-  
rin açıldığına dair  
alakalı bankadan alı-  
nacak malın cinsi ta-  
rife pozisyonu, ithal  
edeceği memleket ve  
akreditif miktarını  
gösterir 1 nüsha yazı  
veya ithal müsaadesinin  
noterden tasdikli suret  
veya fotokopisi dilek-  
çeye eklenir.

Tesvik Tedbiri

İlgili Merciler

Gümrük ve Tekel  
Bakanlığı(Katı  
Tak.Bel. TUB  
tarafından gön-  
derilir.

Faydalanma Şartları

**Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü**

<u>Tesvik Tedbiri</u>	<u>İlgili Merciler</u>	<u>Faydalanma Şartları</u>	<u>Müracaat için Gerekli Belgeler</u>
Yatırım İndirim Belgesi	DPT (TUB) (Müracaat)	1)Yatırımın kalkınma plânlarına uygun olması 2)Genel Tesvik Tablo- sunda yer alması 3)İstihsalî genişlet- meye, üretmeye, ihra- cı artırmaya, ihra- cı geliştirmeye, kaliteyi iyileştirme, tür seviyesini yük- seltmeye, ilmi ve teknik araştırmalara, çalışma güvenliği sağlamaya, yabancı turist celpini temine mauf olmak üzere bina, makina tesisat techi- yat tasıma vasıtası ve benzeri aktif değerle- rin tedariki ve kurulu- şu ile alakalı olması 4)Yatırımın 20.000 .000 TL.'sından aşağı olma- ması 5)Aktif değerlerin yeni olması 6)TB'nin alınmış olması	Yatırımın başladığı tak- vim yılının son gününe yatırımcıya özel hesap dönemi tanınmışa bunun son gününe kadar müraca- at edilir 1)Dilekçe(vergi dairesi- nin adı ve gelir veya kurumlar vergisi hesap no belirtilecek) 2)Toplam ve sabit yatı- rımın yıllara göre da- ğılımı tablosu(4 nüsha) 3)Toplam ve sabit yatırım finansman tabloları(4 nüsha)
Yatırım Finans- man Fonu Çekiş Belgesi	DPT(TUB)(Müraca- at)TCMB(DPT belge- yi gönderir.)	1)Dilekçe 2)Fona yatırılan miktarı gösterir Merkez Bankası yazısı 3)Yılın ilk 4 aylık döne- minde yapılan fiili har- camaların tevsiki ile diğer aylarda yapılması planlanan yatırım harca- malarının aylar itibariy- le dökümü	

**Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü**

**Müracaat için Gerekli  
Belgeler**

- 1)Dilekçe
- 2)Yatırımın yapılaca-  
ğı yerin ada ve par-  
sel numarası
- 3)Yatırımcının bağlı  
bulunduğu vergi dai-  
resinin adı ve hesap  
numarası
- 4)Bina inşaat vergisi  
yönünden ilgili ver-  
gi dairesinin adı

**1)Dilekçe**

- 2)Taahhütname(2 nüsha)
- 3)İhracat taahhüdü ile  
ilgili noterden tas-  
dikli idare meclisi  
kararı(2 nüsha)
- 4)Şahıs firmalarıyla  
kollektif şirketler  
ve adi komandit şir-  
ketlerde 3. fıkrada-  
ki karar yerine ihra-  
cat taahhütnamesinde  
imzası bulunan firma  
sahiplerinin noterden  
tasdikli imza sirküle-  
ri (2 nüsha)
- 5)TB'nin ihracat saiki-  
nin olmaması halinde  
ciddi ve tafsilatlı  
bir iç ve dış pazar  
etüdü (2 nüsha)
- 6)Kredinin döviz kredi-  
si veya yetkili merci-  
lerin müsaadesine tabi  
dış kredi olması ha-  
linde müsaade edilen  
kredinin kesin mikta-  
rını (TL ve döviz)çöş-  
teren ilgili merciden  
alınacak belge(2 nüsha)

Alınan krediye ait belge-  
lerin ilgili banka veya  
bankalarca tasdikli bir  
fotokopisi TUB'a kredi a-  
lındıktan en geç 1 ay i-  
çinde gönderilir. Banka-  
lar ihracatın belgede gös-  
terilen şekilde yerine ge-  
tirilmesini takiple mesul  
olup, aksi halde TUB'u ha-  
berdar ederler. Belge TUB  
ca iptal edilir ve TCMB  
haberdar edilir.

**İlgili Merciler**

DPT (TUB)  
(Müracaat)

**Tesvik Tedbiri**

Bina inşaat ver-  
gisi istisnası

DPT (TUB)  
(Müracaat)

Vergi resim  
harc istisnası  
Belgesi

- 1)Kredinin orta ve u-  
zun vadeli yatırım  
kredisi olması
- 2)Kredinin iç kredi,  
döviz kredisi veya  
yetkili mercilerin  
müsaadesine tabi  
dış kredi olması
- 3)Yatırım projesinin  
TB'ne bağlanmış ol-  
ması
- 4)TB'nde bulunan öz  
sermaye şartının  
yerine getirilerek  
TB'nin vize etti-  
rilmiş olması
- 5)TB'nin ilgili kıs-  
mında ihracat şartı-  
nın yazılı olması
- 6)Yatırımın fiilen ta-  
mamlanmış olması
- 7)TB'nin alınmış olma-  
sı

Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü

Krediyi açan banka kre-  
dinin amaca uygun kulla-  
nılıp kullanılmadığını  
kontrol eder. Aksi durum  
varsa TCMB'nı ve TUB'u  
haberdar eder ve yapılan  
faiz farkı ödemelerini  
müstakriz yatırımcıdan  
geri alarak selektif kre-  
di fonuna iade eder.

Müracaat için Gerekli  
Belgeler

Teşvik Belgesinden  
başka belge aranmaz

Faydalama Şartları

Yatırımın kalkınma  
plânı ve yıllık prog-  
ramlarda faiz farkı  
açısından teşvik e-  
dilmesi, TB alınmış  
olması, orta vadeli  
yatırım kredisinin  
en az ikraz sözleşme-  
sinin yapılması ve 2  
yıl vade ile açılması

Yatırımın kalkınma  
plânı ve yıllık prog-  
ramlar açısından teş-  
vik edilmesi, TB alma-  
sı şarttır.

İlgili Merciler

Kredi Muamelele-  
ri yapan banka  
TCMB'na talepte  
bulunur

DPT(TUB). Kredi  
şartları kamu  
sektörü için Ma-  
liye Bakanlığı  
özel sektör için  
DPT(YSD) tarafın-  
dan belirlenir.

Teşvik Tedbiri

Faiz Farkı  
Ödemesi

Aynı ve nakdi  
dış krediler

- 1.Yatırımın genel teş-  
vik tablosunda yer  
alması
- 2.TB'ne bağlanması
- 3.Genel teşvik tablo-  
sunda yer almadığı  
halde Kalkınma Plânı  
hedeflerine uygun  
bulunan ve genel an-  
lamda memleket ekono-  
misine faydalı görü-  
len ve TB'ne bağlan-  
maya layık görülen  
yatırımlara da veri-  
lebilir.

DPT (TUB) (Müra-  
caat) Ticaret  
Bakanlığı(Belge  
TUB'ca gönderi-  
lir.

Döviz Tahsis  
Uygunluk Bel-  
gesi

Döviz Tahsis Uygunluk  
Belgeleri için ilgili-  
ler, aşağıda belirti-  
len belgelerden 2,3,8,  
9,10,11,15 numarada yer  
alanları her müracaatta  
4,5,6,14,16,17 numarada  
yer alanları yılda bir  
defa ve 7,12,13 numara-  
da belirtilenleri de  
değişiklik olunca baş-  
vuru yazılarına ekleye-  
rek müracaat edecekler-  
dir.



<u>Tesvik Tedbiri</u>	<u>İlgili Merciler</u>	<u>Faydalanma Şartları</u>	<u>Müracaat için Gerekli Belgeler</u>	<u>Tedbirlerden Yararlan- dırılmış Yatırımların Takip ve Kontrolü</u>
-----------------------	------------------------	----------------------------	---------------------------------------	---

**İstenen Belgeler:**

- 1.TC Merkez Bankası  
veya Bankalardan te-  
min edilerek dolduru-  
lacak "Özel Sektör Ya-  
tırım Malları İthalatı  
Döviz İstek Formu"
- 2.Sanayi ve Teknoloji  
Bakanlığından talep ko-  
nusu malzemeler için a-  
lınacak "Yerli İmal Du-  
rum Belgesi" ve eki 3  
adet Tasdikli Orijinal  
Proforma Fatura ve Ter-  
cümesi. Üretimin en az  
%50'si ihracata dönük  
yatırımlarda, hazır ge-  
mi ithalinde ve kulla-  
nılmış tesis ithalinde  
yerli imal durum belge-  
si aranmaz.
- 3.İthal edilecek mallarla  
ilgili prospektüs ve ka-  
taloglar
- 4.Son yıl vizeli ve işti-  
gal konusunu gösteren  
"İthalat Belgesi" foto-  
kopişi
- 5.Tesvik Belgesi varsa,fo-  
tokopisi(halen yürürlük-  
te bulunan) ve onaylı  
global liste
- 6.Vergi Dairesinde tasdik-  
li bilanço ve kâr/zarar  
tablosu

Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
takip ve Kontrolü

Müracaat için Gerekli  
Belgeler

Faydalanma Şartları

İlgili Merciler

Tesvik Tedbiri

7. Firmanın hukukî sta-  
tüsü ve son değişik-  
likleri gösteren Tica-  
ret Sicili Gazetesi
8. İthalat yönetmeliğinin  
ilgili maddesinde be-  
lirtilen teminatın  
tahsil edileceğine da-  
ir banka makbuzunun  
aslı
9. İthalî talep edilen  
malların proforma be-  
delleri üzerinden ver-  
gi dairesine yatırılan  
%0.1 harç makbuzu aslı
10. Taahhütname ve yetkili-  
lere ait noterden tas-  
dikli imza sirküleri
11. Bedeli kısmen dış kredi  
ile ödenmek üzere anlaş-  
maya bağlanmış talepler-  
de Yabancı Sermaye Dai-  
resinin veya Maliye Ba-  
kanlığının kredi anlaşma-  
sını onaylayan yazısı ile  
Merkez Bankasına yazdığı  
talimatın sureti.

