

# mülkiyeliler birliği dergisi

## İÇİNDEKİLER

İLHAN ÖZER	
Devlet Memurları Kanunu Üzerine Bazı Düşünceler .....	2
H. İBRAHİM UZUN	
Özel Okul Yatırımları .....	6
İHSAN OLGUN	
Danıştay Hakimlerine Disiplin Cezaları Uygulanabilir mi? .....	12
Z. SELÇUK MARUFLU	
Beyin Göçü .....	15
İSMAİL AKAY	
Devlet Memurları Kadroları .....	19
MÜLKİYELİ BİR SANATÇI .....	21
GENCAY ŞAYLAN	
Yönetimde Reform Kavramı .....	23
ŞEVKET AKINCIOĞLU	
Bankalarla Müşteriler Arasındaki Münasebetler .....	28
İSMAİL GÜZELİŞ	
Mülkiye Şeref Kitabı .....	32
MUZAFFER UYGUNER	
Çankaya'nın Eseri .....	33
KURTULUŞ SAVAŞINDA VALİLER SORUNU : III.	
Elazığ Valliği .....	35
HAYRİ BAŞER	
Tedbirler .....	47
MUZAFFER UYGUNER	
Teknik Gelişmeye Giriş .....	49
Duyuru - Olaylar - Kaybettiklerimiz - Ödül - Spor - Kitap Sayfası .....	52

# Sayın Okurlar

Türkiyemizde olaylar, tahminlerin de sınırlarını aşarak, hızla gelişmektedir. Ancak bu gelişmeler yüzeysel olmakta, bu gelişmelerin altındaki temel sorunlar hep aynı kalmaktadır. Artık herkesce bilinmektedir ki, bu temel sorunlar ciddi bir çözüm şekline bağlanmadıkça, yurdumuzda meydana gelecek olayları önceden tahmin ederek, zamanında tedbirlerini almamız mümkün olmayacaktır. Atatürk'ün deyimiyle, «*zuhurata tâbi*» olmakta devam edeceğiz demektir.

İşte Dergimiz, çıktığından bu yana, ülkemizin bu temel sorunlarına ışık tutacak veya çözüm yolu gösterecek yazılar yayımlamaktadır. Bu sayıda da «*idari reform*» kapsamına giren konularda önemli yazılar yer almaktadır. Bu nitelikteki yazıları yayımlamak bizim, bunları değerlendirip faydalanmak yetkililerin görevidir.

Saygılarımızla  
MÜLKİYELİLER BİRLİĞİ  
DERGİSİ



# Devlet memurları Kanunu üzerine Bazı düşünceler

İlhan ÖZER  
Maliye Başmüfettişi

Birkaç aydan beri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile, 1327 sayılı kanunla, bu kanunda yapılan son değişiklikler üzerinde çeşitli görüşler ileri sürülmekte ve tartışmalar yapılmaktadır. İntibak çizelgelerini alan memurlar, intibak komisyonlarının kendilerini oturttukları derece ve kademeye bakmakta, emsâlleri ile mukayeseler yaparak, daha önceki intibaklarla sayılmayan hizmetlerini bu defa saydırma çabası göstermektedirler.

Son aylarda yapılan şiddetli tenkitler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa değil, 1327 sayılı Kanunla yapılan değişikliklere ve intibaklarla ilgili hükümlerin tatbikatına yöneltilmektedir. Şüphesiz, her tenkit ve tahlil bir ölçü dahilinde haklılık taşımaktadır; ancak bu tartışmalar «sadece bir grup memuru» veya sadece «bir şahsın özel durumunu ve çıkarını» ilgilendirmekte; Devlet Memurları Kanununun genel bir kritiği henüz yapılmamış bulunmaktadır.

Aşağıda, önce 657 ve 1327 sayılı kanunların gerekçelerinde ve metinlerinde yer alan ve bugüne kadar yapılan haklı veya haksız tenkitlerde üzerinde durulmamış bulunan «Devlet Memurları Kanunundaki reform karakterindeki hükümler» izah edilecek; daha sonra kamu personelinin büyük kesimlerini memnuniyetsizliğe sevkeden hususlar incelenecek; neticede bu memnuniyetsizliklerin ne suretle giderilebileceği konusunda görüşlerimiz ileri sürülecektir.

Bu konudaki mütalâalar, İstanbul'da intibaklarla ilgili olarak yaptığımız tetkiklere; Müfettiş arkadaşlarımızın muhtelif müesseselerde yaptıkları incelemelere dayanmaktadır. Şüphesiz; neticede ileri sürülen görüşler ve temenniler, devlet memurlarının tümünü değil, büyük bir kesimini ilgilendirmektedir.

## 1 — Devlet Memurları Kanununda Reform Sayılabilecek Mahiyetteki Hükümler :

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 1327 sayılı kanunla yapılan değişikliklerde tes-

bit edebildiğimiz reform sayılabilecek değişiklikler ve reform ilkelerinden önemlileri aşağıya kaydedilmiştir. Bu reform ilkeleri, kanun maddeleri arasında yer almış ve gerekçelerde de bunlara özel yer ve ehemmiyet verilmiştir.

Kanunun sadece bir iki maddesini ele alan veya sadece grubunu veya şahsını ilgilendiren bir intibak hükmünü eleştiren kişilerin, eleştirmeleri sırasında, bu reform gayelerini de gözden uzak bulundurmamaları hakkaniyete daha uyun olacaktır.

### a) Katsayı uygulaması :

Kanımızca, Devlet Memurları Kanunu ile böyle bir usulün getirilmiş olması, en önemli bir reform sayılabilir. Kamu personelinin, fiat artışları karşısında, gelirinin belli nisbetlerde artması; (katsayı) uygulamasını fiat endekslerine bağlamak suretiyle sağlanabilir. Katsayı her yıl tesbit edileceğine göre, iyi bir ekonomik vasıta olarak enflasyon ve deflasyonla mücadelede kullanılabilir. Kanunun 154 üncü maddesinde bu görüşler şöylece hükme bağlanmıştır. «... Katsayı, her yıl memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve Devletin mali imkânları gözönünde bulundurulmak suretiyle, Genel Bütçe Kanunu ile tesbit edilir.»

### b) Sınıflandırma, giriş, yükselme şartları :

Kanunun 36 ncı maddesi, memurları (8) sınıfta toplamakta ve her sınıfa giriş şartlarını, bu sınıfta asgari ve azami derece ve kademeleri tesbit etmektedir. Tahsil, ehliyet, çalışma, hizmete bağlılık gibi unsurlara yer veren ve hizmetin ehemmiyeti ile insan unsuru arasındaki ilgileri iyi şekilde tesbite çalışan hükümler getirilmiştir.

### c) Devlet Memurları arasındaki hukuki, mali, idari ve sosyal dağılımın önlenmesi :

Yeni kanun, sadece Genel ve Katma Bütçeli idarelerin memurlarına değil, İktisadi Devlet Te-



şekilleri ile Mahalli İdarelerin memurlarına da hitap etmektedir. Bütün kamu personelinin arasındaki farklılıkları gidermeyi, bilhassa malî imkânlarda eşitlik sağlamayı gaye edinmiştir. Bu suretle, kurumlar arasında, memur kullanımında eşitsizlikler önenecek; memurların bir kurumdan diğerine akışlarında kolaylık sağlanacaktır.

**d) Kadro kanunları :**

Her yıl bütçe ile yeni kadroların tesbit edilmesi, yıl içinde 3 defa derece ve kademe ilerlemesi yapılması imkânları, kamu idaresine rahatlık sağlayacak niteliktedir. Bu suretle, idarenin yeniden düzenlenmesi imkânı da elde edilmektedir.

**e) Yan ödemelerde açıklık ve yeknesaklık :**

Kanunda yer alan; temsil giderleri, ders görev ücretleri, fazla çalışma ücreti, iş güçlüğü ve riski zammı gibi yan ödemeler sistemi ile; bugünkü karışık ek ödemeler durumundan kurtulunmakta; iş ile insan unsuru arasındaki ilişki daha akli unsur-ara dayandırılmaktadır.

**f) Değişen katsayı sisteminin emeklilere de uygulanması :**

Bu suretle, emekli, dul ve yetimlerin maaşlarının, değişen iktisadi şartlara kolaylıkla uyması imkânı sağlanmaktadır.

**g) Reformun; genel idari reform, bütçe reformu ve kalkınma gayeleriyle uyuşması :**

Kanunda mevcut bir çok madde ile, bu gayelere ulaşılmaya çalışılmıştır. Kalkınmada rolü inkâr edilemeyen teknik hizmetliler ile sağlık personeline, gerek sınıflarına girişte, gerekse yükselişlerinde daha geniş imkânlar verildiği anlaşılmaktadır.

**h) Hizmet içi eğitim sisteminin getirilmesi :**

Mevcut kanunlarda ihmal edilen «devlet memurlarının yetiştirilmesi» fonksiyonu, Devlet Memurları Kanununda sarih hükümlere bağlanmıştır.

**i) Memur Yardımlaşma Kurumunun kurulması :**

Memurlara yeni sosyal hak ve yardımlar tanınması ile ilgili yeni hükümler getirilmiştir.

**k) Diğer reformist görüşler :**

657 ve 1327 sayılı kanunların gerekçelerinde ve bazı maddelerinde (3 istihdam şekli dışında istihdam kabul edilmeyeceği (= yani; kadrolu, D, E, S, N cetvellerindeki ve Yevmiyeli Teknik Personel Statüsündeki personelin statülerinin birleştirileceği); derece ve kademe ilerlemelerinde (= dikey ve yatay) hareketliliğin sağlanacağı; ücret denkliği, aleniliği, paralellliği ve tek ücret sistemlerinin benimsendiği; sistemde liyakat ve kariyer esaslarını hakim kılma temayülünün bulunduğu) belirtilmiştir.

Bir kısmını yukarıya kaydettiğimiz gerekçe ve kanun hükümlerinden de anlaşılacağı gibi; Devlet Memurları Kanunu reform gayesiyle hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Bu bakımdan, kanunun genel eleştirmesine girmeden önce bu gayelerin ve ilkelerin bilinmesinde faydalar vardır. Bu suretle, büyük bir grup memurun «Personel Kanunu» diye isimlendirdiği «Devlet Memurları Kanunu» nu tek bir kalemde kötülemeden ve kanunun yürürlükten kaldırılmasını veya Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesini temenni etmeden önce, üzerinde müsbet yönde düşünmek, kanımızca, daha olumlu bir hâl şekli olacaktır.

**2 — Devlet Memurları Kanununun İntibak Hükümlerinin Tatbikinden Doğan Memnuniyetsizlikler ve Nedenleri :**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun büyük bir kısım hükümleri 19/7/1965 ve 1/3/1966 tarihlerinde yürürlüğe girmiştir. 1327 sayılı kanun da 31/7/1970 tarihinden beri uygulanmaktadır. 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu 1/12/1970 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. 657 ve 1327 sayılı kanunlar üzerine fazla tartışma yapılmamış olmasına mukabil; intibak uygulamalarının yapıldığı 1/1/1970 ilâ 30/11/1970 tarihleri arasında ve intibak çizelgelerinin kamu personeline dağıtıldığı 30/11/1970 tarihinden sonra, kanunla ilgili ciddi eleştirmeler, tahliller ve bilhassa sert tenkitler yapılmıştır.

Daha önce belirtildiği gibi, reform gayesi ve hükümleri taşıyan, iyi niyetle hazırlanmış bir kanunun bu derece hücumlara maruz kalması bir çoklarıncaya anlaşılabilir. Bugün dahi bu kanundan ve bilhassa intibak hükümlerinin tatbikatından şikâyetçi olan ve haksızlığa uğradığı iddiasıyla ortaya çıkan ve sokağa dökülen memur gurupları bulunmaktadır.

Aşağıda, bu gurupların, haksızlık olarak nitelendirdikleri bir kaç ana nokta üzerinde durulacak ve izahları vuzuha kavuşturmak gayesiyle bir kaç görüş ileri sürülecektir.

**a) Yeni ve eski memur ayırımı :**

Devlet Memurları Kanununun 36 ncı maddesiyle tesis edilen sınıflara ve bu sınıfların derece ve kademelerine girişler ve yükselişler, 1/11/1970 tarihinden sonra memur olan «yeni» memurlar için uygulanacaktır.

«Eski» memurlar için, 1327 sayılı Kanunun Ek Geçici maddelerinde yazılı esaslar dairesinde «intibak hükümleri» uygulanmıştır. 1327 sayılı kanunla getirilen hükümler, orta derecede bulunan çok büyük bir memur grubunun müstesap haklarını ihlâl ve adâlet fikrini rencide eden bazı sonuçlar doğurmuş, adeta eski memuru cezalandırmıştır. Ek Geçici 2 ncı madde ile kabul edilen «kadro esasları», bazı eski memurlar da 2 - 3 ve hâttâ 8 seneye varan haksız intibaklara yol açmıştır. Yüksek tahsillilerde asgarî 2,5 yıllık eski memur aleyhine kayıplar olmuştur.