Bunlara ilâve olarak sektör-  
lere göre istenen özel bel-  
geler sunlardır:

- A. Yeni gemi inşası hazır ge-  
mi ithali yatırımları ile  
ilgili olarak yapılacak  
taleplerde;
12. Tersanenin bağlı olduğu Sa-  
nayi Odasına tasdikli son  
yıllara ait kapasite raporu

Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü

Müracaat için Gerekli  
Belgeler

sureti veya noterden  
tasdikli fotokopisi

13. Yeni inşa edilecek veya  
büyük tadilat yapılacak  
gemilerde donatan (yap-  
tıran) ile tersane ara-  
sında yapılan sözleşme  
tersaneden alınacak ve  
müteşebbisin imzalayaca-  
ğı örneklerle uygun taah-  
hütnameler ve yeni yapı-  
lacak gemiler için güm-  
rük muvakkat gemi inşa  
siciline tescil olundu-  
ğuna dair liman sicil me-  
murluğundan alınacak bel-  
genin aslı veya noterden  
tasdikli sureti

14. Komple hazır gemi ithali-  
ne ilişkin taleplerde it-  
hal edilecek geminin fors  
majör haller dışında as-  
gari on yıl müddetle hur-  
daya çıkarılmayacağına  
dair yetkililerce imzalı  
taahhütname

- B. Mevcut gemilerin onarım  
ve tadilinde kullanılan  
malzemelerin ithalinde;

15. Ulaştırma Bakanlığı Bölge  
Liman ve Deniz İşleri Mü-  
dürlüğünden alınacak yeni  
tarihli Sipariş izni Bel-  
gesinin aslı

16. Armatörlerin onarım ve  
tadile konu olan gemi ve  
gemilerin adet veya vasıf-  
larını tevsik eden Ulaş-  
tırma Bakanlığı Bölge Li-

**Tedbirlerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü**

**Müracaat için Gerekli  
Belgeler**

- man ve Deniz İşleri Mü-  
dürliğünden alınan "De-  
nize Elverişlilik Belge-  
leri"nin ve "Gemi tasdik-  
nameleri"nin fotokopileri  
17. Mevcut gemilerin onarım  
ve tadillerinde kullanı-  
lacak müteferrik malzeme  
ihtiyaçları için yapıla-  
cak taleplerde ithal edi-  
lecek malların tahsis ga-  
yesine uygun olarak kul-  
lanacağına dair yetkili-  
lerce imzalanmış taahhüt-  
name

**Faydalanma Şartları**

**İlgili Merciler**

**Tesvik Tedbiri**

**Yatırım Mali  
İmalatçısı Ye-  
terlik belgesi**

**(DPT) TUB**

1. Yıllık imalat gider-  
rinin %75'i 400.000.000  
TL'nin üzerinde olan  
yatırım mali imalatçı-  
larının veya konsors-  
yumun şimdiye kadar  
yaptıklarını gösteren  
bir dosya ile TUB'a mü-  
racaat edilerek belge-  
nin alınması
2. Bu yeterlilik belgesini  
alan firma veya konsor-  
siyumun yurt içinde bir  
alıcı yatırımcı ile ön  
mukavelenin imzalanması
3. Bir ön mukavele ile ya-  
tırıcının TUB'a müraca-  
at ederek Yatırım Tesvik  
Belgesi alması, imalatçı-  
nın da TUB'dan uygunluk  
yazısı alması
4. TB uygunluk yazısı ve ni-  
hai mukavele ile satıcı  
ve alıcı aracı bankaya  
müracaat ederek kredi iş-  
lemlerini tamamlaması ge-  
rekir.

1. Öretim teknolojisi
2. Öretilecek malların tek-  
nik özellikleri
3. Öretilen mallarda kulla-  
nılan ithal ve yerli gir-  
dilerin fiyat ve miktarı  
ile detaylı yıllık işlet-  
me giderleri
4. Mamul kataogları
5. Referans listesi (varsa iş  
bitirme belgeleri)
6. Carî yıla ait imalat prog-  
ramı (varsa alınan sipariş-  
ler)
7. Teklif edebileceği kredi  
miktarı
8. Vergi dairesinden tasdikli  
son 2 yıla ait bilançolar  
ve kâr/zarar hesabı
9. Tasdikli kapasite raporu
10. Selahiyetlilere ait imza  
sirküleri.

Tesviklerden Yararlan-  
dırılmış Yatırımların  
Takip ve Kontrolü

Müracaat için Gerekli  
Belgeler

Faydalanma Şartları

İlgili Merciler

Tesvik Tedbiri

Gümrük Giriş Ta-  
rife Cetvelinde  
yer alan eşya-  
nın vergi nisbet  
ve hadlerinde ve  
tarife notlarının  
da değişiklik ya-  
pılması

Maliye, Ticaret  
Gıda, Tarım ve  
Hayvancılık, Sa-  
nayi ve Teknolo-  
ji, Gümrük ve Te-  
kel Bakanlıkları  
ile DPT'nin gö-  
rüşleri alındık-  
tan sonra Bakan-  
lar Kurulu gerek-  
li değişiklikleri  
yapabilir.

Türkiye'de imal  
ve istihsal olu-  
nan yatırım mal-  
larının maliye-  
tine giren vasi-  
talı vergilerin  
5 yıla kadar  
taksitlendiril-  
mesi

Bakanlar Kurulu

Yatırım maddesi sayı-  
lacak ve ithali uzun  
vadeli plan hedefle-  
rine uygun görülecek  
eşyanın gümrük vergi-  
leri ile ithalde alı-  
nan vergiler ile di-  
ğer vergiler en çok  
beş yıla kadar taksit-  
lendirilebilir.

### Yatırım Teşvik Uygulamasının Sonuçları

1968-1982 döneminde DPT(TUB)'nca 2.467.863 milyon TL. tutarında 10651 adet yatırım için Teşvik Belgesi verilmiştir. Aynı dönemde bu belgelerin 471.465 milyon TL. tutarındaki kısmı iptal edilmiştir. Teşvik Belgesi alan projelerde kullanılması zorunlu olan ve yerli imkânlarla imal edilemeyen yatırım malı, makina ve ekipman ithalinde gümrük muafiyeti uygulanmaktadır. Söz konusu dönemde ithal edilen yatırım malları toplam 360.605 milyon TL. tutarında gümrük, vergi ve resimden muaf tutulmuştur. Bu miktar da, Teşvik Belgesi almış yatırımların toplam değerlerinin %14.6'sını oluşturmaktadır.

Bu dönemde sabit yatırım tutarı 633.307 milyon TL. olan proje yatırım indirimi teşviğinden faydalanılmıştır. Yatırım indirimi oranı %30'dur. Bu oran turizm yatırımları ve ziraî yatırımlarda %40, kalkınmada öncelikli yöreler ve programlarda özel önem taşıdığı belirtilen sektörlerde yapılan yatırımlar dolayısıyla yatırımcı sermaye şirketleri ve kooperatifler için %60'dır. Kabaca bir hesap yapılacak olursa; 533.307 milyon TL.'lik sabit yatırıma uygulanan yatırım indirimi oranının %30 kabul edecek olursak, vergiye tabî olacak 159.992.1 milyon TL.'lik kazanç vergiden muaf olacaktır. Böylece 63.996.8 milyon TL.'nin  $(159\ 992.1 \times 0,4)$  vergi ödemesinden muaf olacağı görülmektedir. 1980-1982 yıllarında özel sektör yatırımları için yapılan teşvik belgeli döviz tahsisleri toplam döviz tahsislerinin %89.2 tutarındadır. Diğer yandan 1973-1982 yılları arasında 1980 belgeye vergi resim harç istisnası belgesi verilmiş, bu dönemde 275.749 milyon TL. tutarında kredi vergi resim harçtan istisna edilmiştir.

### Teşvik Belgesi Alınıp, Teşvik Tedbirlerinden Faydalanılması Sonucu bir Yatırıma Sağlanan Katkı (örnek Olay)

Gümrüklü toplam yatırım tutarı 4.7 milyar TL. olan ve teşvik belgesine bağlanmış bir yatırım %30 oranında yatırım indirimi, %100 oranında gümrük muafiyeti ve faiz farkı iadesi teşviklerinden faydalanmıştır.

- a) Söz konusu yatırımda işletme döneminde vergiye tabî olan 908 milyon TL. lik kazanç vergiden muaf tutulmuştur.  $[3.026 - (\text{Sabit yatırım tutarı, gümrüksüz}) \times 0.3 : 908 \text{ milyon TL.}]$  . Gelir veya kurumlar vergisi oranı %40 olarak alınırsa ödenmesi gereken  $908 \times 0.4 : 363,2$  milyon TL. vergi ödenmesinden muaf tutulmaktadır.

b) Yatırımın gümrükleme giderleri 1.2 milyar TL.'dir. Ancak yatırım %100 gümrük muafiyetinden faydalanmaktadır.

c) Yatırımda kullanılacak kredi miktarı 1.5 milyar TL.'dir. Kullanılan kredi 2 yıl ödemesiz dönemli ve 5 yıl vadeli orta vadeli kredidir. Bu durumda 5 yıl içinde kredinin faiz yükü 1.305 milyon TL. olmaktadır. Bu tür kredilerde faiz farkı iadesi oranı %20 olarak belirlenmiştir.

Faiz farkı iadesi teşviğinden faydalanma sonucunda kullanılan kredinin faiz yükü 1.044 milyon TL. olmaktadır. Böylece bu teşvikten faydalanma sonucu faiz yükü  $1.305.0 - 1.044.0 : 261.0$  milyon TL. daha az olmaktadır.

Yukarıda açıklanan teşvikler sonucu yatırımın gerçekleşme süreci içinde doğrudan veya dolaylı olarak  $363.2 + 1.215.0 + 261.0 : 1.839.2$  milyon TL. katkı sağlanmıştır. Bu da toplam yatırımın %39.1'una eşittir.  $(1.839.2 / 4.715 : \%39.0)$

#### Teşvik Belgesi Almak İçin Harcamalar

Teşvik belgesi almak için yapılacak müracaatlarda Merkez bankası nezdindeki "İhracatı Teşvik Fonu"na gümrüklü toplam yatırım tutarının %0.1'i oranında teminat yatırılmalıdır. Yukarıdaki yatırımda teminat 4.7 milyon TL. tutmaktadır. Teminat projenin reddedilmesi veya yatırımın gerçekleştirilmesi halinde yatırımcının müracaatı ve DPT (TUB)'nin müsaadesi ile yatırımcıya iade edilir. Aksi halde teminatın tamamı fona irad kaydedilir. Yatırımın gerçekleştirilmesi veya Teşvik Belgesi alamaması halinde teminat geri iade edildiğinden Teşvik Belgesi almak için herhangi bir masraf söz konusu değildir.





## 2) Sermaye Piyasası ile İlgili Bürokrasi

1982 Temmuzunda kabul edilip 1982 Şubatında yürürlüğe giren 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile 50 yıldır bir türlü düzenlenemeyen malî piyasanın kurulması amaçlanmıştır. Ancak;

1. Kanun metninde kavramlar yeteri kadar açıklanmamış, tereddütler ve çelişkiler yaratabilen hükümlere yer verilmiştir.

2. Kanunda, güven ve açıklık şartlarının tahsisi ve tasarruf sahiplerinin korunması konularında çok katı bir çerçeve çizilmiş ve aşırı ayrıntılı formalitelere gidilmiştir.

3. 2499 sayılı kanunun getirdiği hükümler, anonim ortaklıkların kurulması, işlemesi, menkul kıymetlerin ihracı, pazarlanması hususlarında merciler arasındaki tedahülleri ve bununla ilişkili olarak anlaşmazlık ihtimallerini ve formaliteleri iyice arttırmıştır.

4. Bir merkezî organ olarak ihdas edilen Sermaye Piyasası Kurulu, bu güne kadar olan uygulamalarında, kanun hükümlerinin yukarıda işaret edilen niteliği gereği olarak düzenleme ve denetleme fonksiyonunu aşarak, sermaye piyasası faaliyetlerini bizzat yönetme eğilimi ve sorumluluğu içine girmiştir.

5. Bir yapının her taşını, tam bir mükemmeliyet ve itina ile düzenleme endişesinin oldukça kısa bir zaman içinde yarattığı uzun ve ayrıntılı tebliğ hükümlerinin uygulaması, anonim ortaklıkları, bu alanda karşılaştıkları çok sayıda bürokratik işlemleri bütün incelikleriyle kavrayıp yerine getirmekte, büyük güçlük içinde bırakmaktadır.

Sözü geçen çeşitli kavramların ve bu kanunlara göre çalışma yapan sermayecilerin ve kuruluşların herbirinin anonim ortaklıklardan yerine getirmelerini istedikleri bütün bürokratik işlemleri burada ayrıntılı bir şekilde incelemeye imkân yoktur. Sadece, bunlardan bazı örnekler üzerinde durarak, sermaye piyasası bürokrasisinin boyutları hakkında genel nitelikte açık bir fikir edinilmesine çalışacağız.

Sermaye Piyasası Kurulu, 1982 Şubat'ından 1983 Nisan'ına kadar 1 yönetmelik, 20'ye yakın tebliğ ve ek tebliğ çıkarmıştır. Ayrıca, sermaye piyasası ile ilgili sirküler de yayınlanmıştır.

Yönetmelik, Borsa Bankerliği Belgesi verilmesi esaslarını düzenlemektedir.

Tebliğler, başlıca, menkul kıymetlerini halka arzeden anonim ortaklıkların hisse senedi ve tahvil ihracı, hisse senedi ile değiştirilebilir tahvil çıkarılması, aracılık faaliyeti ve aracı kurumlar, standart malî tablolar ve raporlarla ilgili esasları içermektedir.

2499 sayılı kanunun uygulanmasına açıklık getiren bu düzenlemelerin sermaye piyasası alanında yarattığı başlıca bürokratik işlemler, Kurul'dan izin alınması, başvuru formları, bunlara eklenecek belgeler, bazı faaliyet ve işlemlerin sonucundan Kurul'a bilgi ve rapor verilmesi, tescil, ilân, teminat gösterilmesi gibi formalite ve yükümlülöklere taalluk etmektedir.

Örneğin, Sermaye Piyasası Kurulu, 24.3.1982 tarihinde çıkardığı seri II. No:1 işaretli tebliğinde, hisse senetlerini anonim ortaklıkların uymaları gereken esasları tesbit etmiştir. Bu tebliğe göre;

Sermaye Piyasası Kurulu'nun İzne Tabî İşlemleri:

1. Hisse senetlerini halka arzeden veya etmek isteyen anonim ortaklıkların;
  - a) Kayıtlı sermaye sisteminden yararlandırılmaları, kayıtlı sermaye tavanının belirlenmesi ve gerektiğinde yükselttirilmesi,
  - b) Kayıtlı sermaye tavanına kadar, yönetim kurulu kararı ile sermaye artırımları ve bu artırımlar dolayısıyla halka arzlar,
2. Ortaklıkların kuruluşunda "halkın kurucu olmaya çağırılması",
3. Tedricî kuruluş veya sermaye arttırımı dolayısıyla halka arzlar,
4. 100'den fazla ortakla anî usûldē ortaklık kurulması,
5. Ortak sayısı 100'ün üstünde olduğu herhangi bir şekilde tesbit edilen ortaklıkların sermaye arttırımları,
6. Anî olarak kurulan anonim ortaklıklar, pay sahiplerinin, ortaklığını tescilinden sonra paylarını halka müracaat suretiyle elden çıkarılmaları,
7. Türk Ticaret Kanunu'nun 329'cu maddesi uyarınca ortaklık eline geçen

kendi hisse senetlerinin halka arzı,

İzin için başvuruda görülen noksanlıkların Kurul'un istediği sürede tamamlanmaması başvuruyu geçersiz kılmaktadır.

İzahname ve sirkülerde meydana gelen değişikliklerin 10 gün içinde Kurul'a bildirilmesi ve değişiklik ve diğer hususların Kurul'dan izin alındıktan sonra tescil ve ilânı zorunludur.

Bu Kanun'a tabi anonim ortaklıklar, çıkardıkları hisse senetlerini, satış süresinin bitiminden itibaren 30 gün içinde kota edilmek üzere, Borsa'ya başvurmakla yükümlüdürler.

#### Kayıtlı Sermaye Sisteminden Yararlanma Esasları:

Kayıtlı Sermaye Sisteminden yararlanmak için Kurul'a yapılacak başvuruya eklenecek belgeler:

- Şirket esas sözleşme metni,
- Esas sözleşme değişiklik taslağı,
- Gerekçe,
- Ortaklığın yönetim ve denetim organlarını oluşturan kişileri tanıtıcı belgeler,
- Geçmiş 5 yıla ait bilanço, kâr ve zarar cetveli, kaynak-kullanım tablosu, fonların akış tablosu ile, kayıtlı sermaye tavanının tamamlanması öngörülen döneme (en çok 5 yıl) ilişkin yukarıdaki tabloların proformaları,
- Geçmiş 5 yıla ait dağıtılan temettü oranları,
- Kurulca gerek görülecek diğer belgeler.

Her ortaklığın kayıtlı sermaye tavanı Kurul'ca belirlenir. Kayıtlı sermaye sisteminde başlangıç sermayesi Maliye Bakanlığı'nca belirlenmiş olan 250 milyon liradır.

Kurul'dan izin alındıktan sonra kanunda öngörülen Ticaret Bakanlığı izni, genel kurul kararı, Ticaret Mahkemesi onayı, Ticaret siciline kayıt ve ilân işlemleri yerine getirilir.

Kayıtlı Sermaye Sistemine Tabî Ortaklıklarda Sermaye Arttırımı:

Kayıtlı Sermaye Sistemine geçiş tamamlandıktan sonra, yönetim kurulunun sermaye arttırımı ve halka arz kararı üzerine Kurul'a yapılacak başvuruya şü belgeler eklenir:

- Başvuru sırasında yürürlükte bulunan esas sözleşme metni,
- İzahname ve sirküler taslakları,
- Geçmiş 3 yıla ait bilanço, kâr ve zarar, kaynak-kullanım ve fonların akış tabloları ve gelecek 3 yıl için bunların proformaları,
- Kurul tarafından belirlenecek süre içinde hisse senetlerinin tamamen satılacağı ve bedellerinin ödeneceğini taahhüt eden gerçek veya tüzel kişilerle yapılan anlaşma taslağı,
- Rüçhan hakkının kullanılmasıyla ilgili bilgiler,
- Kurul'ca gerekli görülecek diğır bilgiler,
- İzin istihsalinden önce satış taahhüdü anlaşmasının noterden tasdikli bir örneğı Kurul'a verilir.

Kurul, satış taahhüdünün yerine getirilmesi hususunda teminat verilmesini istediğı takdirde, Kurul'un uygun göreceğı bir teminatla ilgili belgelerin de ibrazı gerekir.

Kurul, gerekli incelemeleri yaptıktan sonra izahname ve sirkülerin nihai şeklini onaylar ve halka arz izni verir.

Tebliğın bundan sonraki kısımlarında, izahnamenin tescil ve ilânı, spesi-  
menin Kurul'ca onaylanması, sirkülerin ilânı, halka arz, rüçhan haklarının kul-  
lanılması(15 gün-2 ay arasında süre Kurul'ca belirlenir), hisse senetleri be-  
dellerinin ödenmesi, satış süresi bitiminde satılmayan hisse senetlerinin taah-  
hüt edenlerce 3 gün içinde ortaklığa ödenmesi, satış sonuçlarının 6 iş günü i-  
çinde Kurul'a yazılı olarak bildirilmesi, Kurul'un teminatı(varsa) iade izni,  
Kurul'un sermaye arttırımı sonuçlarını Ticaret Bakanlığı'na bildirmesi, ortaklı-  
ğa belge verilmesi, 10 gün içinde tescil, ilân vs. hususunda yapılacak işlemler  
gösterilmektedir.

Kayıtlı Sermaye Sistemine Tabi Olmayan Ortaklıkların Sermaye Arttırımı:

Kayıtlı sermaye sistemine tabi olmayan ortakların sermaye arttırımı ile ilgili olarak izin için kurul'a yapılacak başvuruya eklenecek belgeler de, yukarıda olduğu gibi ayrıntılı maddeler halinde sayılmış ve Kurul izninin verilmesi için aranan diğer şartlar, formalite, halka arz, izahname, sirküler, tescil ve ilânları vs. açıklanmıştır.