**b) Derece bağında tıkanmalar :**

Kadrosuzluk sebebiyle, iki veya üç üst derece alan memurlarda, «derece başının ilk kademesine oturtulma» şeklindeki tatbikat da adalet fikrini zedelemiştir. Bu şekildeki intibaklar sonucu, bir memurun 6 veya 9 sene hiç bir derece ve kademe ilerlemesi görmesi imkânı kalmamış ; memurun çalışma şevki, işe bağlılığı gibi psikolojik unsurlar dikkate alınmamıştır.

**c) Sınıflar arası adaletsizlikler :**

Kanun «teknik hizmetler sınıfı» ile «sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfına» girenlere avantajlı durumlar getirmiştir. Bu sınıflara giren 5 yıllık yüksek tahsilliler, 9 cu derecenin 3 ncü kademesinden işe başladıkları halde; «genel idare hizmetleri sınıfına» giren 4 yıllık bir yüksek tahsilli; 10 cu derecenin 1 nci kademesinden işe başlamaktadır. Bu suretle; bir yıllık tahsil fazlası, 5 yıllık bir fark yaratmaktadır.

**d) Yevmiyeli teknik personelin intibakı :**

Ek geçici 4 cü madde ile, bu gurubun intibakları konusunda hükümler sevk edilmiş ise de; kanunla bu personelin «hizmete başlama noktasının tesbiti» ile ilgili bir hüküm bulunmaması ve bu boşluğun Başbakanlık Tebliği ile kapatılmağa çalışılması büyük bir intibak karışıklığına yol açmıştır.

**e) D ve E Cetveli Personeli :**

Bunlar «yeni memur» statüsü kazanan, eski «müstahdem» grubudur. Bu gruba tanınmış olan bazı haklar, «memur» düşünce ve fikriyatına aykırı düşmektedir. Kanunda yazılı intibak hükümleri ile, bu guruba geniş haklar verilmiş; derece altı hizmetleri sayılmış, 1214 sayılı kanunla tanınmış olan Sosyal Sigorta hizmet süreleri, memuriyetlerine ilâve edilmiş, derece ve kademe ilerlemeleri yapılmıştır.

**f) Yorum farkları :**

Büyük memur gruplarını ilgilendiren intibak hükümlerinin «5 geçici madde» içine sığdırılmağa çalışılmış olması ve bu maddelerin de iyi bir tasnif tekniği içinde düzenlenememiş bulunması, tatbikatta yorum farklarını ortaya çıkarmıştır.

Bazı maddelerin sar'ih bir şekilde vazedilmesi ; kanunda olmayan ve fakat tatbikatta mutlaka bazı meseleler çıkartacağı bilinen hususların Başbakanlık Tebliğine konulmağa çalışılması, intibak Komisyonlarını çeşitli yorumlara ve tatbikata sevk etmiştir. Dolayısıyla intibaklar, her müessesede ayrı ayrı tatbik edilmiş, bazı müesseseler kendi adalet anlayışlarına uygun intibak tatbikatına yönelmişler ; bazıları da intibak çizelgelerini 3 - 4 defa tanzim ettikten sonra - bugün bile şüphede olmakla beraber - yeknesak bir tatbikata ulaşmışlardır.

**g) 1214 Sayılı Kanun :**

Sosyal Sigorta sürelerini, emeklilik sürelerine ekleyen bu kanun 1/3/1970 de yürürlüğe gir-

mesine rağmen, intibaklar sırasında, bilhassa (D) cetveli personelde büyük bir tatbikata mazhar olmuştur. 1327 sayılı kanunda, 1214 sayılı kanundan hiç bahsedilmemiş olması en büyük bir eksiklik olmuş, tatbikat, bu sebeple çeşitlilik arz etmiştir.

**h) İşçi statüsünden memur olanlar :**

Bu guruba dahil şahısların, memur olmaları ile ilgili Ek Geçici 18 ci maddenin tatbikatı değişikdir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün hazırladığı «memur - işçi ayırımı» broşürü zamanında dağıtılmadığından, bazı yerlerde fuzulen işçiler memur olmuş; memur olması gereken kimseler ise işçi statüsünde bırakılmıştır.

Kısaca yukarıya kaydedilen bu tenkitleri çoğaltmak ve renklendirmek mümkündür. Bazı memur sendikalarının çok daha değişik mahiyette çeşitli şikâyetlerini Maliye Bakanlığına intikal ettirdikleri bilinmektedir. Bazı yayın organlarında da, intibaklardan sonra ortaya çıkan haksız, gayri âdil, müktesap hakları ihlâl eder mahiyette görülen olaylara işaret edilmiştir.

Şurası muhakkaktır ki; iyi niyetle hazırlanmış olmakla beraber kanunun intibak hükümleri pek çok haklı şikâyete yol açmıştır ; bu hükümlerden, sadece, çok eski ve üst derece maaş alan bir memur gurubu ile, yeni memuriyete giren D ve E cetvelliler memnun kalmışlar; diğer devlet memurları - ellerine daha fazla aylık geçmesine rağmen - memnuniyetsizliklerini devamlı şekilde ifade edegelmişlerdir.

Bugün bu şikâyet konularının tahlil edilmesi ve yeni bazı değişiklikler ile (bu değişiklikler 657 ve 1327 sayılı kanunlarda olabileceği gibi Başbakanlık Tebliğinde de olabilir.) büyük gurupların şikâyetlerinin önlenmesi mümkün görülmektedir.

Şüphesiz; bu konular üzerinde 1327 sayılı kanun yürürlüğe girmeden önce durulması ve devlet memurunun sokağa dökülmesine mâni olunması, Devlet Memurları Kanununun bu derece şiddetli tepkiyle karşılanmasının önlenmesi gerekmekte idi. Bugün, müktesap hakları gözetir, adalet duygusuna en geniş ölçüde yer veren ve çeşitli tahlil, tenkit ve temennileri dikkate alan bir kanun ve tebliğ değişikliği yapılarak, kısa bir süre içinde personel reformunun yerleştirilmesi ve benimsetilmesi imkânları vardır.

Aşağıda, kısaca, halen yapılabilecek değişikliklerin neler olabileceği ve bunlardan ortaya çıkabilecek sorunlara temas edilecektir.

**3 — İntibakların Düzeltilmesi İmkânları :  
Kanunda Yapılması Gerekli Değişiklikler ve Bazı Sorunlar :**

Belirtmek gerekir ki, intibak hükümlerinden doğan memnuniyetsizlikler «eski memurlar» ile ilgilidir. Yeni memurlar, Devlet Memurları Kanununun kendilerine tanıdığı hak ve vecibeleri bi-



lererek ve öğrenerek memuriyete girmek durumundadırlar. Eski memur diye tanımladığımız ve 1/11/1970 tarihinden önce memur olup, intibakı yapılanlara uygulanan Ek Geçici maddeler hükümleri; bu memurları, yenilere göre sene kayıplarına uğratmış ve âdil olmayan bir duruma sokmuştur.

**a) Eski ve yeni memur ayırımı :**

Bu ayırım, eski memurun adalet hissini rencide etmektedir. Şayet; eski memura, yeniye tanınmış olan (giriş derece ve kademelerini uygulama) imkânı ve hakkı verilecek olursa, bunlarda hiç bir şikâyet konusu kalmayacaktır. Bu suretle, memurların, intibaklar sonucu (haksızlığa uğradığı, derece ve kademe kayıpları olduğu) şeklinde şikâyetleri tamamen önlenebilecektir.

Şüphesiz, eski memura, tahsiline göre 36 ncı maddedeki giriş derece ve kademelerinden başlamak üzere, çıkabileceği tavana kadar, bir intibak sağlamak; onun ile yeni memur arasında hiç bir ayırım yapılmadığını gösterecektir. Aslında; eski ve yeni memur ayırımı, haklı hiç bir mücbp sebebe dayanmamaktadır; yeni memurun eskisine göre daha iyi nitelikleri olabileceği faraziyesinin de müdafaası kabil olmamak gerekir.

**b) Derece başlarında tıkanmalar :**

Kadrosuzluk yüzünden terfihi yapılamayan veya kadrosunda 2-3 üst derece alan büyük memur gruplarını, (kademe ilerlemesi vermek suretiyle) mesleklerine bağlamak faydalıdır. Bir kanun değişikliğinde bu psikolojik unsur mutlaka dikkate alınmalıdır. Bu suretle; memur en az 9 yıl, her yıl, yan kademeleri almak suretiyle işine bağlanacaktır. Bunlara, derece ve kademe ilerlemesi vermemek suretiyle tasfiye etmek düşünülmekte ise, bunun yolu «emekli mevzuatında» müsbet değişiklik yapmaktır.

Yukarıya kaydedilen 2 teklifin benimsenmesi halinde; bunun çok büyük bir mali külfet yükleyeceği, mali portesinin çok fazla olacağı şüphesizdir. Ancak, büyük tenkitlere hedef olan bu iki ana nokta halledildiği takdirde, önemli sayıda memur grupları huzursuzluktan kurtulacak, eski - yeni memur ayırımı kalmıyacak ve memur mesleğine bağlanacaktır. Devlet masraf bütçesinin daha büyük bir kısmı alan (devlet memurları maaşları) sorununa gelince; burada önce, devletin devlet memurları maaşlarına ayırabileceği fonun tesbiti önemlidir; daha sonra ise, bu fonun hangi katsayı uygulanması suretiyle en âdil ve ekonomik şekilde dağıtılabilmesinin belirtilmesi gerekmektedir. Her yıl Bütçe Kanunu ile (katsayı) tesbiti yetkisi Maliye Bakanlığına ve Meclislere tanındığına göre, bu hakkın yararlı bir şekilde istimali bahis konusudur.

Kanımız odur ki; katsayının tesbiti kamu personelinin sadece sosyal ve mali haklarına değil, ekonomik gelişmeye de katkıda bulunabilecek önemli bir husustur.

**c) Sınıflar arasındaki adaletsizlikler :**

Sınıflara girişte ve yükselişte, teknik ve sağlık hizmetlilerine tanınmış olan haklar, ilerde büyük şikâyetlere yol açabilecektir. Bu sınıflara giren personel, bugün memleketimizde (nedretten doğan) avantaj sağlamışlar ve avantajlarını sürdürmüşlerdir. İntibaklardan sonra ilk gösterileri yapan gruplar da, teknik ve sağlık hizmetlileri olmuştur. Bu halde, bu iki gruba girenlerin «işgücü arzını» artıracak tedbirlerin alınması, diğer bir deyimle, mühendis ve doktor yetiştiren okulların çoğaltılması (bu grupların yurt dışına akmalarını önleyici tedbirlerin de alınması) temennisi ileri sürülmektedir.

**d) Yan ödemeler sorunu :**

İlerdeki günlerde en fazla üzerinde tartışılacak konulardan birisi de budur. Temsil giderlerinin, ders ve fazla çalışma ücretlerinin, iş güclüğü ve riskleri zamlarının uygulamasından çeşitli sorunlar ortaya çıkacak, kendilerine bu zamlar veya ücretlerin verilmediği gruplar veya az ödenenler şikâyette bulunacaklardır. Bu ödemelerin tesbitinde; objektif esaslara uyulması; objektif kıstasların da öncelikle tesbiti faydalı görülmektedir.

**e) Kadro kanunları :**

Her yıl Bütçe ile kadroların yeniden tesbiti; bir taraftan idareye rahatlık sağlayacak ise de; diğer taraftan kamu hizmetlerinin ve hizmetlileri gurubunun son süratle artışına yol açabilecek mahiyettedir. Keza, (torba kadro)ların dağıtılmasında ve 1, 2, 3 ve 4 ncü derecelere girecek memurların tesbitinde de, bazı belli prensiplere uyulmasında faydalar mülâhaza edilmektedir.

**f) Yorum birliği sağlanması :**

Yapılacak değişikliklerde, önce, personelin çeşitli istihdam şekillerine göre değişen durumlarını dikkate almak ve kanunda bu durumları kapsayan hükümlere mutlaka yer vermek lazımdır. Kanunda olmayan hükümlerin, bir tebliğ ile yaratılamayacağı bilinmelidir. Tebliğ, kanunu izah eden ve değişik misalleri ihtiva eden bir şekilde olmalıdır.

Devlet Memurları Kanunundan doğan şikâyetler, kısaca temas ettiğimiz bazı düzeltmeler yapılarak büyük ölçüde önlenebilir. Şüphesiz her memurun özel durumunu ve özel çıkarlarını dikkate alan bir kanun yapılamaz; ancak büyük gurupların memnuniyetsizlikleri de, bazı düzeltmelerle, giderilebilir.