Tebliğin 7 No:'lu ekinde izahname ve sirkülerin içereceği bilgiler gösterilmiştir. İzahnamede yer alacak hususlar genel bilgiler, sermayeye kurucular ve ortaklık kurullarına, kâr dağıtımına halka arzolan hisse senetlerine, arz ve satışa ilişkin bilgiler olmak üzere toplam 55 madde halinde, sirkülerde bulunacak bilgiler de 7 madde halinde sayılmıştır.

Söz konusu tebliğle ortaya konan bürokrasi ve formalitelerin en göze çarpan özellikleri şunlardır:

- Anonim ortaklıklar tarafından hemen her adımda Sermaye Piyasası Kurulu'nun izni, onayı alınması gerekli bulunmuştur.
- Formalitelerin yoğunluğu ve bu derece ayrıntılı bilgi ve belgeyi vaktinde hazırlayıp verme işi, ülkemizin bugünkü gelişme düzeyinde yeterince organize olmamış küçük ve orta boydaki anonim ortaklıkları büyük güçlükler içine düşürecek ve önemli giderlere yol açacak bir nitelik arz etmektedir.
- Bürokratik işlemler, Sermaye Piyasası Kurulu'nda tamamlandıktan sonra Ticaret Bakanlığı cephesinde yeniden başlamaktadır. Esasen seri I, No:1 işaretli tebliğin başlangıcında bu cihete değinilecek "Türk Ticaret Kanunu'nun 2499 sayılı kanunla uygulanmayacağı belirtilen hükümlerinin yürürlükte bulunduğu ve her 2 kanunun birlikte uygulanmayacağı" ve tebliğin bu anlayışla hazırlandığı ifade edilmektedir. Tabii bu durum, tebliğ metninde de görüldüğü gibi, en azından iki merci arasında "Double emploi" yaratmakta, Ticaret Bakanlığı da kendi bürokratik işlemleri için ayrıca bilgi ve belgeler istediğinden, bu durum, anonim ortaklıkların uğraşacakları işlem sayısını daha da arttırmaktadır. Öyle ki, anonim şirket temsilcileri, bu yüzden, Türkiye'de bu tür kurumların pek büyük bir bölümünün bulunduğu İstanbul'dan ve diğer merkezlerden sık sık Ankara'ya gitmek zorunda kalmaktadırlar.

Söz konusu formalitelerle ilgili olarak anonim ortaklıkların karşılayacakları giderlerin başında, yukarıdaki tebliğde olduğu gibi, diğer tebliğlerle de getirilen çok sayıda ilân ve özellikle malî tablolar ve raporlarla ilgili seri VIII. No:2 işaretli tebliğin öngördüğü ilânlara ait giderler yer almaktadır. Gerçekten, standart Malî Tablolar ve Raporlar hakkındaki söz konusu tebliğde kanun kapsamına giren anonim ortaklıkların ve aracı kurumların ayrıntılı bilançolarını, yönetim kurulu raporlarını, denetçi ve denetleme kurulu raporlarını, ayrıntılı gelir tablolarını, özet bilançolarını ve özet gelir tablolarını tebliğ ekinde verilen ön eklere göre hazırlamaları ve genel kurul toplantılarını izleyen 30 gün içinde sermaye piyasası kuruluna vermeleri ile birlikte standart örneklere uygun denetim raporu, bilanço ve gelir tablosu özetlerini, 30 gün içinde Türkiye Ticaret Sicili gazetesinde ve ortaklığın menkul kıymetlerini halka arz ilânlarının çıktığı en az iki gazetede (aracı kurumlarla, evvelce ilân yoluyla halka menkul kıymet arzetmemiş ortaklıklarda Türkiye ölçüsünde yayın yapan iki gazetede) ilân etmeleri zorunlu kılınmıştır.

Sermaye piyasasında halkın tasarruflarını toplayan anonim ortaklıkların malî durumlarına ilişkin belgelerin, kanunun "sermaye piyasasının güven, açıklık ve kararlılık içinde çalışması, tasarruf sahiplerinin hak ve yararlarının korunması" ilkesine ve onun hükümlerine uygun olarak, ilân edilmek suretiyle tasarruf sahiplerinin ve diğer ilgililerin bilgisine sunulması başka ülkelerde de olduğu gibi, gayet doğal ve yararlı bir tedbirdir. Ancak bunun memleketimiz koşullarıyla ilgili diğer yönleri de mevcuttur. Alınan bilgilere göre, küçük boy bir anonim ortaklığın bilanço ve gelir tablosu özetleriyle denetim raporunun, Türkiye ölçülerinde iki gazetede ilânı, en az 500.000 liraya malolmakta, daha büyük kuruluşlar için 1 milyon lirayı geçmektedir. Buna, kuruluş, statü değişikliği, sermaye arttırımı, tahvil ihracı v.s. hallerinde yapılan ilânların giderleri de eklendiğinde bu giderler üretimle uğraşan teşebbüslerin maliyetlerini etkileyecek bir boyut kazanmaktadır. İlân giderlerinin yükünü biraz olsun hafifletmek için, dikkat edilirse, halen günlük gazetelerde çıkmakta olan malî tablo ve rapor ilânları, çıplak gözle zor okunur bir puntayla yayınlatılmakta, böylece bunların ilânından umulan fayda da azalmaktadır. Herhalde, bu ilânların yayınlanmasında teşebbüslere fazla maddî yük teşkil etmeyecek daha pratik yöntemler bulunmasına ihtiyaç vardır.

Sermaye Piyasası Kanunu'nun II.ci maddesi hükmü (ki yukarıda seri I. No:2 işaretli tebliğde de yer almıştır) ile getirilen Borsaya başvuru zorunluluğu da bu alandaki bürokratik işlemlerin hacmini adamakıllı genişletmiştir. Gerçi, 2499 sayılı kanun bir kotasyon zorunluluğu getirmiş değildir. Fakat, yıllardan beri, ikincil resmî piyasanın işlemeziği bağı olarak borsada uygulanan kriterlerin çok esnek tutulması dolayısıyla hemen hemen her başvuru, o menkul kıymetin borsaya kabulü ile sonuçlanmakta böylelikle getirilen yöntem, kotasyon zorunluluğu gibi işlemektedir. Bu yöntemin uygulanması başladıktan sonra borsada kotasyon hızlanmıştır. Tabii, bu başvurulara da, borsa yasağına göre borsa yetkili mercilerinin gerekli gördükleri bir seri belge eklemekte, (ki, bunların ayrıntılarına girmek istemiyoruz) aynı zamanda, kota alınacak hisse senedi veya tahvilin nominal tutarının onbinde beşi oranında bir kotasyon ücreti ödenmektedir.

Bu formalite yoğunluğu, bunun neden olduğu zaman kaybı, emek, giderler ve gerektirdiği ek örgütlenme ihtiyacı gibi külfetlere, şüphesiz, büyük anonim ortaklıklar daha kolay uyum sağlayabilecek durumdadırlar. Örneğin, bunlar, örgütledikleri merkezî bir servis ve istihdam ettikleri uzman elemanlarla, gruba dahil şirketlerin tüm sermaye piyasası işlerini daha pratik ve ekonomik şekilde takip edebiliyorlar.

Öte yandan, Sermaye Piyasası Kurulu ile Ticaret Bakanlığı arasındaki formalite mükerrerliğinden daha önemlisi, Kurul ile Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkilerin niteliğidir. Gerek 2499 sayılı kanunda, gerek başlangıçtan beri sermaye piyasası ve buna ilişkin faaliyet alanlarıyla (ödünç para verme, bankerlik sorunları v.s.) ilgili konuların düzenlenmesi için çıkarılan diğer kanun ve kararlarda Maliye Bakanlığına, dolaylı ve dolaysız çok çeşitli yetki tanınmıştır. Bunlar, adı geçen Bakanlığa, bağımsız çalışacağı kaydedilen Kurul'un her işine karışma imkânını vermekte ve bu durumun, işlerin sonuçlandırılmasında bir takım tereddütlere, uzun istişarelere ve gecikmelere neden olduğu anlaşılmaktadır. Söz gelimi, önemli düzenleme konularından birini teşkil eden aracı kurumlarla ilgili olarak, bankerlik kuruluşlarından hangilerine borsa bankerliği belgesi verileceği, kanun ve tebliğlerde tesbit edilen açık kurallara rağmen, 1983 yazı sonunda hâlâ bir karara bağlanamamış ve ilgililerin, aranan koşulları yerine getirerek yaptıkları başvurular uzun zamandan beri cevapsız bırakılmıştır. Bu da, sözü geçen kurumların faaliyetlerinin geliştirmelerini engellemekte ve tasarruf sahipleri karşısındaki hukukî durumlarının belirsiz kalmasına neden olmaktadır.

Sermaye piyasasının düzenlenmesinde en önemli amaçlardan biri, bu piyasanın ekonomiye sağlıklı finansman kaynakları üretecek şekilde geliştirilmesidir. Piyasanın temel fonksiyonu, ikincil piyasanın da işlerlik kazanmasıyla, kısa vadeli yatırımları (finansal anlamda) uzun vadeli fonlar haline dönüştürmektir. Bu da, hiç değilse başlangıçta, piyasanın gelişmesini özendirici tedbirlerle birlikte daha esnek denetim kurallarının uygulanmasını gerektirir. Eğer sermaye piyasasında kayda değer bir ilerleme sağlanamıyorsa, ideal düzenlemeler ve denetim mekanizmaları ortaya konularak tasarrufların sıkı bir şekilde koruma altına alınmasının pratik bir değeri bulunmamaktadır. Katı bürokratik kurallar, tıpkı dozu fazla gelen ilaçlar gibi, bazı tehlikeleri önleme uğruna sistemin kendisine zarar verip gelişmesini durdurabilir de. Bütün mesele, sermaye piyasasının gelişmesi ile, düzenleme ve kontrol mekanizmasının ve onun içerdiği bürokrasi yöntemlerinin niteliği ve gelişmesi arasında iyi bir uyum sağlayabilmektedir. Düzenlemelerin yarattığı bürokratik işlemlerin dozu fazla geldiği takdirde bu durum, sistemin kendisine zarar vererek faaliyetlerin gelişmesini frenleyebilir.