Bugün için; çeşitli şikâyetlerin toplandığı, çeşitli raporların tevdi edildiği, sendika görüş ve dileklerinin iletildiği bir merci olarak Maliye Bakanlığı bu konuları kısa sürede sonuçlandırıp, memur gruplarını yeniden huzura kavuşturabilir.



# Özel Okul Yatırımları ve Yatırım İndirimi Uygulaması

H. İbrahim UZUN

Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanı

## GİRİŞ

Anayasamız iktisadi ve sosyal kalkınmanın, Anayasa ilkeleri ışığında hazırlanacak kalkınma plânlarına göre düzenlenmesini öngörmektedir. Kalkınma plânları, ekonominin ulaştırılmak istenen genel hedeflerini saptamakta ve bu hedeflere varmak için alınması gereken tedbirleri göstermektedir. Kalkınma plânlarının Anayasanın öngördüğü ilkelere de uygun düşmesi gerekmektedir. Kalkınma plânları karma ekonomiyi çözümleninde bulundurulurak hazırlanmaktadır. Böyle olunca, plân kamu kesim için zorunlu; özel kesim için de yol gösterici durumdadır.

Kalkınma plânının uygulamaları ise, yıllık programlarla olmaktadır. Kamu kesimi için uygulanması zorunlu olan yıllık programlar, özel ekonomi kesiminin plân hedeflerine uygun sahalarda yapacağı yatırımlar için bazı uyarıcı ve yol gösterici tedbirler getirmekte ve bu tedbirlerle, özel yatırımların plânın öngördüğü sahalara kaymasını sağlamayı amaç edinmektedir.

Özel yatırımları, kalkınma plânının öngördüğü sahalara çekebilmek için, diğer uyarıcı ve yol gösterici tedbirler yanında, 19.2.1963 tarih ve 202 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanunu içerisinde; 18.2.1963 tarih ve 199 sayılı Kanunla Kurumlar Vergisi Kanunu içerisinde bir teşvik tedbiri olarak yatırım indirimi istisnası getirilmiş bulunmaktadır. Yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilerin bu istisnada yararlanabilmeleri, Gelir Vergisi Kanununun Sekizinci Bölümünde yer alan koşullara uygun yatırım yapımlarına bağlıdır.

Bu koşullara uygun yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilerin sadece özsermayeden sağladıkları ya da karşıladıkları yatırım miktarına en az % 30, en çok % 50 oranları (933 sayılı Kanunla bu oranlar % 80 e kadar artırılmıştı.)

uygulanarak bulunacak yatırım miktarı, gerçek ve tüzel kişilerin yıllık kazançlarından düşülmekte ve bu miktar üzerinden Gelir ve Kurumlar Vergileri ödenmemektedir. Yatırım indirimi, yapılan yatırımın belli bir kısmından vergi almamak şeklinde uygulanan bir vergi ayrıcalığıdır. Bu vergi ayrıcalığı uygulamasıyla özel yatırımların, plânın öngördüğü sahalara kaydırılacağı umulmaktadır.

Gelir Vergisi Kanununun sekizinci bölümünde yer alan koşullardan ikincisine göre, «yapılan yatırım, Devlet Plânlama Teşkilâtının hazırladığı kalkınma plânlarına uygun bulunmalıdır». Üçüncüsüne göre «yatırımlar, istihsalî genişletmeye, üretkenliği artırmaya, ihracatı geliştirmeye, mahsul ve mamullerin kalitesini ıslaha, kültür seviyesini yükseltmeye, ilmi ve teknik araştırmalara, çalışma güvenliğini sağlamaya, yabancı turist celbine matuf olmak üzere» yapılmalıdır.

Yapılacak yatırımların kalkınma plânlarına uygunluğu konusunda karar verme yetkisi, gelir. Vergisi Kanununa göre, Devlet Plânlama Teşkilâtına tanınmıştır. Devlet Plânlama Teşkilâtı içerisinde kurulan Teşvik ve Uygulama Dairesi, yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilerin verdikleri bilgilere ve dilekçelerine dayanarak incelemelerini yapmakta ve gördükleri kişilere birer yatırım indirimi belgesi vererek bunların yatırım indiriminden yararlanmalarına mesade etmektedir. Gerçi G.V.K. Ek. 2 nci maddesinde yer alan koşullardan beşincisine göre, Devlet Plânlama Teşkilâtının daha yatırıma başlanmadan yatırımla ilgili plânlara, projelere ve finanman hesaplarına ve projenin gerçekleştirilmesi için öngörülen süre konusunda incelemesini yaparak, yatırım indirimi belgesini vermesi gerekmekte ise de, çoğu kez bu belkenin yatırım tamamlandıktan aylar sonra ilgililere verildiği görülmektedir.

Yatırım indirimi uygulamasının başından beri Devlet Plânlama Teşkilâtına pek çok ger-



çek ve tüzel kişi, yaptıkları özel okul yatırımları için başvurmuş; verilen bilgilere ve belgelere göre, özsermayeleri yeterli görülen özel okul yatırımlarının Kalkınma plân ve programlarına uygunluğu onaylanarak, Devlet Plânlama Teşkilâtından yatırım indirimi belgesini almışlar ve yatırımlarının % 30 unu kazançlarından düşerek vergiden kurtulmuşlardır. Oysa ki, gerek Birinci, gerekse İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânları ve programlar özel okul yatırımlarını teşvik etmek şöyle dursun, işletilmekte olan özel okulların yarattığı ve yaratacağı olumsuz etkiler üzerinde durmakta; bu olumsuz etkileri azaltabilmek için tedbirler öngörmektedir.

## İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLÂNINA GÖRE

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının bölümünde, 1968 - 197 yılları arasında eğitim sahasında uygulanacak «ilkelerden» özel okullarla ilgili olanı şöyledir :

«Özel eğitim kurumlarının çeşitli öğretim kademelerinde kamu sektörüne ek olarak kapasiteler yaratmaları, belirli bir gelir grubundaki öğrencilere eğitim imkânı sağlayarak kamu eğitim kurumlarının üzerindeki talebi azaltması bakımından faydalı olmaktadır. Ancak bu özel eğitim kurumlarının düşük nitelikte hizmet sağlamaları, kamu eğitim kurumlarının niteliğini düşürücü yönde gelişmeleri, özellikle yüksek öğretim kademesinde insan gücü politikasını bozucu ve sonunda istihdam sorunları doğuracak kapasiteler yaratmaları tüm eğitim sistemini bozucu bir sorundur. Bu gibi gelişmelere meydan verilmeyecek ve devamlı bir izleme düzeni kurulacaktır. (Sahife 159 - h

Gerçi Plân «belirli bir gelir grubundaki öğrencilere» yani parası ile okuyabilecek öğrencilere eğitim olanağı sağlaması ve kamu eğitim kurumlarının üzerindeki talebi azaltması yönünden özel okulların yararlı olduklarına inanmaktadır. Fakat bundan sonra «Ancak» diye devam etmekte ve bu özel eğitim kurumlarının yarattıkları sorunları ortaya koymaktadır. Bu sorunlar şunlardır :

1 — Özel öğretim kurumlarının düşük nitelikte hizmet sağlamaları,

2 — Kamu eğitim kurumlarının niteliğini düşürücü yönde gelişmeleri,

3 — Özellikle yüksek öğretim kademesinde insan gücü politikasını bozucu ve sonunda istihdam sorunları doğuracak kapasiteler yaratmaları,

4 — Bütün bunlar tüm eğitim sistemini bozucu bir sorundur.

Kalkınma Plânı özel okulları teşvik etme bir yana, «Bu gibi gelişmelere meydan verilmeyecek ve devamlı bir izleme düzeni kurula-

caktır.» demek suretiyle kurulmuş olan özel okulların düzeltilmesi, iyi işlemesi için tedbirler getirmektedir.

Nitekim eğitimde uygulanacak «genel politikalar» bölümünün son paragrafında plân şunları söylemektedir :

«İlkelerde açıklanan anlayış içinde özel okulların kollanacak, yüksek öğretim kademesinde olanlar devamlı olarak Milli Eğitim Bakanlığının yöneticiliğinde bir üniversitelerarası kurulun denetimi altında çalışacaktır.» (Sahife : 176, 3 - c)

Görülebileceği üzere, plân, özel okulları teşvik etmemekte; tersine eğitim ilkelerine uygun olarak «belirli bir eğitim ve fizik standardını sağlamaları» için «ilkelerde açıklanan anlayış içinde» denetlemelerini; özellikle yüksek öğretim kademesinde olanların «devamlı olarak» Milli Eğitim Bakanlığının yöneticiliğinde bir üniversitelerarası kurulun denetimi altında çalışacaklarını belirtmektedir.

Kaldı ki, Kalkınma Plânı özel yüksek okulları teşvik etmiş olsaydı, 1961 Anayasasının ilkelerine ters düşerdi. Anayasa'mızın 120 nci maddesine göre; «Üniversiteler bilimsel ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerdir.»

Burada özel yüksek okulların hukukiliği artışına girecek değiliz. Yalnız üniversite denince, orta öğretim üstü bilimsel eğitim yapan ve yüksek okullarıyla, araştırma laboratuvarlarıyla birlikte bir bütün gözönüne gelmektedir. Üniversite niteliğinde eğitim yapan eğitim kurumlarının yüksek okul olarak adlandırılmaları, bunların üniversite olmadıklarını göstermemektedir.

## BAKANLAR KURULU KARARINA GÖRE YATIRIM İNDİRİMİNDEN YARARLANABİLECEK İŞ KOLLARI :

«Plânlama Merkez Teşkilâtınca hazırlanıp Yüksek Plânlama Kurulu tarafından incelendikten sonra adı geçen kurulun 15.11.1967 tarih ve 49 sayılı raporu ile Bakanlar Kuruluna sunulan ilişik «İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı 1968 yılı programının» 30.9.1960 tarih ve 81 sayılı kanununun 15 inci maddesine göre, kabulü ve sözü geçen Yıllık Programın uygulama esaslarına ilişik kararlar birlikte yürürlüğe konulması, Bakanlar Kurulunca 27.11.1967 tarihinde kararlaştırılmıştır.»

Bakanlar Kurulu Kararının IV - Yatırımlar Teşvik Esasları Bölümünden (1) no. lu kesimi, yatırım indirimine ayrılmıştır. Bu kararın 38. nci maddesi, 933 ve 202 sayılı kanunlara uygun olarak, iş kollarına ve bölgelere göre uygulanacak yatırım indirimi nisbetlerini tesbit etmektedir. Bu maddenin (a) fıkrasında «Kalkınma Plânı ve Yıllık Programlara uygun her nev'i yatırımlara» indirimden yararlanacak yatırım miktarları için, % 30 yatırım indirimi oranı tes-



bit edilmiştir. Kararın 39 uncu maddesi ile iktisadi faaliyet sektörlerine göre, karara ekli (3) sayılı listede gösterilen yatırım indirimi nisbetlerini kararlaştırmıştır.

Anılan (3) sayılı listede, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ilkelerine ve teşvik etmeyi amaç edindiği hedeflere göre, 1968 yılı program döneminde yatırım indiriminden yararlandırılması öngörülen «iktisadi faaliyet sektörleri, 1) Tarım Sektörü, 2) Madencilik Sektörü, 3) İmalât Sanayi Sektörü, 4) Ulaştırma Sektörü, 5) Turizm Sektörü olarak sınırlandırılmıştır. Bu listede 1968 yılı program döneminde yatırım indiriminden yararlandırılacak başka bir iktisadi faaliyet sektörüne ve hele özel öğretim kurumlarına yer verilmemiş; sınırlandırılan sektörler dışındaki bir sektörün yatırım indiriminden yararlandırılması kabul edilmemiştir.

#### 1968 - 1969 YILLARI PROGRAMLARINDA :

1968 program döneminde özellikle teşviki öngörülen sektörler ve üretim kolları, programa ek tablo 57 de gösterilmiştir. Tablo 57 de gösterilen sektör ve üretim kollarındaki yatırımlar, temel şartlara sahip olmaları halinde, yatırım indiriminden en az yüzde 30 oranında yararlanabileceklerdir. (1968 programı, sahife : 109) bu tablo «1968 program döneminde özel sektörü teşvik tedbirlerinin uygulanmasında öncelik tanınan sektörler ve üretim kollarını» göstermektedir.

Özel sektörü teşvik tedbirlerinin uygulamasında öncelik tanınan sektörler ve üretim kolları sırasıyla şunlardır :

- 1) Tarım Sektörü
- 2) Madencilik Sektörü
- 3) İmalât sanayi sektörü
- 4) Ulaştırma sektörü
- 5) Turizm sektörü

Görüleceği üzere, özel eğitim kurumlarının teşvik burada da öngörülmemiştir.