Hasılı, bu başlangıç safhasında, sermaye piyasasının temel unsurları olan anonim şirketlerin kuruluşundan, hisse senedi ve tahvil çıkarmalarına, bunların halka arzına ve daha sonra alım ve satımlarına, bu hususta bankaların ve aracı kurumların aracılık fonksiyonlarına kadar, her faaliyet aşamasında idari formalitelerin kısaltılması, basitleştirilmesi ve rasyonelleştirilmesi, sermaye piyasasının gelişmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Son defa, 5.4.1983 tarihinde kabul edilen 2810 sayılı kanunla hükümete, para ve sermaye piyasalarının güven ve istikrar içinde "ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun olarak çalışmasını sağlayacak düzenlemeleri yapma" yetkisi verilmiştir. Nitekim, bu yetkiye dayanılarak, Bankalar Kanununu değiştiren 70 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) 22 Temmuz 1983 tarihinde çıkarılmıştır. 1983 Ekim başlarına kadar, sermaye piyasası ve menkûl kıymet borsaları konusunda da bir karar çıkarılmasına çalışıldığı anlaşılmaktadır. Bu çalışma, 2499 sayılı kanunla tesis edilen sistemin işleminde, yukarıda sözü edilen bürokratik güçlüklerin giderilmesine yardımcı olacak değişikliklerin yapılması için iyi bir fırsat teşkil etmektedir. Ayrıca, bunların bir kısmının, sadece uygulamalar yoluyla halledilebileceğini de kaydetmekte fayda vardır. Bu hususta birbuçuk yıldan beri iyi bir tecrübe birikimi olmuştur.



### 3) Dış Ticaret İşlemlerinde Bürokrasi

Bürokraside kırtasiyeciliğin boyutlarını hemen her alanda örneklemek mümkündür. Bir yanda kamu kuruluşları arasında koordinasyon eksikliğinden doğan mükerrer işlemler; diğer yanda kamu görevlisine ve vatandaşa güvensizlikten kaynaklanan denetim engelleri sonucunda ortaya çıkan kırtasiyeciliğin boyutları burada dış ticaret bürokrasisinden örnek vererek belirtilecektir.

İthalat/ihracat bürokrasisine, iş sahibi vatandaş açısından bakınca ortaya çıkan tablo şudur:-

İthalatçı ve/veya ihracatçı olma işlemlerine başlamadan önce; gerçek kişinin tacir olmak için işletmenin kuruluşundan itibaren 15 gün içinde bir dilekçe ve noterden tasdikli bir imza örneği ile Ticaret Sicili Dairesine başvurması, ayrıca Türkiye Ticaret Sicili Gazetesine ilân verip, yine bu ilânın bir nüshasını 30 gün içinde sicil memurluğuna vermesi gerekmektedir.

Bu işlemlerin tamamlanmasından sonra gerçek kişi, tacir vasfını kazanır. Ancak işe başlayabilmek için gerçek kişinin;

- İşyerinde işçi çalıştıracak ise, 30 gün içinde Çalışma Bakanlığı Bölge Müdürlüğüne bilgi vermesi, ayrıca SSK sigorta işyeri sicil No:su alması,
- İşyerinin bağlı olduğu vergi dairesine müracaatla 15 gün içinde mükellef olarak kaydını yaptırması,
- Ticarî defterler tutması,
- İşletmenin bulunduğu mahaldeki Ticaret ve Sanayi Odasına kaydolması,
- İşletmenin, sınai müessese olma durumunda ve mahalde Sanayi Odası bulunması durumunda bu odaya kaydolması,
- İşletmenin sınai müessese olması durumunda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na müracaatla Sanayi Siciline kayıt ve ilân olunması (2 ay içinde)
- Sigorta'ya (Bağ-kur) kaydolması (2 ay içinde) mecburidir.

Sıra ithalatçı ve/veya ihracatçı belgesinin alınmasına gelmiştir. Bunun için gerekli evraklar:

- İthalatçı Belgesi ve İstek Formu ve/veya ihracatçı Belgesi ve Ruhsatnamesi İstek Formu (bağlı bulunan odadan yazıyla istenir)
- İmza sirküleri (Noterden tasdikli)
- Yabancı uyruklular için Kambiyo Mercilerinden alınacak izin belgesi
- Kuruluşun birden fazla Oda'ya bağlı bulunması durumunda İstek Formunu onaylayan Oda dışında kalanlardan alınacak birer nüsha Oda Sicil Kayıt Sureti
- Gümrük kaçakçılığı, vergi kaçakçılığı, 1567 sayılı kanun hükümleri uyarınca kambiyo ve 3018 sayılı kanunun 2. maddesinin (8) bendinde belirtilen suçlardan hükümlü olunmadığına dair, Adli Sicil Mercilerinden alınacak belge (Tüzel kişiliği olan kuruluşlarda Yönetim Kurulu Başkanı, üyeleri ve kuruluşun imzaları ile temsile yetkili kılınanlar için)
- Hileli veya taksiratlı olarak iflas etmediğine ve konkordato yapmadığına dair Mahalli Asliye Ticaret Mahkemelerinden veya Ticaret Sicil Memurluklarından alınacak belge (Tüzel kişiliği olan kuruluşlarda Yönetim Kurulu imzaları ile temsile yetkili kılınanlar için)
- Ticaret Sicili Gazetesi (Kuruluşun tescilini belirleyen ve varsa kuruluşun tescilinden, başvuru tarihine değin değişikliklere ilişkin)
- Varsa kullanılmakta olan İthalatçı ve/veya İhracatçı Belgesi
- Vergi Dairesine yatırılacak Harç Makbuzu.

İthalatçı ve/veya ihracatçı Belgelerinin her sene vize edilmesi gereklidir. Yine vize işlemi için;

- Bilanço (Vergi Dairesince tasdikli)
- Kâr ve zarar hesapları (Vergi Dairesince tasdikli)
- Oda Sicil Kayıt Belgesi (İlgili Odadan yazıyla alınır)
- Vergi Dairesine yatırılacak Harç Makbuzu
- Herhangi bir değişiklik varsa, bu değişikliğe tabî Ticaret Sicil Gazetesi.

İthalatçının ayrıca Sanayi Odası'ndan Kapasite Raporu alınması gereklidir. Bunun için gerekli formlar (makina ve teçhizat-kullanılan malzeme ve kullanım oranlarıyla ilgili ve diğer detaylı bilgilerle ilgili) doldurulur; ilgili Oda tarafından mahallinde ekspertiz yapılır ve belge alınır.

İhracatçı ve/veya ihracatçı belgesi alındıktan sonra fiilen bir malı ithal ya da ihraç edebilmek için gerekli bürokratik işlemler malın çeşidine bağlı olmaktadır. Halen bir çok mamülün ithalatının yasaklanmış olması yanı sıra ihracatı da kanun veya kararnameler ile yasaklanmış çeşitli mamüller vardır. Ayrıca, bazı malların ithalatı ve/veya ihracatı geçici olarak yasaklanmakta ve/veya izne tabi olmaktadır. Yasaklamalar olmayan malların ihracatı ve/veya ithalatı için gerekli belge, ve tescillerde ise tek bir makam yerine çeşitli Bakanlık veya kamu kuruluşu (malın çeşidine göre) devreye girmektedir.

Örnek: Liberasyon II Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı emrinde ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ön iznine tabi bir kalemin ithalatı gibi.

a) Proforma İstenmesi ve Alınması:

Yürürlükteki İthalat Rejimine göre proforma fatura,

- 6 aydan yeni tarihli olacak
- Var ise opsiyonu sona ermemiş olacak
- FOB teslim dışında ise CIF dökümü açık olarak gösterilecektir.

Şayet CIF veya CF ithalat yapılacak ise Ticaret Bakanlığı'ndan izin almak gerekir. Bu izin için;

- Yetkili bir banka kanalıyla müracaat edinilebilir ve ithalatın neden bu teslim şekline göre yapıldığı izahlı olarak anlatılacak
- Malın menşei belirtilecek
- İthalatçı firmanın isim ve ünvanı, adresi belirtilecek
- Yükleme limanı belirtilecek
- Proforma fatura ihracatçı firma yetkililerinin imzasına haiz olacak.

Not: İhracatçı firma bu maddelerden birini %50 eksik veya yanlış tanzim edip gönderdiğinde ikinci defa proforma fatura istenir.

b) Ankara'ya Müracaat:

Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığı'na müracaat için gerekli evraklar

- Sanayi Odası'ndan alınmış tasdikli bir yıl öncesine ait fiili Sarfiyat Belgesi

Bunun için bu kalemle ilgili bütün ithalat muameleleriyle ilgili evraklar ve muhasebe defterleri Sanayi Odası'na götürülür.

- Bu malla ilgili ihracatçı ülkeden alınmış Sağlık Sertifikası ve spesifikasyonun orijinal belgesi
- Bunların noterden tasdikli tercümeleri
- 4 adet proforma fatura
- 3 adet proforma fatura tercümesi
- Taahhütname yazısı.

Bu Ön İzin Alınmasından Sonra Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Müracaatı yapılır. Bunun İçin Gerekli Evraklar:

- Carî İthalat Rejimine uygun 5 adet proforma fatura
- Proforma fatura tercümesi
- Bu proforma fatura ve tercümelerine damga pulları yapıştırılacaktır.
- Banka makbuzu (gerekli olan tüm gerekli bilgiler teminat banka makbuzunda görülecek)  
Banka makbuzu için yetkili bankaya yazı yazılır.
- Harç makbuzu  
Harç makbuzu için Gider Vergi Dairesi'ne yazı yazılır ve belge ilgili Vergi Dairesinden alınır.
- Taahhütname yazısı
- Katalog, prospektüs, teknik döküman yollanır.
- En son yıla ait bilanço vaziyeti  
(Bağlı bulunan vergi dairesinde tasdik ettirilir)
- Gelir Vergisi veya Kurumlar Vergisi Beyannamesi ve Beyannameye esas olan bilgiler yollanır.
- Sanayi Sicil Kayıt Numarası bildirilir.  
Bunun için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nda Sanayi Sicil Kayıt numarasının bulunması şarttır.
- Kapasite Raporu

(Önce bağlı bulunulan oda, daha sonra Türkiye Odalar Birliği'nce tasdik edilir.)

c) Akreditif Açma ve İthalat Evrakları

- Tanıtıcı ön yazı
- Akreditif açma teklif mektubu formu
- No:1 Beyanname- Taahhütname formu
- No:2 Komisyoncu Beyannamesi  
Komisyoncu Beyannamesi komisyoncu tarafından tasdik edilecek.
- İthal Müsaadesi formları
- Fiyat Tescil Belgesi  
Fiyat Tescil Dairesine tasdik ettirilecek.