Devlet Plânlama Teşkilâtınca «Yatırımların ve İhracatın Teşviki ve Uygulanma Esasları» adı altında yayınlanan kitabın (DPT: 577 - TUD : 1 Ağustos. 1968) 17. nci sayfasında» 1968 yılı programında, 1968 program döneminde özel sektörü teşvik tedbirlerinin uygulanmasında öncelik tanınan sektörler ve üretim kolları ile ilgili yukarıda anılan 57 no. lu tablo hakkında şöyle bir açıklama bulunmaktadır :

«Tabloda gösterilen sektörler ve üretim kolları sınırlayıcı değildir. Tabloda gösterilmiş olmakla beraber Devlet Plânlama Teşkilâtınca teşvik uygun görülen üretim kolları da indirimden yararlandırılır.» Ancak Devlet Plânlama Teşkilâtınca teşviki uygun görülecek üretim kollarının yapacakları yatırımların, yatırım indiriminden yararlanabilmesi için, Gelir Vergisi Kanununun Ek 1 inci maddesinin (2) nolu

bendi gereğince «Devlet Plânlama Teşkilâtının hazırladığı kalkınma plânlarına uygun, olması gerekmektedir. Kalkınma plânlarına uygun olmayan yatırımların, diğer koşullara sahip olmaları halinde bile yatırım indiriminden yararlanma olanakları bulunmamaktadır.

Kalkınma plân ve programları teşvik edilmesi gereken üretim kollarını açıkla belirtmekte ve bu üretim kollarının geliştirilmesinden ve teşvikinden iktisadi ve sosyal yönden beklenen yararlar üzerinde durmaktadır. İktisadi ve sosyal yönden olumsuz etkileri olan ve geliştirilmelerinde olumsuz etkiler yaratacak iktisadi faaliyet sektörleri ve üretim kolları için kalkınma plân ve programları teşvik tedbirlerinden söz etmemekte; tam tersine bunların olumsuz etkilerini azaltacak ya da ortadan kaldıracak tedbirlerin alınmasını öngörmektedir. Örneğin, İkinci Beş yıllık Kalkınma Plânı döneminde; inşaat sahasında özel sektörün yatırım yapması teşvik edilmemiştir. Gerek İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve gerekse ona uygun olarak hazırlanan 1968 ve 1966 yılları programı, hiç bir şekilde özel eğitim yatırımlarını teşvik etmekte; üstelik kurulmuş olan özel eğitim kurumlarının işleyişinden, sağladıkları hizmetin niteliğinin düşüklüğünden, kamu eğitim kurumlarının niteliğini düşürücü, insan gücü politikasını ve tüm eğitim sistemini bozucu etkilerini uzun uzun açıklamakta ve alınması gereken tedbirleri göstermektedir.

1969 yılı programının Eğitim bölümünün« 1969 Yılında Alınacak Tedbirler» kesimine, 1969 yılı programı da şunları söylemektedir :

«1969 yılında özel yüksek okulların denetimi için etkin bir sistemin kurulması tamamlanacak, her bir özel yüksek okul ayrı bir incelemeye konu edilere, ehşikliklerin ve kanuna aykırılıkların hızla giderilmesi sağanacaktır.

«Mevcut açılmış izni için başvurmuş olan özel okullar Milli Eğitim Bakanlığının üniversiteler ve diğer kaynaklardan faydalanarak hüracı komisyonlar vastasıyla denetlenecektir.

«Söz konusu özel okullarla ilgili ve kamu yüksek okulları için geliştirilmiş projeleri esas olan bir standart çalışması yapılacaktır. Bu çalışmalar özel yüksek okul için gerekli öğrenci başına alanları, teçhizat listelerini, sosyal tesisler liste ve standartlarını kapsayacaktır. Bu standartlara uygunluk açılış iznine ve diğer kararlara esas teşkil edecek ve sürekli olarak denetlenecektir.

«Yeniden açılacak özel yüksek okullara açılış izni verilmesi için, ekonominin insangücü ihtiyaçları bakımından, Milli Eğitim Bakanlığınca Devlet Plânlama Teşkilâtının görüşü alınacaktır.

«Gelecekteki öğretim üyesi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özel yüksek okullar, ücretlerini kendileri ödeyerek yeterli sayıda asista-



üniversitelerde doktora yapılarını sağla-  
yacaktırlar.»

(1969 yılı programı, sahife : 347 - M. Yüksek Öğretim)

## SOSYAL PLÂNLAMA DAİRESİNCE HAZIRLANAN ÖZEL YÜKSEK OKULLARLA İLGİLİ RAPORA GÖRE :

23 Kasım 1970 tarihli Cumhuriyet'te yayınlanan ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Sosyal Plânlama Dairesince Özel Yüksek Okullarla ilgili olarak hazırlanan bir raporda, özel yüksek okullarına yarattıkları ve yaratmağa devam edecekleri olumsuz etkilere değinilmektedir. Bu olumsuz etkiler, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ile 1968, 1969 yıllık Programlarda belirtilenlerden farklıdır. Anılan raporda özel yüksek okulların olumsuz etkileri özetle şöyle ele alınmaktadır :

1) Özel yüksek okulların sahipleri, gerek öğretim üyesi yetiştirmenin çok külfetli oluşu, gerekse yetiştirilecek elemanların akademik statülerinin kanula tesbit edilmemiş olması nedeniyle öğretim üyesi yetiştirmek üzere ciddi bir adım atmamaktadırlar.

Bunun sonucu olarak, hamu yüksek okulları ve üniversiteler öğretim üyeleri, çok yüksek okulları çeşitli yollardan etkilemektedir. «Üniversitelerde öğretim üyelerinin özel yüksek okullara ayırdıkları ders saatleri, bir yandan öğretim üyesi için hayati önem taşıyan araştırma imkânlarını, öte yandan üniversitelerde verilen derslerin hazırlığına ayrılması gerekli zamanı darlatmakta, üniversitelerde verime etkili olmaktadır.»

2) «Özel yüksek okulların yeni bir öğretim üyesi kapasitesi yaratmadan üniversiteler öğretim üyelerinden faydalanması yeni merkezde açılması düşünülen üniversitelerin bir an evvel hizmete girmesini, öğretim üyesi sıkıntısı çeken genç üniversitelerin öğretim üyesi taleplerinin karşılanmasını ve mevcut üniversitelerde gece öğretimi imkânlarını tehlikeye sokmaktadır.»

3) «Önümüzdeki yıllarda mezun sayılarında büyük patlamalar beklendiğinden, özellikle mimarlık ve mühendislik dallarından mezun olacak öğrencilerin ciddi promlerle karşılaşması beklenebilir.» «İnsangücü politikası ve kalite bakımından sıkı sıkı denetim getirme durumunda olan Milli Eğitim Bakanlığı, bu okulların kanunlara riayetini dahi sağlayamamaktadır. Konu en kısa zamanda ele alınmadığı takdirde gelişme, tüm yüksek öğretim gelişmesini etkileyecektir.»

4) «Özel yüksek okullar gerek öğretim tecrüzesi, gerek eğitim alanları bakımından kamu standartlarının çok altındadır. Sınıfları kalabalık, kütüphane ve sosyal tesisler yeterli değildir. Bu nedenle özel yüksek okullar düşük nitelikte hizmet sağlamaktadır.»

## YATIRIM İNDİRİMİNDE AMAÇ NEDİR?

Yukarıdaki gibi olumsuz etkileri tesbit olunan iktisadi faaliyet sektör ve üretim kollarının gelişmesini sağlamak için mi yatırım indirimi ve ayrıcalığı kanunlaştırılmıştır? Gerçek ve tüzel kişilerin öz sermayeleri ile gerçekleştirecekleri yatırımlarının belli bir kısmı kadar kazançlardan bunu için mi vergi alınmaması istenilmiştir? Hiç kuşkusuz iktisadi ve sosyal yönden olumsuz etkiler görülen ve görülecek olan iktisadi faaliyet sektörleri ve üretim kollarının desteklenmesi, teşvik edilmesi değildir, yatırım indiriminin amacı.

Gelir Vergisi Kanununun Ek 2 nci maddesinde belirtildiği üzere, yatırım indirimi ayrıcalığı yoluyla kazançlardan vergi almamanın amacı; istihsalı genişletecek, üretkenliği artıracak, ihracatı geliştirecek, mahsul ve maddelerin kalitesini düzelterek, kültür seviyesini yükseltecek, ilmi ve teknik araştırmaları, çalışma güvenliğini sağlayacak, yabancı turist çekecek, kalkınma plânlarına uygun yatırımları gerçekleştirerek özel sektör yatırımlarını kalkınma plânında öngörülen sahalara kaydırmaktır. Kalkınma plânlarımız özel sektör için emredici, zorlayıcı değil ve fakat yol göstericidir. Bu nedenle diğer teşvik tedbirleriyle birlikte yatırım indirimi, kalkınma plânlarının istendiği şekilde gerçekleştirilebilmesi için önemli ve etken bir araçtır. Bu son görüşler, Devlet Plânlama Teşkilâtınca yayınlanan 1969 yılı programına göre hazırlanan «yatırımların ve ihracatın teşviki ve uygulama esasları» adlı kitabın (DPT 773 - TUD -) üçüncü sayfasındaki yatırım indirimi bölümünden alınmıştır.

Devlet Plânlama Teşkilâtı Teşvik ve Uygulama Dairesi, özel okul yatırımlarına yatırım indirimi izni verdiği göre, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, özel sektör yatırımlarının özel okul sahasına kaymasını mı öngörmektedir? İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, özel okulların teşvik edilmesini mi istemektedir? Özel okul yatırımları Kalkınma Plânına uygun yatırımlardan mıdır ki, bu sahada yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilerin kazançlarından yatırım indirimi yoluyla vergi alınmamaktadır?

Aslında bu soruların karşılığını gerek ikinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, gerek yıllık programlar ve gerekse Devlet Plânlama Teşkilâtınca yayınlanan kitaplar raporlar olumsuz olarak vermektedir. Plân nasıl ki İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı döneminde, inşaat sahasına özel sektörün yatırım yapmasını teşvik etmemişse, özel sektörün özel okullar sahasına yatırım yapmasını da teşvik etmemiştir. Çünkü özel okul yatırımları, «Kalkınma Plânında teşviki öngörülen sahalardan değildir. Kalkınma Plânının hangi sahalara teşvik etmek isteği ve özel sektörün hangi sahalara yatırım yapmasını öngördüğü yukarılarda ayrıntılı olarak açıklanmıştır.



Özel Sektörün kalkınma plân ve programlarında özel okullar sahasına yatırım yapması öngörülmediği için, kalkınma plân ve programları özel okulları teşvik tedbirleriyle teşvik tedbirleriyle teşvik etmediği için ve bu okulların eğitim ilkelerindeki anlayış içinde denetimi ve belirli eğitim ve fizik standardını sağlamaları amacıyla devamlı izleme tedbirlerini öngördüğü, için, özel okul yatırımlarının yatırım indiriminden yararlandırılmaları yersizdir; Gelir Vergisi Kanununa ve bu kanunun yatırım indirimi konusundaki amacında aykırıdır. Gelir Vergisi Kanununa ve Kalkınma Plânına aykırı olarak, Devlet Plânlama Teşkilâtınca çok kârlı olan özel okullar sahasına yatırım yapan gerçek ve tüzel kişilere yarım indirim izni verilerek milyonlarca liralık vergiyi almaktan hak-sız yere vazgeçilmektedir.

Devlet Plânlama Teşkilâtı, yatırım indirimi izni verirken İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının eğitim ilgili ilkelerini ve özel okullar konusunda varılan sonuçları gözönünde bulundurmamakta; Kalkınma Plânının ilkelerine ters düşen kriterlerle özel okul yatırımlarını teşvik etmeyi amaç edinmektedir.

#### ÖZEL OKUL İNSANGÜCÜ AÇIĞI OLAN BİR SAHADA ÖĞRETİM YAPARSA YATIRIM İNDİRİMİ İZNİ VERİLEBİLİR Mİ ?

Kalkınma plân ve programları bu yönden incelendiğinde çeşitli sahalarda ekonomimizin insangücü açığı bulunmaktadır. 1968 - 1981 döneminde mühendis, teknisyen ve sanatkâr sayılarında iktisadi kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için büyük bir artış gerekmektedir. (İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı, Sahife : 148 — Teknik elemanlar)

Gene Kalkınma plânınının 157 nci sahifesinde ekonomideki insangücü açıklarını kapamak için uygulanacak politikalar gösterilmiştir. Bu politikalar arasında insangücü açıklarını kapatmak için alınması gereken tedbirlerden bazıları şunlardır :

«Bugünkü ve ileride doğabilecek insangücü açıklarını kapatmak ve insangücünün niteliğini yükseltmek için, kamu kuruluşlarında gerekli hizmet içi eğitim programları hazırlanacaktır. (Kalkınma Plânı, sahife : 157 — c)

«Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu vasıflı insangücünün yurt dışına çalışmaya gitmesinin önlenmesi ve gidenlerin dönmeleri için yurt içinde çalışmalarını çekici kılabilecek bir politika güdülecektir.» (Plân sahife : 157 - f)

Kalkınma Plânınının 170 nci sahifesinde, Plân, yüksek öğretimle ilgili olarak şöyle yazmaktadır :

«1968-1972 döneminde bu kademedeki gereken kapasite artışı bugünkü üniversitelerin genişletilmesi ve özellikle yüksek okullarda yara-

tilacak ek kapasite ile sağlanacaktır. Yüksek okulların niteliğinin artırılması için üniversitelere bağlı yüksek okullar kurulması tercih edilecektir. Yüksek öğretim imkânlarının yurt üzerinde dağıtılmasında yüksek okullardan yararlanılacak ve öğretim üyesi ihtiyacı uzun süreli programlarla giderildikten sonra yüksek okullardan yararlanarak üniversite açma imkânları olabilecektir.»

Plân 172 nci sahifesinde ekonominin insan gücü açığını kapatmak için şu tedbirler öngörülmüştür :

Üniversitelerin lisans üstü öğretim devresi kurumları, özel programlara öğretim üyesi yetiştirilmesi, üniversite dışında doktora programları, yoğun lisan eğitim programları ve yayın faaliyetleri teşvik edilecektir. Üniversite kademesinde bugünkü eğitim sistemi içinde arz kaynağı bulunmayan ve insangücü ihtiyacı yakın olanlardan karşılanan sanayi, nükleer, enerji, elektronik, tekstil, sıhhi tesisat mühendisliği ve işletme iktisadi dallarında eğitim kapasitesi sağlanacaktır. Üniversitelerin devamlı olarak bilimsel gelişmeleri ders programlarına aktarmalar ve gelişmelere katılmaları desteklenecektir. Temel bilim dallarında araştırmacı ve öğretici insangücü sıkıntısı çekilmektedir....

Görülebileceği üzere İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı insangücü açığı bulunan sahalarda alınması gerekli tedbirleri göstermiştir. Bu tedbirlerin arasında özel yüksek okulların desteklenmesi, teşvik edilmesi, özel sektör yatırımlarının özel okullar sahasına kaydırılması ile ilgili bir bölüme raslanmamaktadır. 1968,1969 programları da yukarıdakilerden farklı bir görüş ileri sürmemektedir.

Bu nedenlerle, özel okul yatırımlarının insangücü açığı bulunan sahalarda yapıldığı ve özel okulun insangücü açığı olan bir sahada öğrenim yapmakta olduğu gerekçesiyle, kalkınma plânına uyguladığını ileri sürmek ve bu gerekçe ile özel okul yatırımlarına yatırım indirimi izni vererek, sahiplerinin vergi vermemelerini sağlamak olanağı bulunmamaktadır. Özel okulların insangücü açığı olan sahalarda öğretim yapması ile bu okulların kalkınma plânı ilkelere uygun öğretim yapması ve kalkınma plânınca desteklenen sahalarda yatırım yapması ayrı ayrı şeylerdir. Özel okulların insangücü açığı olan sahalarda öğretim yapması halinde de bu okul sahiplerini yatırım indiriminden yararlandırmak gerekmemektedir.

#### YATIRIMLARIN BÜYÜKLÜĞÜ YATIRIM İNDİRİMİ İZNİ VERİLMESİNİ ETKİLER Mİ?

Bugün büyük şehirlerin ortasında yapılan yapıların maliyeyi milyonlarca lirayı bulmaktadır. Bunu arsa bedellerinin, yapı malzemelerinin ve işçiliklerin yüksekliği büyük ölçüde etkilemektedir. Yatırım yapılan dönemde işlet-



menin aktifine milyonlarla ifade edilen aktif değerler girerse, bu yatırım «optimal büyüklükte» ciddi bir kuruluş mu demektir?

Gerçi işletme sahibi, milyonlarca liralık arsa satın alarak sabit değerlerne eklemiş olabilir, işletme sahibi eğitimle doğrudan doğruya ilgisi bulunmayan demirbaşları aktifine ekleyerek aktifini kabartmış ve hattâ okul binası olarak milyonlara liralık bitirilmiş ya da bitirilmemiş yapıları aktifleştirmiş olabilir. Devlet Plânlama Teşkilâtı, yatırım yapanların verdikleri belgelere ve bilgilere dayanarak karar verdiği ne ve defter ve belgeler üzerinde inceleme yapmadığına göre, bu aktif deterlerin «optimal büyüklükte»ki bir eğitim kurumunun gereklerine karşılık verebilecek bir düzeyde olup olmadığı sonucuna navil varabilir? Aktife yazılan bu değerler, Kalkınma Plânının Genel Politikalar bölümünün son paragrafında belirtilen «belirli eğitim ve fizik standardını sağlamaları»na yetecek durumda mıdır? Özel okul işletmesinin aktifine giren değerlerin sahada gerekli eğitim ve öğretim olanaklarını karşılayıp karşılamayacağını araştırmak gerekir.

Gerçi Gelir Vergisi Kanununa göre, yatırım indiriminden yararlanabilmesi için yatırımın en az 250 bin lira olması gerekmektedir. Ancak 250 bin lirayı aşacak şekilde yapılan her yatırım da her zaman Kalkınma Plânına uygun olmamakta ve Kalkınma Plânınca teşviki öngörülmektedir. Özel okul yatırımlarının 250 bin liradan fazla olması ve hatta milyonlarca lira değerindeki taşınmaz malların ve demirbaşların aktife girmesinin, Kalkınma Plânınca desteklendiğini ileri sürme olanağı bulunmadığı gibi bu yatırımların indiriminden yararlandırılmasını gerektirmemektedir. Özel okullar hakkında yapılan incelemeler ve Senato araştırması sonuçları, özel okulların 625 sayılı özel öğretim kurumları kanununun gereklerine bile uymadan öğretim yaptıklarını ortaya koymuştur.

Özel okulların, özellikle özel yüksek okullarının Anayasaya aygırlığının ortaya atıldığı ve İstanbul Üniversitesi Senatosunun bu sonuca varıp karar verdiği bir dönemde, üstelik Kalkınma plânının özel okullar hakkında tedbirler alınmasını öngören hükümleri karşısında bir özel okul yatırımının «optimal büyüklükte ciddi bir kuruluş», olduğu sonucuna varmak zordur ve bu sahada Devlet Plânlama Teşkilâtınca verilen yatırım indirimi izinleri vergi kaybının başka bir işe yaramamaktadır.

### **MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINCA ÖZEL OKULUN DENKLİĞİNİN ONAYLANMASI İNDİRİM İZİNİ İÇİN YETERLİ MİDİR?**

Belirtildiği üzere, yatırım indiriminden yararlanabilmek için herşeyden önce yatırımın kalkınma Plânına uygun olması ve diğer yatırım indirimi şartlarını da ayrıca taşıması gerekir. Özel okulların denklikleri (muadeletleri) Milli Eğitim Bakanlığınca onaylanmışsa, bundan özel okul yatırımlarının Kalkınma Plânına uygun olduğu, plânca teşvik edildiği sonucunu mu çı-

karmak gerekir? Milli Eğitim Bakanlığı, bu okulların denkliğini, Kalkınma Plânına uygun oldukları, desteklendikleri için mi onaylamaktadır?

Bu soruların karşılığını da olumlu olarak verme olanağı bulunmamaktadır. Denkliği onaylanarak öğretim yapan özel okulların ürettikleri hizmetlerin kalite düşüklüğü, eğitim sistemi ve insangücü politikası üzerinde yarattıkları olumsuz etkiler, Kalkınma Plân ve programlarında Sosyal Plânlama Dairesince hazırlanan raporda ayrıntılarıyla belirtilmiştir. Denkliğin onaylanmış olması, Kalkınma Plânına uygunluğunu belirleyen bir ölçü ise, Milli Eğitim Bakanlığınca denkliği onaylanan bütün özel okul sahiplerinin yapacakları 250 bin lirayı aşkın yatırımları dolayısıyla yatırım indirimi izni için başvurmaları olanağı var demektir. Oysa Milli Eğitim Bakanlığınca denklikleri onaylanmış olsa bile özel okul yatırımlarının yatırım indirimi izninden yararlanmaları için olanak bulunmamaktadır.

### **S O N U Ç**

Devlet Plânlama Teşkilâtınca yatırım izni verilen gerek ve tüzel kişilerin hesapları bu yönden Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanlarınca incelenmekte; çeşitli nedenlerle bu kişilerin kanunsuz olarak yatırım indiriminden yararlandıkları görülmektedir. Yatırım indiriminin yanlış uygulamaları konusu, ayrı ayrı incelemeye konu edileceğinden burada bu nedenler üzerinde durulmayacaktır. Yatırım indiriminden yararlandırılanların tamamı Hesap Uzmanlarınca incelendiğine göre ve tamamına yakınının yatırım indirimi uygulamaları teknik konusu yapıldığına göre Kalkınma Plân ve Programlarında teşvik uygun görülen üretim kollarına yatırım indirimi izninin Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanlarının incelemelerinden sonra verilmesi hem zaman, hem de emek israfını önleme bakımından yerinde olacaktır.

Özel okul yatırımları Kalkınma Plân ve Programlarına uygun olmadığı halde, bu uygunluk durumu üzerinde durmayarak, Plânca teşvik edilmedikleri bu okullar hakkında olumlu görüşler de ileri sürülmediği ve hatta bu eğitim kurumlarının «belirli bir eğitim ve fizik standardını» taşımadıkları kabul edilerek bu yönde gerekli tedbirler alınması istenildiği halde, Devlet Plânlama Teşkilâtı özel okul yatırımları sahiplerine yatırım indirimi izni vermektedir. Bu yolla Devlet Hazinesinin uğradığı vergi kaybı milyonlarla ifade edilebilecek kadar büyüktür.

Böylece özel okul yatırımlarını yatırım indirimi yoluyla teşvik ederek, Devlet Plânlama Teşkilâtı, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve Programlarında tesbit olunan eğitim ve yatırım ilkelerine karşıt bir tutum içinde düşmüş bulunmaktadır. Üstelik konu en kısa zamanda ele alınmadığı takdirde gelişme, tüm yüksek öğretim gelişmesini etkileyecek durumdadır.



# Danıştay Hâkimlerine Disiplin Cezaları Uygulanabilir mi ?

Ihsan OLGUN

Danıştay 10. Daire Başkanı

Disiplin cezaları memurun meslekî yaşantısı ve görevinde göze çarpan davranışlarına karşı kendisine uygulanan bir kısım zorunlu etkenlerdir. Disiplin cezaları objektif hukuk kuralları ile düzenlenen davranışlara aykırı hareket edilmesi ve bunların bozulması karşısında uygulanan zorunlu etkenleri kapsamına alması itibariyle Ceza Kanunlarının koyduğu cezalara benzerler. Fakat mahiyetleri ve tesirleri bakımından her iki tür cezalar arasında esaslı ayrıntılar vardır. Ceza Kanunlarının koyduğu cezalar sosyal görevlerin düzensizliği halinde adalet duygusu bakımından alınan ve uygulanan zorunlu tedbirlerdir.

Disiplin cezaları ise meslekî görevlerin düzensizliği halinde ve meslekî yararların elde edilmesi için meslek disiplini bakımından alınan ve uygulanan zorunlu etkenlerdir. Bu açıklamadan şu sonuçlar çıkmaktadır.

1 — Ceza kanunları memur olsun olmasın ülkenin üzerinde yaşayan her kişi hakkında uygulanır. Bazı suçlar ise yalnız memurlar tarafından işlenir. Bunlar da yine memuriyet meslekî bakımından değil, sosyal adalet bakımından suç sayılmışlardır. Bu suçlara katılan kişiler de aynı yoldan cezalara uğrarlar. Disiplin cezaları ise yalnız memurlara uygulanır.

2 — Ceza Hukuku, kamu düzenine karşı işlenen olaylara uygulanacak tedbirleri kapsadığı için müeyyideleri daha ağırdır. Bu müeyyideler kişinin yaşantısına özgürlüğüne, malına, kişisel haklarına tesir eder. Halbuki disiplin cezaları idarî otoriteler tarafından uygulanır.