Yukarıda verilen örnek, tek kalem bir sanayi girdisinin ithali için muhatap olunan resmî merciler; gerekli başvuru, izin ve onaylar; zorunlu olan evrak ve belgeleri kapsamaktadır. Dış ticaret bürokrasisinde kırtasiyeciliğin boyutlarını kavrayabilmek için , binlerce malın ithalat ve/veya ihracatı için gerekli formalitelerin birbirinden az-çok farklı olduğunu hatırd tutmak gerekir, sonuçta ortaya çıkan formaliteler zincirinin uzunluğu ve karmaşıklığı, sık sık değişen yönetmelik maddeleri ve yeni kararnamele nedeniyle zaman içinde daha da artma eğilimindedir.

(İhracatla ilgili bürokrasi konusunda ayrıntılar için TÜSİAD tarafından düzenlenen "İhracat Raporu"na bakınız.)

#### 4) Kambiyo Kontrol Sistemi ile ilgili Bürokrasi

1567 sayılı kanun, karar ve tebliğler son otuz yıllık kapalı ekonomi döneminin mirası olarak hâlâ uygulanmakta ve iş sahiplerine fuzulî zahmet ve zaman kayıplarına sebep olmakta ve ayrıca ülkeye bir yarar da sağlamamaktadır. Maliye Bakanlığı sistemin kendisine verdiği yetkilerin bir kısmını TC Merkez Bankasına devretmiş ise de formalitelerde vatandaş açısından bir kolaylık ortaya çıkmamıştır.

Kontrol sistemi yeni karar ve tebliğler yolu ile yılda 10-15'e yakın tadile uğramakta ve halen yaklaşık 1200 sayfalık bir büyüklüğü haiz bulunmaktadır.

10 milyar dolara yakın mal ithalatını libere edebilen ülkemizin, ödemeler dengesinde cüzî önemi olan görünmeyen kalemleri çok sıkı bir bürokrasiye ve izne tabi tutmasındaki mantık anlaşılamamaktadır. Ayrıca, görünmeyen kalemlerdeki taleplerin müracaat sonu reddedilenlerin büyüklüğü bir kaç yüz bin \$ civarında olduğu sanılmaktadır. Böyle küçük rakamlar için 45 milyon nüfuslu bir ülkenin işadamlarının hizmet dövizini için merkezden izin almaları fuzuli zaman kaybetmeleri, bazan bu yüzden dış satım olanaklarını kaçırmaları önlenmelidir.

Örnek olmak üzere, görünmeyenlerde bir kaç kalemle ilgili bürokratik formaliteler aşağıda özetlenmiştir.

TÜSiAD'ın önerisi, cari işlemlerle ilgili döviz taleplerinin döviz bulundurmaya yetkili bankalarca doğrudan karşılanması, giderler hakkında gerekirse daha sonra belge ibrazı kaydı ile sanayicinin beyanı ile yetinilmesidir.

Sermaye hareketleri ile ilgili hususlarda daha dikkatli ve etüde dayanan yavaş bir liberasyon zorunluluğu olduğu şüphesizdir.

GÖRÜNMEYEN İŞLEMLERDE DÖVİZ  
TAHSİSİ İLE İLGİLİ BÜROKRASI

<u>A)TİCARET VE ENDÜSTRİ</u>	<u>Libere Olup Olmadığı</u>	<u>İzin Mercii</u>	<u>İstenen Belgeler</u>
a)Tamir ve montaj giderleri	Libere değil	TC Merkez Bankası	Ticaret ve Sanayi Odalarından alınacak. Zorunluluğu gösterir belge.
b)Boya, apre, empirme temizleme ve benzeri giderler	Libere değil	Maliye Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığının ön müsaadesi	İstenen belgeler müracaat halinde belli oluyor.
c)Teknik yardım için ödenen ücretler	Libere değil	TC Merkez Bankası	Bunlarla ilgili belgeler: (Bakanlıklardan) - Mesleki teşekküllerin belgeleri - Hesap şekli - Mukavele
<u>B)DIŞ TİCARET</u>			
a)Ticari seyahatler dövizden yararlanacaklar	Libere değil	TC Merkez Bankası	- Döviz gelirlerinin tevsiki - Ticari bilançoların ibrazı - Meslek grubuna göre değişik işlemler
b)Komisyonculuk ve mümessillik hizmetleri	Serbest	Bankalar veya TC Merkez Bankası	Gelecek komisyonlarla mahsubu mümkün
- Pazarlama masrafları	Libere değil	TC Merkez Bankası Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müd. MİT Genel Sek.	Maliye Bakanlığına verilecek dilekçeler
- Uluslararası Nakliyat ve Transıt	Libere değil	TC Merkez Bankası	
- Acente, mümessillik, distribütörlük hizmetleri	Libere değil	Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müd. TC Merkez Bankası	Maliye Bakanlığına verilecek dilekçelerde; - Hizmetten beklenen faydanın belirtilmesi - Dış ödeme tutarı - Dışardaki muhaberata ve mukavele projesi - Ayrıntılı firma raporu - Gerektiğinde Turizm ve Tanıtma, Ticaret, Dışişleri Bakanlıklarının onay belgesi

- Kitap, gazete, mecmua aboneleri	Libere değil	TC Merkez Bankası	Proforma şart, sonra ibraz kabul edilmiyor.
- İlan ve reklamlar	Libere değil	TC Merkez Bankası	2500 ř'a kadar fatura karşılığı
- Mesleki teşekküle katılma	Libere değil	TC Merkez Bankası	Yabancı teşekkülün belgesi
- Uluslararası Kongre Konferanslara katılma	Libere değil	Maliye Bakanlığı	Davetiye ibrazı



##### 5) Bürokratik Uygulamalardan Alınacak Dersler

Yatırım teşvik sisteminde rapora ek 43 adet dokümanın muhtelif mercilere ibrazı istenmektedir. Türkiye'nin Ankara'ya uzaklığı 500-600 km. arasında değişen illerinden bu dokümanları Ankara'ya getirecek, ilgili memura izah edecek zamanı işadamlarının çok zor bulacağı ortadadır. Araya komisyoncu şirketlerin girmesi ve maliyetlerin artması kaçınılmaz olmuştur. Teşvik priminin belli bir yüzdesi bu suretle araçlara gitmektedir. Türk Planlama Sisteminde özel sektör yatırımları serbesttir, ancak, bazı yatırımların teşvik primi alması, diğerlerini piyasa rekabeti içinde avantaj kaybına uğratacağından herkesin Ankara'ya taşınması ve özel yatırımların da merkezi kontrole girmesi kaçınılmaz olmuştur.

Sistemin genelleştirilmesi suretiyle formalitelerin kaldırılması mümkündür. Mesela, enerji yatırımlarında "ilk 5 yıl gelir vergisi alınmaz" hükmü getirilebilse hiç bir formalite olmadan aynı teşvik sağlanmış olur ve ne işadamı, ne de bürokratin zaman ve emeği israf edilmez. Bazı sektörlerde bilgisizlik yüzünden aşırı yatırım yapılması ise aylık yayınlanacak yatırım faaliyetleri raporları ile önlenabilir.

Sermaye Kurulu bürokrasisinde aşırı ayrıntılara gidilmesi ve şirketlerin genel beyanları ile yetinilmemesi TUD'a benzer durumlar yaratma istidadındadır. Şirketlerinin Sermaye Piyasası Kurulu ile uzun yıllar işbirliği yapmak zorunda oldukları gözönüne alınarak bunlara itimat edilmesi ve beyanları ile yetinilmesi, sadece, şüpheli durumlarda belge asıllarının istenmesi daha pratik bir çözüm olacaktır.

Dış ticarete gelince, iç piyasada yıllarca çalışan ve büyük vergiler ödeyen firmaların ithalat ve ihracat için gereksiz belge ve onaylara tabi tutulması dış ticarete girişimciliği köstekleyebilir.

Kambiyo uygulamalarında halâ 1567 sayılı kanun ve tebliğlerinin uygulanmaya devam edilmesi döviz rezervlerinin azlığı veya çokluğundan ziyade, batı dünyasına has, belli bilgi ve yönetim seviyesine henüz ulaşamadığımızı göstermektedir. Bürokrasiye has endişeler yüzünden sıfır başarısızlık şansı olduğu zaman dahi bunun yapılamaması tehlikesine maruz bulunuyoruz ki bu gerçekten çok üzümlenecek bir durumdur. Uluslararası banka, para ve sermaye piyasaları ile nitelikli ilişki kurmadan, ihtiyacın bir kaç misli üstünde bir rezerv olsa bile dış ticaretin liberasyonu ve sınırlı dış konvertibilite uygulamalarına gitmek mümkün değildir.

Bu bölümün sonucu önerimiz şudur: Ekonomik yönetimi öyle organize etmeliyiz ki ulusal ve uluslararası bilgiler en az masrafla fakat süratle ilgili kamu ve özel girişimcilerin eline geçsin, bilimin mümkün kıldığı son teknikler kullanılarak gerekli ekonomik kararlar alınması olasılığı yüksek tutulsun.

## BÖLÜM VII

### BÜROKRASIYİ İYİLEŞTİRME ÖNERİLERİ

#### 1) Piyasaya Tevdif Mümkün Kamu Hizmetleri Süratle Özelleştirilmelidir.

Piyasa ekonomisi içinde bir fiyat ve kâr karşılığı yapılabilecek hizmet sahalarından devlet gözetim hakkını saklı tutarak derhal çekilmelidir.

Bu hususlara şu sahalar örnek olarak gösterilebilir;

- Hastahaneler ve Laboratuvarlar, Kreşler,
- Telefon, telex, TV hizmetleri
- Meslek okulları
- Temizlik ve çöp toplama, kar temizleme, yangın hizmetleri,
- Şehir taşımacılığı, parklar, çocuk bahçeleri,
- Enerji tüketimi ve satışı, yol ışıklama sistemleri,
- Ekspres karayolları yapımı ve işletilmesi,
- Tekel durumu zorunlu olmayan bütün ticarî ve sınai imalât ve satışlar,
- Memurların daireye gidiş ve dönüş nakil hizmetleri (makam arabaları dahil)
- İşsizlere iş bulma hizmetleri (İş ve İşçi Bulma Kurumu hizmetleri de devam edebilir),
- Resmî daire arşiv ve dökümantasyon hizmetleri, yöneylem araştırmaları.

#### 2) Kamu Hizmeti Vatandaşın Ayağına Götürülmeli ve Hiç Bir İşadamı ve Sanayici Belli Müsaade Veya Onaylar İçin Merkeze Çağırılmamalı Veya Kendileri Gidip Gelme Zorunda Bırakılmamalıdır.