Disiplin cezaları kamu görevinin iyi işlemesi bakımından, bu hizmetlerin gereği gibi ifasını memurun işine bağlılığını ve memur statüsünün iyi bir şekilde işlemesini sağlamak amacıyla ve hiyerarşi yetkisine dayanılarak alınmış idarî tedbirlerdir. Bu cezalar hiyerarşi yetkisinin bir bölümüdür.

Memurun ceza kovuşturmasından kurtulması bu kovuşturmanın yargılanmama veya kurtulma ile sonuçlanması disiplin cezasının uygulanmasına engel değildir.

Memura sürülmek istenilen kara ise çok kez suç sayılacak derecede ağır olmayabilir, veya suçun, suçluluğun unsurlarını kapsamaz. Fakat eylemin genel ve sosyal bakımdan sosyal adalet amacıyla hiçbir müeyyidenin uygulanmasını icabettirmemesi meslekî bakımdan da başı hoş bırakılmasını aslâ gerektirmez. Memurlar diğerlerine nazaran daha geniş yetkilerle donatılmış ve daha ağır görevlerle yüklü kişiler oldukları için diğerlerinin kovuşturmayı gerektirmeyen davranışları memurlar için kovuşturmayı gerekli kılabilir. Kovuşturma sonunda suçsuzluk veya kurtulma kararları yani eylemin bir suç sayılmaması bakımından verilmiş olan kararlar bu kategoriye girer. Cezaların mahkemece ertelenmiş olması da disiplin cezalarının uygulanmasına engel değildir. Ancak fiilin ispatlanamadığından muhakemenin men'ine veya kurtulma kararı verilmiş ise bilfiilin bir makama göre mevcut olmaması ve diğer bir makama göre de mevcut sayılması kesin hüküm fikriyle bağdaşmayacağından bu tür kararlar disiplin cezalarının uygulanmasına engel teşkil eder. Danıştay kararlarına göre genel af hükümlülük kararına konu olan suç ortadan kaldırdığına göre bir mahkûmiyet kararına dayanan disiplin cezasını da ortadan kaldıracığı gerekçesiyle genel af suçu ve suçluluğu bütün neticeleriyle ortadan kaldırdığı için disiplin cezasına yer olmadığı düşünülmektedir.

Netice olarak disiplin cezaları, şahsî hayat ve hürriyet, medenî ve siyasî haklar üzerine bir etki yapmayacağı için hukukî bakımdan haysiyet kırıcı bir sonuç doğurmazlar. Bu nedenle disiplin cezaları adli sicile işlenmez, ceza yönünden de tekerrüre esas olmazlar. Tesirleri yalnız memur statüsüne memurluk hukukuna etki yapar. Disiplin cezalarının bir kısmı sadece mane-



vi niteliktedir. Bir kısım disiplin cezaları ise memurun mali haklarını etkiler ve sonuç olarak memurun memuriyetten çıkarılmasını intaç eder.

Disiplin cezaları hakkında bu kısa açıklamadan sonra, esas konumuz olan Danıştay mensuplarına uygulanacak disiplin kovuşturması işlemlerini inceleyelim :

1861 yılında kurulan Meclisi Valayı Ahkâmı Adliye, 1868 tarihli Nizamname ile Divanı Ahkâmı Adliye ve Şûrayı Devlet adıyla ikiye bölünmüş, Şûrayı Devlet, esaslı ve ferî devlet işlerinde lüzum görülen ıslâhatın icrasını, gerek devleti ve gerekse tebayı alâkadar eden günlük işlerde memleketin imarına ait icraatın yolunda cereyanını teminle mükellef olacak ve kanun nizamname lâyhalarının tanzimi kanunen ve nizamem memur olduğu derecede mülki işleri tetkik ederek kararlarının arzı, adli ve idari makamlar arasındaki vazife ve salâhiyet ihtilâflarının halli, Memurin Muhakematı, dairelerce sorulacak meseleler hakkında rey itası ve nihayet dairede müzekkere edecekleri hususlara mülteallik mazbataların tanzimi gibi hususlarla meşgu olmak üzere Şûrayı Devlet kurulmuştur. Bu Şûrayı Devlet Mülkiye, Maliye, Adliye, Nafaa, Maarif namlarıyla 5 Daireden terki edilmektedir, gerekçesine dayanmaktadır.

Bu tarihlerde Şûrayı Devlet, İdare Mahkemesi, Uyuşmazlık Mahkemesi ve idari bir istişare meclisi vazifesini görüyordu.

Yüz seneyi aşan temiz ve şerefli geçmişinde gerek Osmanlı İmparatorluğu devrinde ve gerekse Türkiye Cumhuriyeti devresine ait Devlet Şûrasında bu kutsal kurulda çalışan kişilere disiplin kovuşturması yapılması düşünülmemiş ve muhtelif tarihlerde çıkarılan Danıştaya ait kanunlarda disiplin cezasına ait hiç bir hüküm konmamıştır. Halen yürürlükte bulunan 31.12.1964 tarih ve 521 sayılı Kanun kabul edilinceye kadar Danıştay Başkan ve Üyelerinin görevlerine son verilmesi gibi gayet ağır bir cezanın konulması, kendilerine emanet edilen hizmetlerin gereği gibi ifası teminatını daima vazifellilerin sağlam vicdan ve karakter ve sorumluluk duygularında bulunan Danıştay mensuplarını üzmüştür.

Kişisel görüşümüze göre bu durum Anayasa esaslarıyla de bağdaşmamaktadır. Anayasamızın 140 ıncı maddesinin son bendinde, Danıştaya ilişkin olarak kanunla düzenlenmesini emrettiği hususlar şunlardan ibarettir.

1 — Danıştay'ın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri,

2 — Danıştay mensuplarının nitelikleri, atanmaları, hakları ve ödevleri aylık ve ödenekleri, meslekte ilerlemeleri, haklarında disiplin kovuşturması yapılması ve disiplin cezası uygulanması,

(Danıştay mensupları deyimi içine Danıştay Başkan ve Üyelerinin, Başkanunsözcüsünün girmeceğine inanıyoruz.

Çünkü bu gruba giren zatlar için atanma, meslekte ilerleme gibi bir durum mevcut olmadığı gibi hakları ve ödevleri de Anayasada yer almıştır.

Niteliklerinin kanunla belirtileceği ise Anayasamızın 140 ıncı maddesinin 3 üncü fıkrasında açıklanmıştır. Anayasa, Danıştay görevlilerini iki grupta mütalâa etmiş, Başkan ve Üyeleri, Kanunsözcüsünü üçüncü ve dördüncü fıkralarında ve bunların dışında kalanları da Danıştay mensupları adı altında son fıkrada ele almıştır. Fıkradaki (mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre) ifadesinin münhasıran fıkranın başındaki (Danıştay'ın kuruluşu, işleyişi, yargılama usulleri) ibaresine matuf bulunduğu düşüncesindeyiz.

Diğer yönden (Yüksek Hakimlik vakar ve şerefiyle bağdaşmayan veya hizmetin aksamasını mucip olan hal ve hareketler) gibi her türlü yoruma elverişli unsurları müphem bir ibareye istinaden bir yüksek idare hakiminin hizmet hayatına ve mânevî varlığına bir gölge getiren bir hükmün (Mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı) esaslarıyla nasıl bağdaşabileceğini düşünmek ve uygulamak kanunun ruh maksadiyle bağdaşamayacağı kanaatindeyiz. Bu hal ise sadece kötü niyet sahiplerinin işine yarıyacaktır.

Şu duruma göre 521 sayılı Danıştay Kanununun getirdiği Yüksek Disiplin Kurulu her takvim yılı başında Danıştay Genel Kurulunca her Daireden seçilecek birer üye ile üçü Dava Daireleri ve ikisi İdari Daireler Başkanları arasından seçilecek 5 Daire Başkanından kurulur. Kurula en kıdemli Daire Başkanı Başkanlık eder. Kurulun toplanma sayısı 17 dir. Kararlar üçte iki oy çoğunluğuyla verilir. Kurul Üyeliklerinde boşalma halinde boşalan yer için en çok on gün içinde Genel Kurulca yeniden bir seçim yapılır. Kurulun yazı işlerini Genel Kâtip yürütür. Danıştay Kanununun 20 ncı maddesinde yer alan ve kuruluş şekli yukarıda açıklanan Yüksek Disiplin Kurulu, Danıştay 1 inci Başkanı ile Daire Başkanları Üyeler ve Başkanunsözcüsünün Yüksek Hakimlik vakar ve şerefiyle bağdaşmayan veya hizmetin aksamasını mucip olan hal ve hareketleri görülür, veya öğrenilirse haklarında bu kanun hükümleri uyarınca disiplin kovuşturması yapılır, hükmünü getirmiştir.

Yüksek Disiplin Kurulu eldeki bilgi ve delillere, isnat olunan hal ve hareketin mahiyetine göre disiplin kovuşturması yapılmasına yer olup olmadığını takdir eder. Kurul disiplin kovuşturması yapılmasına karar verirse, Kurul dışındaki Daire Başkanları ve Üyeleri arasından seçeceği üç kişiyi soruşturma yapmakla görevlendirir. Haklarında isnatta bulunanlar Kurulun Üyesi ise, Kurulun bu husustaki toplantılarına katılmazlar. Bunların yerleri Kurul Üyeliklerinde boşalma halinde, boşalan yer için de en çok on gün içinde Genel Kurulca seçim yapılır. (Md. 26 - 33) Şayet soruşturmaya karar verilirse ilgiliye isnat



olunan hal ve hareketi bildirerek savunmasını alırlar. Lüzum gördükleri kimseleri andla dinler, konuyla ilgili bilgileri toplar, subut delillerini tesbit ederler. Bütün Daire, Teşekkül ve Kurumlar ile gerçek ve tüzel kişiler sorulan hususlara cevap vermek ve diğer istekleri yerine getirmek zorundadırlar.

Soruşturma yapanlar yaptıkları soruşturmaları ve elde ettikleri bilgi ve delilleri gösteren ve bunlara göre disiplin cezası verilmesine yer olup olmadığı hakkındaki kanaatlerini belirten bir rapor hazırlarlar. Müsbit evrak ve belgeleri bu rapora bağlarlar. Bu rapor Yüksek Disiplin Kuruluna verilir. Bu Kurula soruşturmayı yapmış olanlar katılamazlar.

Kurul Başkanı soruşturma sonucunun ilgiliye yazılı olarak bildirir. Ve 5 günden az olmamak üzere tayin edeceği süre içinde yazılı savunmasını vermeye kendisini davet eder. Kurul Başkanı soruşturma dosyasını üyelerin birine havale eder. Kurul işi evrak üzerinde inceler. Ve gerekirse soruşturmanın genişletilmesine ve derinleştirilmesine karar verir. İlgili bu dosyayı raportörün huzurunda inceleyebilir. (Md. 136)

Yüksek Disiplin Kurulu isnat olunan hal ve hareketi sabit görmezse dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verir. Kurul bu hal ve hareketleri sabit gördüğü takdirde bunların mahiyetine ve ağırlığına göre ilgilinin uyarılmasını veya hizmet süresine göre istifa etmeye yahut emekliliğini istemeye davet edilmesini karar altına alır. Kurul kararı Birinci Başkan hakkında ise vekill

diğerleri hakkında ise Birinci Başkan tarafından ilgiliye tebliğ edilir. (Md. 137)

Şu duruma göre ; Danıştay Birinci Başkanı, Daire Başkanları, Üyeler ve Başkanunsözcüsü hakkında disiplin cezaları uygulamaya yetkili Yüksek Disiplin Kurulu yukarıda adları geçen kişiler hakkında isnat oluna nfiilin mahiyet ve ağırlığına göre alâkalının dikkat nazarının celbi ile uyandırılmasına karar vereceği gibi ve yine isnat olunan fiilin ağırlığına ve bir de disiplin cezasına maruz kalan kişinin hizmet süresine göre emekliliğini doldurmuş ise emekliye sevkini, emeklilik süresini doldurmamış ise istifaya mecbur tutulmasını karar altına alabilmektedir. İlgili emekliliğini istemeye veya istifa etmeye dair olan karara, tebliğ tarihinden itibaren bir ay içinde uymazsa istifa etmiş sayılır. Bir aylık süre içinde ilgili izinli sayılır (Md. 138)

Danıştay Kanununun getirdiği bu derece ağır olan yüksek dereceli bir idare hakiminin istikbal ve manevi şerefini yok eden bir hükmün hakimlik teminatı ve Anayasamızın hakime bahşettiği temel haklarla nasıl uzlaştırılacağı konusu üzerinde düşünmek ve durmak gerektir. Şahsi düşünceme göre, yukarıda açıkladığım ve Danıştay Kanununda yer alan bu hükümler Anayasamızın ruhiyle bağdaşmamaktadır.

Gayeye dönük bir yorumla konu ele alındığı takdirde, Danıştay gibi Yüksek bir İdarî Kaza merciinde tartışma konusu olacağı şüphe götürmez bir gerçektir. Bu yazı ile, ben yalnızca şahsi düşüncemi ortaya koymakla yetiniyorum.



# BEYİN GÖÇÜ

Z. Selçuk MARUFLU

Az gelişmiş ülkelerden zengin ülkelere olan yetişmiş insan göçünün anlamı nedir? Bir ülkenin yetiştirdiği vasıflı kişilerin çeşitli nedenlerle gelişmiş ülkelere göç etmesi bir bakıma ekonomik sorunları kısmen azaltmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere yüksek tahsilli ve kaliteli insan göçü son yıllarda akademik ve politik çevrelerde tartışmalara yol açan, aktüel bir konu olmuştur. Bu münakaşaların çıkmasında en önemli neden, gittikçe daha fazla kabiliyetin bir ülkeden diğerine aktarılması olmuştur. Örneğin; 1962-1966 yılları arasında az gelişmiş ülkelere sadece A.B.D. ve Kanada'ya 68.500 meslek sahibi ve teknisyen işçi göç etmiştir.

Bu tartışmanın diğer yönünü savunanlar ise, mesleki nitelik ve kabiliyetleri kapsayan hareket serbestisinin diğer bir deyimle gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere olan tahsilli, üstün nitelikte insan göçünün dünyadaki refah ve işgücünü arttıracığına inanmaktadırlar.

Bu düşünceye karşı olanlar ise, beyin göçünü bir felâket olarak nitelendirmekte ve gelişmekte olan ülkelerin en faydalı vatandaşlarını kaybetmek suretiyle denge ve gelişmelerinin tehlikeye sürüldüğünü ileri sürmektedirler. Onların görüşüne göre, tahsilli elit tabaka ve sahip olduğu mesleki güçler, gelişmede kritik birer faktör olduğundan göç yolu ile bir ülkeden diğerine transferleri, kaybeden ülke için bir hayli kritik sorunlar meydana çıkarmaktadır.

Görüşlerin bu derece farklı olması, problemin analizi ile ilgili olan faraziyeler ve değer yargılarının herkese göre değişmesinden ileri

gelmektedir. Beyin göçünün fazla zararlı olmadığını ileri sürerler bunun milliyetçilik ile bağlantılı olduğunu ileri sürerler ve sadece dünya refah ve saadetini arttırmaya yönelmiş bir iş transferi olarak kabul ederler. Böylece, tahsilli ve yetenekli elemanların kendi istekleriyle yer değiştirmeleri kârlı bir durum yaratmaktadır. Şöyle ki, yetenekli iş gücünün kıt olduğu yerlere iş gücü arzı marjinal verim potansiyalini daha yüksek seviyeye ulaştırır.

Mamafih, bu değişik görüşleri gerek dayandırdıkları gerçeğe aykırı faraziye ve gerekse ekonomik teoriye bağlı bazı faktörler yönünden kabul etmek zordur. Gerçeğe uymayan faraziye de, milliyetçilik bazıları için yersiz bir mefhum olabilirse de, hayatın gerçeklerinden biridir. Zira bütün politika sorunları yüksek bir milli yeterlik suuru ile dolu bir dünyada tartışılmaktadır. Hiç kimse, beyin göçünün beynelmilel bir ortamda yer almayacağını iddia edemez. Ekonomik teoriye göre, göç edilen ülkenin zararı, terk edilen ülkenin kazancından daha fazladır. Diğer taraftan, beyin göçüne karşı olan faraziyeyi savunanlar, üstün nitelikteki insan sayısının gelişen ülkelerin ihtiyaçlarına nisbetle çok az olduğunu ve bu sayının göç yolu ile daha da azaltılmasının, bu ülkelerin gelişimi için en elzem olan faktörlerin en önemlisini ortadan kaldırdığını işaret etmektedirler.

Böylece, beyin göçü gelişen bir ülkenin çabalarını geriye götürmekte ve gelişmiş ülkelerin kalkınan ülkelere yaptıkları uzman yardımları ile ters düşmektedir. Bu gerçeği tartışmalara katılanların çoğu kabul etmemektedir. Elde edilen istatistiklerden önemli bir gerçek ortaya çıkmaktadır: Göç eden nüfusun çoğu, Arjantin,



Hindistan, İsrail, Kore ve Pakistan gibi küçük bir grub ülkeden gelmekte ve toplam göçmen sayısının % 43'ünü teşkil etmektedir. Az gelişmiş ülkelerden gelen ve gelişmekte olan ülkelere nüfusunun % 57'sini teşkil eden bu küçük gruptan yetişkin insan gücü transferi pek fazla görünmeyebilir. Aslında, bu ülkelerin sahip olduğu kaliteli insan gücünün, bütün gelişen ülkelere gelen kaliteli insan gücüne nisbetle oranını tesbit eden istatistiki bilgiler henüz elde mevcut değildir.

Kalkınmakta olan bu ülkeler, daha fazla üstün nitelikteki insan gücü yaratmaya müsait kapasitededir. Göçün genellikle, gelişen ülkelere den olması, yetişmiş elemanların az gelişmiş ülkelerde hayati bir rol oynamadığını göstermektedir. Gerçekte, göçün bu ülkelere den olması mesleki nitelikleri üstün kaliteli personelin fazlalığını göstermektedir. Diğer bir deyişle, gelişen ülkeler sahip oldukları yetişmiş insan gücünü en faydalı şekilde kullanacak talep müesseselerinden mahrumdur. Bu ülkelerde adil olmayan istihdam şartları mevcut insangücü faktörünün israfına yol açmakta ve kaliteli personelin yurt dışına kaçmasını adeta teşvik etmektedir. Bu sebeplerdirki, aslında büyük ihtiyaç duyulan yetişkin işgücü fazla gibi görülmektedir.

Burada zihinlerde bir soru belirebilir, az gelişmiş ülkelerin bazıları, acaba niçin ihtiyaçlarından fazla tahsilli eleman yetiştiriyor ve diplomalı işsiz sayısını arttırıyor. Aslında en ideal, bir ülkedeki politika yapıcı makamların ihtiyaçları kadar ve gerekli sahalarda eleman yetiştirmeye önem vermesi olmalıdır. Bu planı tesbit ederken, gelişmiş ülkelerin tecrübelerinden faydalanmakta büyük isabet vardır.

Şayet, fazla sayıda tahsilli eleman yetiştirmek eğilimli beyin göçünün kaynağını teşkil eden az - gelişmiş ülkeler için bir özellik ise, bu eğilim iktisadi gelişimin planladığı halihazır siyasî ortamda incelenmelidir. Bu ülkelerde, politik hareketler daima ekonomik kalkınmadan önce görülmüş ve bunun en önemli sonuçlarından biri hükümet politikasının tesisinde kamu oyunun oynadığı rol olmuştur. Kısmen tarihi sebeplerle, kısmen de yüksek tahsilin çok daha kazançlı bir iş temin edeceği inancı ile yüksek tahsilin daima iyi yaşama şartları sağlayacağı fikri toplum tarafından benimsenmiştir. Bu temayüller modern teknolojinin kullanıldığı gelişmiş ülkelerdeki tabakat ile takviye edilmiş ayrıca, yüksek tahsilli

olmayanların iş bulmakta karşılaştıkları güçlükler, yüksek tahsilin yayılmasına sebebiyet vermiştir.

Az gelişmiş ülkelerin çoğunda daha fazla eğitim talebi, gerek muhafazakâr çevrelerin ve gerekse devletin hiyerarşik bünyesi sebebiyle daha da artmıştır. Meselâ, Hindistan ve Pakistan gibi gelişen ülkelerde üniversite derecesi olan bir şahıs daha iyi iş imkânlarına sahip olacağı peşinen ilân edilmiştir. Bilhassa diploması İngiltereden olursa yüksek hayat standardı sağlayan devlet işi garanti gibidir.

Siyasal hürriyetlerin ortaya çıkmasından sonra gelişen ülkelerdeki kamu oyu, hükümetleri eğitim kalkınmasına önem vermeye ve etkili programlar uygulamaya yöneltmiştir. Örneğin, bazı ülkelerdeki üniversite mezunlarının artışı yılda % 10 - 20 ye kadar yükselmektedir. Bu konuda araştırmalar yapan bir gözlemciye göre, az gelişmiş ülkelerde eğitimi yaygınlaştıran itici gücün sebebi ile bu ülkelerdeki enflasyonun sebepleri birbirlerine çok benzemektedir. Enflasyon olayında olduğu gibi bu ülkelerde hükümetler nadiren kâfi derecede kuvvetli olup, eğitimin düzensiz yayılımını kontrol altına alabilmektedir.

Acaba eğitim için yapılan bunca masraf fuzuli midir? İlk bakışta, fuzuli masraf gibi görünürse de, ülkelerin gelişmesinde faydalı bir yatırım olacağı muhakkaktır. Sadece sermaye faktörünün artması yetersizdir. Zira, artan sermaye daima bilim ve teknolojinin de ilerlemesini gerektirir. Bunun da mümkün olabilmesi için çeşitli bilim dallarında yetişmiş personele ihtiyaç vardır. Endüstriyel toplum için gerekli insangücü, teknoloji ve kültür de yaratılmalıdır.

Eğitimin, yeterli insangücü, tesis ve gereç faktörleri olmaksızın yayılması mezunların kalitesini azaltan bir unsurdur. Uzun vadede eğitimi gerçekçi bir şekilde yaymayan bir ülkede kaliteli insangücünün yerini kalitesiz çok sayıda insangücü alacaktır.

Bütün bunlardan anlaşıldığına göre, eğitim masrafları, tüm ekonominin sosyal verimliliğine olan katkısı açısından değerlendirilmelidir. Gelişen ülkelerde buna yakın örnekler bulunabilir. Örneğin, Hindistan gibi gelişmekte olan bir ülkenin atom enerjisi konusundaki yatırımlarını alabiliriz. Hidro veya termo - elektrik tekniğinden elde edilen enerjinin maliyeti atom enerjisinden daha ucuzdur. Eğer bu maliyet daha ön-



ceden tahmin edilebilseydi, herhalde atom tesislerinin Hindistan'da kurulması gereksiz olacaktı. Mezun sayısını arttırmaya yönelmiş eğitim harcamaları, büyük çapta sosyal faydaları açısından makûl görülmektedir. Ancak, eğitime yöneltilen fonlar sonucu ortaya çıkan yetişmiş insan gücünün mahalli ekonominin ihtiyaçlarından fazla olması halinde marjinal verimin (Marjinal Product) düşeceği ve bazen de işsizliğe yol açacağı hususu unutulmamalıdır. Bilimsel formasyonun ve geliştiricilik ruhunun artması ve endüstrinin çeşitli branşlarıyla ilgili fiziki kapital üzerindeki etkisi ağır olur.

Yoğun eğitim programlarıyla ortaya çıkan insangücü ilk nazarda makûl görünmesine rağmen, ekonominin talebinden fazla sayıda tahsilli personel veya üniversite mezunları, az gelişmiş ülkelerin çoğunda hakim olan sosyal ve ekonomik sistemlerdeki endüstri, ticaret, hizmetler ve hükümet ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olmalarına rağmen, bu ülkelerdeki işverenler bazı ön fikirler,, gelenekler, muhafazakârlık yahut sosyal tembellik gibi sebeplerden dolayı eğitilmemiş personeli eğitim görmüşlere tercih etmektedirler.

Ayrıca, yetişmiş insangücü (beyin göçü) transferinin, az gelişmiş ülkeler için bir emniyet subabı olabileceği bir tartışma mevzuu olabilir. Zira, fazla miktarda tahsilli eleman yetiştirildiği sürece, beyin transferi kaçınılmaz olmaktadır. Bu da hiç şüphesiz avantajları beraberinde getirmektedir. Bir defa gelişmiş ülkeye yerleşenlerin şahsî gelirleri artmaktadır. Mamafih, yetişmiş insangücünü kaybeden ülke tamamıyla kaybeder durumda değildir. Göç edenlerin gelirlerinin bir kısmı tekrar göç ettikleri ülkeye intikal edebilir. Yahut da vasıtalı olarak kendi vatandaşlarının yararına harcanabilir. Diğer taraftan göç eden kendi ailesinin ve çocuklarının geçimini, yetişmesini üzerine almakla az da olsa esas ülkesinin yükünü azaltmaktadır. Bu transferler bir müddet sonra, insan gücünü kaybeden ülkelerde dahi sosyal, politik ve ekonomik sahalarda olumlu değişimler meydana getirir. İlk bakışta, sayısı bir hayli olan yetişmiş tahsilli elemanların transfer olması ile gerginlikler azalır sosyal ve politik atmosfer birbirine daha çok yaklaşır ve iş imkânları artar. Yetişmiş insan gücü için dışarıda iş bulunacağını bilen işverenler, kalanların hayat şartlarını düzeltici tedbirleri almaya mecbur olurlar. Çünkü insan gücü konusunda rekabet şartları doğmuştur.