Ulaşım araçlarının son derece geliştiği günümüzde dosyaların sınırlı istisnalar dışında merkezde incelenmesi zorunluluğu kalmamıştır. Bir izin için aranan hususların taşra teşkilâtına önceden bildirilerek oradan otomatik olarak sonuçlandırılması prensip olarak kabul edilmelidir. Vatandaşın ve dosyasının merkeze gidip dönmesi gereksiz zaman ve emek israfının canlı örneklerinden biridir.

Girişimcilerin kaybettikleri zaman ve para ülkenin yatırım ve iş kapasitesinin gerçek bir israfı olup hiç bir şekilde ve başka yollarla telâfisi imkânı yoktur ve bu işlerini modernize edemeyen ülkeler ekonomik sahada rakiplerine göre devamlı geri kalmaya mahkûmdur. Vatandaşa hastanı merkeze götür, çocuğunu İstanbul'da okut, pasaportunu vilayetten, yatırım teşvik belgeni Ankara'dan al demek modern yönetim prensipleri muvacehesinde fırsat eşitliği ilkeleriyle bağdaştırılamaz.

Taşra teşkilâtının hareketlerinin çok kısıtlı bir robot durumundan çıkarılması; insiyatif kullanan, düşünen, vatandaşın işlerini kendi işi gibi sonuçlandıran bir kişilik kazandırılması ilk amaç olmalıdır.

### 3. İş Hızlandırma Büroları Kurulmalıdır.

Bakanlık ve vilayetlerde iş sahiplerini karşılama, dertlerini dinleme ve işlerini sonuçlandırma amacıyla Bakan veya Valiye bağlı özel ekiplerden kurulu bürolar kurulmalıdır. Bir nevî hostes gibi faaliyette bulunacak bu bürolar iş sahiplerini karşılamalı, kendilerine sıra numarası vermeli, isteklerini saptamalı ve formaliteleri bildirmeli, sonucun ne zaman alınacağını ilgiliye hemen söyleyebilmelidir.

Özel olarak, eğitilecek bu hostesler dışında halk daire içinde dolandırılmamalı ve bu şekilde uzman memurların kıymetli zamanları da israf ettirilmemelidir.

Halkla ilişkileri yürütecek bu bürolarda işle ilgili bilgiler, panolarla duvarlara asılmalı ve memurlar bu ilişkinin gerektirdiği sahalarda tamamen uzmanlaşmalıdırlar.

Bu bürolar dairelerin faaliyetleri hakkında bilgi isteyen herkese açık olmalı ve istenen her türlü dökümanlar halka ve iş sahiplerine bedava sağlanmalıdır.

Belli saatlerde dairenin çalışma durumunu merak eden kişiler için özel turlar tertip edilmelidir.

Halkla ilişkilerde özel uzmanlık isteyen bürolara personel yetiştirilinceye kadar her teşkilâtın teftiş kurulları bu bürolarda görev alabilirler.

4) Bakanlıklar Sadece Prensipleri Saptamalı ve Uygulamaları Kontrol Etmelidir.

Bakanlıklar daha ziyade prensip makamı olarak çalışarak uygulama için prensip talimatları vermeli ve asla taşra memurları gibi hareket etmemeli ve günlük işlere asla karışmamalıdır. Bakanlık prensip kararları ise her ay Resmi Gazetede yayınlanmalıdır ve ayrı broşürler şeklinde satışa arz edilmelidir veya isteyenlere bedava verilmelidir.

5) Bürokraside Lider Kadrolar Özel Olarak Seçilmeli ve Devamlı Eğitilmelidir.

Bürokratik yönetim geleneğimizde başarılı başarısız memur ayırımı kalkmış gibidir. Terfiler otomatik hale gelmiş ve başarısız memurlar yetenekleri olmadığı halde üst yönetim kadrolarına süratle ilerleyebilmektedirler. Bu sakıncalı durumu önlemek için yönetici seçimi diğer memurlardan ayrı usullerle yapılmalı ve yöneticiler her terfiden önce özel eğitim ve kurslardan geçirilmelidirler. Kişilik dengesinin çok önem arzettiği yerlerden başlayarak yöneticilerin ayrıca psikolojik testlere ve psikanalize tabi tutulması da denenmelidir.

Ülkemizin "management" konusundaki bilgi açığını süratle kapamak amacıyla orta ve yüksek dereceli yöneticilik okulları açılması, yerli ve yabancı sermaye için tamamen serbest bırakılmalıdır.

Büyük stress altında çalışan ve gerçek anlamda dinlenme imkânı olmayan üst yönetici kadroların 3-4 yılda bir defa üniversite veya diğer araştırma kurumlarında görev verilerek dinlenmeleri ve bilgilerini yenileme olanağı verilmelidir.

6) Memurların İş Sahiplerine Karşı İşledikleri Suçlar Adli Kaza Sistemine Tabi Olmalıdır.

Memur suçları ile ilgili Yasalar süratle gözden geçirilmeli ve iş sahiplerine(özellikle ihracatçıya) karşı işlenen suçların cezaları arttırılmalı ve tatbikat idarî kaza mercilerinin yetkisinden alınarak adli kaza mercilerine verilmelidir.

Memurları muhakemesi ile ilgili yasalarımız maalesef memur-halk ilişkilerinde memurların ilgisizlikleriyle ihmallerini süratle cezalandıracak bir dinamizmden mahrumdur. İşleri geciktiren, savsaklayan, formaliteleri kasden arttıran memurlar süratli bir yaptırım mekanizmasının yokluğunu fırsat bilerek iş sahip-

lerine tarifsiz sıkıntılar çektirmekte ve bu konu uzun yıllardır bir türlü halledilememektedir.

İş sahiplerine kasden çıkardığı güçlüğün 1-2 saat içinde savcı ve hakim önüne gidebileceğini bilen bir memur davranışlarında şüphesiz daha dikkatli ve süratli olması gerektiğini hemen öğrenecektir.

#### 7) Siyasi Postların Adı Konmalıdır.

İktidardaki bir partinin genel seçimler vs. nedenlerle değişmesi halinde değiştirilmesi mümkün yüksek memur pozisyonları açıkca yasalarla belli edilmelidir. Bunların sayıları sınırlı tutulmalı ve gerçekten ayrılmalārını sağlamak ve gereksiz kulis çalışmalarını önlemek bakımından seçim sırasında istifalar otomatik hale getirilmelidir. Bu husus yapılamadığı takdirde yetenekli üst yöneticiler gelip giden partiler tarafından devamlı yerinden alınacağı için kamu yönetimi süratle yıpranacak, zayıf düşecek, ayrıca son derece zor yetişen bu gibi yöneticilerin yerine daha zayıfları geleceğinden kamu hizmeti giderek çökmeye yüz tutacaktır.

#### 8) Parlamento'ya Bağlı Yasa Dışı Uygulamaları Düzeltmekle Görevli Yeni Bir Organa İhtiyaç Vardır.

Günümüzde devlet bütün tahminlerin ötesinde büyümüş ve her geçen gün yeni bir sahaya el atmak zorunda kalmaktadır.

Fertler, büroların sert ve robotik davranışları karşısında bunalmışlar ve kendilerini güler yüzle karşılayacak, dinleyecek ve yanlış işlemleri düzeltebilecek bir üniteye ihtiyaç ortaya çıkmıştır. İskandinav ülkeleri bu uygulamada öncülük etmektedir.

Parlamento'ya bağlı olarak ve Ombudsmen adı ile kurulan bu teşkilâtın ne vandas ve ne de hükümetle ilişkisi olup tamamıyla tarafsızdır. Şikayetleri dinler, tahkikat yapar ve tavsiyelerde bulunur. Böyle bir teşkilatın Türk parlamento'suna bağlı olarak kurulması ve faaliyete geçirilmesi bürokratları çok daha dikkatli ve anlayışlı olmaya sevkedeceğini düşünüyoruz.

9) Kamu Yönetimi Metodlarını Araştırma Kurumu Kurulmalıdır.

Bürokrasiyi düzeltme süreci bir defa yapılarak son verilecek bir gayret değildir. Bu açıdan bürokrasinin devamlı bir gözetim, denetim ve reform aşamasında tutulması bilimsel bir zorunluluktur. Her gün çıkan kanun, karar ve tebliğler bürokrasiye yeni görevler vermekte, eskilerini gereksiz kılmakta veya değiştirmekte ve halkın uyması gereken yeni yeni formaliteler ihdas edilmektedir. İdari reform çalışmasını bitirip bilimsel çalışmalara son veren bir ülke tarihinin çok acı sürprizleri ile karşılaşabilir.

Bu bakımdan idari uygulamaları ve formaliteleri bilimsel olarak inceleyen geniş kapsamlı bir Kamu Yönetimi Araştırma Kurumu ihdas edilmelidir. Bu kurum mevcut kurumları genişletme yolu ile kurulabilir veya tamamen yeniden ele alınabilir. Sözkonusu Kurum mevcut kamu yönetimini, yönetim bilimleri, ekonomi, hukuk, istatistik, psikoloji, kültürel antropoloji, sosyal psikoloji v.s. bilimler açısından çok taraflı bir gözetim ve denetim altına almalı, en fazla şikayete mucip idarelerden başlayarak sıra ile Bakanlıklar ve Kuruluşları hakkında özel araştırmalar (case studies) yapmalıdır.

Bu kuruluş zaman zaman "yönetimi basitleştirme yarışmaları" açmalı ve ödüller vermeli ve sonuçları basına açıklamalıdır.

10) Formaliteler Açısından Yasalar Gözden Geçirilmelidir.

Kırtasiyecilik zihniyeti kanunların hazırlanması aşamasından başlayarak bütün safhaları kaplamakta ve uygulamada, özellikle çıkarıcı memurların elinde patolojik bir görüntü kazanmaktadır.

Kırtasiyecilikten kısa sürede kurtulabilmek için bütün yasaların modern yönetim bilimi ekipleri tarafından gözden geçirilmesi ve prosedürlerin basitleştirilmesi şarttır. Yeni çıkacak yasaların da böyle bir ekipin görüşleri alınarak çıkarılması uygun olacaktır.

11) Bir İdarî İşlem Bir Diğerine Bağlanmamalıdır.

Vatandaşların bir dairedeki işlerinin icrası başka dairedeki formalitelerin önceden bitimine bağlanmamalıdır. Örneğin, oto trafik muayenelerinin yapılması vergilerinin ödenmiş olmasına bağlanmaktadır. Böyle bir bağlama vergiyi ödeme-yen kişinin trafik muayenesini engelleme suretiyle onun yeni bir suç işlemesine sebep olabilir.

İki idarî işlemin birbirine bağlanması işleri yavaşlattığı gibi memurları da tembelliğe sevketmektedir. Örneğimizde motorlu taşıtlar vergisini alan daire hiç bir işlem yapmadan muayene sırasında vergilerin yatırılmasını izlemekle yetinmektedir.

Birişin icrası için gerekli belge ve pulların ilgili daire yerine başka yerlerden sağlanmasının da modern yönetim prensipleriyle bağdaştığı söylenemez. Trafik belgelerinin şoförler derneğinden sağlanması bu konuya iyi bir örnektir.

12) Memurların Keyfî Olarak Dilekçe ve Pul İsteme Yetkileri Kısıtlanmalıdır.

Dilekçe kırtasiyeciliği resmileştiren ve başlatan önemli bir belge olup, günümüzde belli istisnalarla hiç bir fonksiyonu kalmamıştır. Dilekçe dolayısıyla kağıt, mürekkep ve zaman israfı büyük boyutlara varmıştır. Dilekçenin kaydedilmesi ve tekrar memurun önüne gelmesi, amirden geçmesi artık herkesin güldüğü bürokratik bir davranış olmuştur. Vatandaş bürolara gittiği zaman ne istediğini ilgili memura söylemesi yeterlidir. Müracaat dolayısıyla bir mal ve hizmet dağılımı oluyor veya bir hak doğuyorsa o zaman memur vatandaşın hüviyet ve imza isteyebilmelidir.

Dairelerde kâğıtların masalar arasında dolaşmasını önlemek için memurlar dilekçe yerine defter üzerinden müracaatları yürütmelidirler. Defter usulü, müracaatta ilgili istatistiklerin daha kolay toplanmasına da imkân verir. Belgelere pul yapıştırılması işlemleri gereksiz yavaşlatan bir uygulama olduğundan süratle azaltılmalı veya kaldırılmalıdır.

13) İş Sahiplerinden İstenecek Belgeler Sınırlandırılmalıdır.

Bürolar vatandaşın prensip olarak hüviyet dışında belge isteyememeli ve sağlık, nüfus, ikâmet, fotoğraf vs. ile ilgili bilgiler vatandaşın beyanına dayandırılmalıdır. Hiçbir fonksiyonu kalmayan resmî belgelere ait gazete kayıp ilanları kesinlikle yasaklanmalıdır.

Çağımızda modern devlet vatandaşlarını nüfus hüviyet cüzdanındaki bilgilerden takip edebilen devlettir. Vatandaşın iş için gittiği her yerde, dilekçe, ikâmetgah, nüfus sureti, fotoğraf, vs. vermesi, ilkel bir davranış olup, büroların vatandaşa itimat etmesi, beyan ile yetinmesi, çok gerekli ise sabıkalı insanların listesini dairede daha önceden hazır bulundurması ve her iş sahibine kötü vatandaş işlemi yapmaması lâzımdır.

14) Devlet Ödemeleri Tercihan Çekle Yapılmalıdır.

Vergi ve hizmet ödemelerinin (su, elektrik, gaz, telefon) çekle ödenmesi sistemine zaman kaybedilmeden geçilmeli ve bu suretle halk ve özellikle iş adamlarının zaman ve emeklerinden tasarruf sağlanmalıdır.

Bu konuda çizgili çek sisteminin postada kaybolma vs. sakıncaları önlediği kamuoyuna süratle duyurulmalıdır.

Çekle ödeme memurun zamanından tasarruf sağlar, ülkedeki fon akımlarının verimini arttırır, iş sahibine büronun uzaklığına göre çeyrek veya yarım gün tasarruf ettirir, nakil vasıtalarındaki kalabalığı azaltır, enerji tasarrufu sağlar. Bu tasarrufları nazara alarak çekle ödemelerde maktu olarak 500-1000 TL. gibi indirimlere de müsaade edilebilir.

Devlete ait ödemelerde çeklerin karşılıksız olması bir çoğu ahvalde bir önem arzetmez, zira borç kapatılmayarak tekrar istenebilir ki, kanunî takibat ayrıca yapılır. Ancak, yine çekle ödemelerdeki aksaklıkları düzeltecek yasal değişiklikler süratle sonuçlandırılmalıdır.



15) Memurların Zamanları ve Özellikle Toplantıları Disipline Alınmalıdır.

Merkezde veya taşrada hiç bir memur, yerine tam yetkili bir vekilini bırakmadan toplantı, dış seyahat, amir görme, v.s. sebeblerle makamını terketmemelidir.

İş adamları birkaç yüz km. katederek geldikleri merkezde yetkili kişileri yerinde bulamamakta ve gereksiz yere zaman ve para harcamaktadırlar.

Toplantı sayısını azaltma amacıyla bakanlık sayısı asgariye indirilmeli, toplantı konusu telefonla halledilememe sebebi makûl görülmeden gerekli izin verilmemelidir.

16) Devlet Formaliteleri Rehberi Çıkarılmalıdır.

Bürokrasinin olumsuz gücü halkın kanun bilgisinin az olduğu sahalarda kendisini kuvvetle hissettirmektedir. Bu bakımdan Başbakanlık devlet formaliteleri konusunda alfabetik bir rehber hazırlatmalı ve her yıl bunu ajur halde tutmalıdır. Bu rehber ayrıca konular itibarıyla ve küçük broşürler şeklinde bütün Türkiye'de belli yerlerde devamlı olarak satış arz edilmelidir.

Bugün vatandaşın telefonla veya bizzat giderek devlet formalitelerini noksansız olarak saptaması şansı çok düşüktür.

Çıkarılacak rehber, büroların adreslerini, telefonlarını ve hangi hakların hangi belgeler karşılığı verildiğini açıkça belirlemelidir. Bu konuda Raymond Barre'in başbakanlığı sırasında Fransa'da çıkarılan rehberden istifade edilebilir.\*

17) Devlet Yayınları Satış ve Dağıtım Büroları Kurulmalıdır.

Yasalarla ilgili karar, tebliğ, izahnamelerle devlet kurumlarının yaptığı araştırmaları, yayınladığı istatistikleri özel bir takip ve ilişki kurulmadıkça vatandaşlarca sağlanması imkânı yoktur.

İdarenin demokratizasyonu sürecinde idarenin yaptığı çalışmaların zamanında halk tarafından takibinde sayısız yararlar vardır. Halk-yönetim yakınlaşmasında karşılıklı haberleşmeyi kesinlikle sağlamak lâzımdır.

---

\*Le guide de vos droits et démarches 1978, Documentation Française

Bu açıdan halkla yakın ilişkisi olan büroların 3 aylık - 6 aylık - yıllık faaliyet raporlarının ve programlarının yayınlanması ve basına açıklanması yararlı olacaktır.

18) Memurların Gelir Durumları Reform Sonuçları Alındıkça Düzeltilmelidir.

Bu konuya en son temas etmemizin nedeni, öneminin azlığı değil; diğer öneriler yerine getirilmesi halinde bürokrasinin büyüklüğü önemli ölçüde azalacağından ve memurlara daha fazla gelir daha kolay sağlanacağındandır.

Memur sınıfına ülkemizin orta sınıfına alt-üst kademelerine göre gelir sağlanmasının ve bu gelirin enflasyonist aşınmaya karşı devamlı korunmasının bürokrasinin ABC'si olduğu unutulmamalıdır.

Çocukları gerekli tahsili yapamayan, hastasını gereği gibi tedavi ettiremeyen ve hizmetinin bitiminde dahi konutsuz kalacak bir memurdan kimsenin hizmet istemeye hakkı yoktur.



## EK I

### Yatırım Teşvik Sisteminde İstenen Belgeler (Muhtelif Mercilere Sunulur)

- Fizibilite raporu
- Makina ve techizat program ve katalogları
- Şirket ana sözleşmesi
- Şirket imza sirküleri
- Son üç yıl bilançoları ve kâr zarar cetvelleri (Vergi Dairesi tasdikli)
- Kapasite raporları
- Yatırım tutarı ve yıllık dağıtım listesi
- Yatırımın finansman tablosu
- İhracat taahhütnameleri
- İthal edilecek mal listeleri (6 nüsha)
- İthal edilecek mal listeleri (Çeki listesi)
- İthal müsaadelerinin noter tasdikli suretleri
- Akreditifin açılış mektubu
- Yerli imal durumu belgesi
- Gümrük taahhütnamesi
- Teşvik belgesi yatırım takip formu
- Gümrük teminat mektubu
- İthalatçı mutemet firmanın devir taahhüdü
- Kullanılacak hammaddelerin ayrıntılarını gösterir liste
- Bunların işletmede kullanılacağına dair taahhütname
- Sanayi odasının tasdikli stok raporu
- Son yıl kapasite raporu
- Gümrük vergi ve resimlerine ait gümrükçe onaylı kesin vergi listesi
- Bankaların TUD'a hitaben akreditif durum yazısı
- İthal müsaadelerinin noter tasdikli suretleri
- Öz sermaye özel şartının yerine getirildiğine dair TUD listesi
- İhracat taahhüdü ile ilgili idare meclisi raporu
- Ayrıntılı iç ve dış pazar etüdü
- Yatırım malları ithalat döviz istek formu
- Son yıl vizeli ithalatçı belgesi

- Firma ile ilgili Ticaret Sicil Gazetesi
- İthal teminatının kabul edileceğine dair banka mektubu
- Dış kredi anlaşmasını onaylayan Maliye Bakanlığı yazısı
- Makine parkı listesi (Odalarca tasdikli)
- Müteahhitlik karnesi fotokopisi
- Alınan taahhütlerle ilgili işlerin işverence tasdikli listesi
- Taşaronluk sözleşmesi tasdikli suretleri
- İş sözleşmesi tasdikli suretleri
- Yatırım takip formu
- Gümrükçe tasdikli ithal kontrol fişleri
- Alınan kredilere ait belge (Bankaca tasdikli)
- Yapılan ihracata ait bankaca tasdikli formlar
- İthalî istenen malların proforma bedeli üzerinden %0,1 harcın alındığına dair harç makbuzu aslı.