Sevki ve idare sistemi, istihsalın değerlendirilmesi ve dağıtımını asıl önemlisi, geleneksel toplumlara hakim olan metodların değişmesi insan gücünün en iyi şekilde kullanılmasını zorunluluk haline gelir. (Örneğin, dış ülkelere giden Türk doktorların getirilmesi ve eldekilerin kaçırılması ile ilgili olarak Sağlık Bakanlığı tarafından alınan tedbirler.)

Yukarıda bahsedilen analizlerden, hiç bir zaman göç edilen yani terkedilen ülkelerin pasif kalacakları anlamı çıkarılmamalıdır. İşte burada, emniyet subabı çalıştırılmalı ve ayarlanmalıdır. Bu da 2 yolla mümkün olabilir : Birincisi, gelişmiş ülkelerin muhaceretle ilgili kanunları yeniden gözden geçirmesi ve göçmenlerin serbestçe girişini zorlaştırması olacaktır. Bütün iyi niyetlere rağmen bu metod fazla etkili olamamaktadır. Nihayet, gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin kalifiye insan gücüne ihtiyacı büyüktür. Yetişmiş insan - gücü sınırlayıcı tedbirler alması kendi gelişme seviyelerini etkileyecektir. Diğer yol ise, kalifiye insan - gücünü kaybeden ülkelerin alacağı tedbirleri kapsamaktadır. Kanunî yahut da idarî tedbirlerle muhaceret önlenemez. Mamafih, bunun bazı sakıncalı yönleri olabilir. Modern teknoloji ve bilim her geçen gün yeni buluşlarla hızla gelişmektedir. Bu gelişmeler ileri ülkelerin lehine tecelli etmekte, geri kalmış ülkelerle, gelişmiş ülkeler arasındaki bilimsel ve teknolojik mesafe gittikçe artmaktadır. Bu nedenle gelişen ülkelerin kalkınmaları için gerekli insan - gücü unsurunu biran önce kazanmaları gereklidir. Bu da gelişmiş ülkelerle yakın temas, dış eğitim ve uluslararası işbirliği ilişkilerinin kuvvetlendirilmesi ile mümkün olacaktır.

Az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere gidecek olanlara konan tahditlerin ortadan kalkması ve bu konuda serbesti tanınması için büyük çabalar harcanmaktadır. Çünkü, az gelişmiş ülkeler elemanlarının dış eğitim kuruluşlarından faydalanmak yolunda büyük istek mevcuttur. İleri teknoloji ile temasa geçmek imkânı veren bu durumu bir çok ülke sınırlamak yerine desteklemektedir. Gelişen ülkelerde eğitime ayrılan pay bir hayli büyüktür. Dış imkânlar, genellikle teknik işbirliği programları çerçevesinde hibe olarak sağlandığından, eğitim yatırımlarının yanında fazla tutmamaktadır.

Şayet bazı ülkeler dışarıda eğitim için gerekli imkânları temin edemiyorlarsa, elemanlarının kendi buldukları kaynakları kullanmalarını zorlaştırmamalıdır.



Bu ülkeler, kendi üniversitelerinden mezun çeşitli sahalardaki yüksek seviyeli elemanların bir program dahilinde periyodik olarak (2) (3) yılda bir defa yurt dışına çıkıp kendi konularıyla ilgili yenilik ve teknolojik gelişmeleri öğrenmelerini sağlamalıdır. Zira, bunlar dönüşlerinde kendi ülkelerinin kalkınma çabalarına yeni bir güç ve en son teknolojiye sahip olarak katılacaklardır. Diğer uygun bir tedbir ve vasıflı insan - gücünü kaybeden ülkeleri, gidenlerin kısa süreler için de olsa (2) yahut (3 yıl) tekrar yurtlarına dönmelerini temin eden tedbirler almaları ve tercih edilebilir şartları yaratmalarıdır. Gelişen ülkelerin kalifiye elemanları, gelişmiş ülkelerde genellikle üniversitelerde, sağlık tesislerinde ve endüstride görev almaktadırlar.

İyi şartlar sağlanarak, ülke imkânlarına göre yüksek ücret ödeme pahasına da olsa, kısa süre ile yurda geri getirilen elemanlar, yaratılan elverişli imkânlar neticesinde devamlı olarak kalmayı da düşünebileceklerdir. Ülkeye geri dönen elemanlar uygun bir atmosfer ile karşılaştıklarında, zihinlerindeki sabit fikirler bertaraf edilecek ve devamlı kalabileceklerdir. Bu şekilde memleketlerinde hizmetlerinden kendi işverenlerinin yararlanması netice olarak kalkınmaya katkıda bulunmaları mümkün olacaktır.

Bütün bunlara ilâveten, az gelişmiş ülkeler eğitim programlarını genişletmek için yeni plânlara hazırlanmalı ve yeni aranjmanlar yapmalıdırlar. Örneğin, bu ülkelerin hükümetleri en kabiliyetli genç elemanlarını dış ülkelere gönderebilmek için bir eğitim fonu kurmalıdır. Ayrıca, gelişmiş bilim ve teknolojinin transferi için yüksek seviyeli uzmanlarının gelişen ülkelere teknik işbirliği projeleri ve teknik yardım programları çerçevesinde veya hükümetin tahsis edeceği fonlarla getirtilmesine önem verilmelidir. Gelişmiş ülkelere getirtilen bu elemanlar özellikle, dış ülkelerde eğitim görme olanağından yoksun per-

sonelin yetiştirilmelerinde, bilgilerinin arttırılmalarında kullanılmalıdırlar.

Yabancı uzmanlardan istifade etmekte hazırlanacak ve uygulanacak programlar, bu uzmanların ayrılışını müteakip çeşitli kalkınma projelerinde görev alabilecek eş - uzmanların (counterpart) yetiştirilmesi istikametinde almalıdır. Buna en iyi misâl, Japonya'nın 19 ncu yüzyılın sonlarında ve 20 nci yüzyılın başlarında uyguladığı politikadır. Japonya, gelişmiş ülkelerin sahip olduğu ileri teknoloji ve bilimsel gerçekleri inkâr etmeksizin, yetişmiş personelinin dış ülkelere gitmesini önlemiş ve gelişen ekonomisinin ihtiyacı olan üstün nitelikli insan gücünü aldığı rasyonel tedbirlerle sağlamıştır.

Bunun diğer bir örneğini de Pakistan'dan verebiliriz. Pakistan yabancı üstün nitelikte uzmanların iştirakiyle bir «Kalkınma Enstitüsü» kurmuş ve ihtiyacı olan dinamik ekonomist kadrosunu bu şekilde kazanmıştır. Şimdi bu ülke, kendi ekonomistlerine, kalkınmasının çeşitli sorunlarını emanet edebilir ve onların gerekli tedbirleri alabilecek kalitede olduklarına güvenebilir. Bu ekonomistler, bilgilerini tazelemek için zaman zaman gelişmiş ülke üniversite ve kuruluşlarına gönderilmektedirler.

Yetişmiş kaliteli insan - gücünün başka ülkelere kaçırılması olayı, bir ölçüde, gelişen ülkelerin ekonomisinin gerçek ihtiyaçlarına uygun eğitim plânlaması yapamamalarının gereksiz sahalarda insan gücüne sahip olmamalarının ve elde mevcut istenilen nitelikleri haiz insan gücü faktörünün gereği şekilde değerlendirilmemesinin ve tam randımanla kullanılmamasının sonucudur. Gelişen ülkelerde zamanla, kalifiye insan gücünün daha iyi bir şekilde kullanılması ile ilgili ortamın yaratılacağı ve bu ülkelerin kalkınmaları için hayati önemi haiz olan yüksek seviyeli insan gücünün azami derece yararlanmaları için sosyal - psikolojik - mali bütün tedbirlerin alınacağı temenni edilmektedir.

---

Bu yazı büyük ölçüde Dünya Bankasının Maliye ve Kalkınma isimli yayın organından yararlanarak derlenmiştir. (Yıl 1970 No. 1 Sh. 34)



# DEVLET MEMURLARININ KADROLARI

**İsmail AKAY**

Bilindiği gibi, mülga kadrolar bir, iki ana teadül kanununa ekli cetvellerde tesbit edilmiş ve aradan geçen uzun zaman içinde çeşitli kuruluş ve kadro kanunlarıyla bu ana cetveller çok sayıda değişikliklere uğratılmış olmakla beraber, bugüne kadar ilk şekillerini muhafaza edenler de bulunmakta idi.

Filhakika, bu durum, bir yandan Devlet hizmetlerinin gördürülmesi için alınan kadroların bir envanterinin çıkarılmasını, hemen imkânsız hale getirdiği gibi, değişen hizmetleri gördürmeye yetmeyen statik bir kadro düzeni kurulmasına yol açmış ve kamu görevlerine tahsis edilecek kadrolar, bu görevlerin kuruluşlar arası, hatta, aynı kuruluş camiası içindeki dağılışına paralel ve hizmet hacimleri ile dengeli olarak tahsis ve tevzi edilememiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı Kanunla değişik 33, 34 ve 35 inci maddeleriyle, Devlet Memurlarına gördürülen hizmetlerin gerektirdiği görevler için tesbit edilecek kadroların her yıl Bütçe Kanunlarında gösterilmesi öngörülmüş, görev yerleri belirtilerek kadro alınma usulü terkedilerek kadrolara ilişkin görevlerin, kamu düzeninde bir reorganizasyon aracı olarak, kurumlarca hazırlanacak Görev ve Çalışma Yönetmeliklerinde belirtilmesi usulüne gidilmiştir.

Kezalik, 34 üncü maddenin yeni metninde, «kurumların görevlerini başarı ile yapmalarına yetecek kadrolar, görev yerleri belirtilerek..... hazırlanır» ibaresi yerine, «kurumlarınca teklif edilecek kadrolar» ibaresi konulmuş, bunların Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumca birlikte hazırlanması hükmü yer

almıştır. Bu suretle, kadroların, devamlı olarak incelemeye tâbi tutulması ve kurumların özellikleri de dikkate alınarak hiyerarşik bir pramit içinde düzenlenmesi prensibi getirilmiştir.

Kanun Tasarısının, tesbit edilen sınıflara dair olan, 36 ncı maddesinin Genel İdare Hizmetleri sınıfını açıklayan 1 inci bendiyle, gösterge tablosunun 1 ilâ 4 üncü derecelerine yükselebilmek için, madde metninde tadat olunan yüksek seviyeli görevlere tahsis edilmiş kadrolara tayin edilmiş olmak kaydından sonra, «yukarıdaki fıkrada sayılmamış olmamakla beraber, Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin görüşüne dayanılarak benzer seviyede görev olduğu Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen görevler için 1, 2, 3 ve 4 üncü derece kadrolar ihdas edilebilir» hükmü getirilmek istenilmiştir.

Ancak, Bütçe ve Plân Komisyonunda yapılan birçok değişiklikler meyanında, mezkûr 1 ilâ 4 üncü dereceden kadro ihdasına dair hükümler, kadroların hazırlanması hakkında 34 üncü maddeye alınmış ve bu hüküm :

«Madde 34 — Devlet Memurları için kurumlarınca teklif edilen kadrolar Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi ve ilgili kurumca birlikte hazırlanır.

1, 2, 3 ve 4 üncü dereceden kadro ihdas edilebilmesi için ayrıca Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesinin görüşüne dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararı alınması şarttır.» şeklinde değiştirilmiş ve bu metin aynen kanunlaşmıştır.

Mücerret ihdas niteliğinde görülen bu madde hükmü, kanunun esas intibak maddesi olan (aylıklı ve barem içi ücretlerin derecelere intibakı)nı gösteren Ek Geçici 2 nci maddesinin :



«a) 36 ncı maddede gösterilen sınıfların 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerine intibak ettirileceklerin, kadro ünvanları bu dereceler için 34 üncü maddenin 2 nci fıkrası gereğince ihdas edilecek kadro ünvanlarına uymadığı takdirde bu kadrolar şahıslarına münhasır olmak üzere mahfuz tutulur. Şahsa münhasır olan bu kadrolar, herhangi surette boşaldığı takdirde kaldırılır.» hükmü ile birlikte mütalâa olunduğunda, kanun vazının, kanunun öngördüğü, devamlı kadro analizleri ve kadro standardizasyonu çalışmaları usulü ile, istihdamda reorganizasyonu hedef tutan maksadı vuzuha kavuşmaktadır.

Bundan başka, yukarıda açıklanan hükümlere paralel olarak, 1322 sayılı Genel Kadro Kanununun 3 üncü maddesiyle :

«Madde 3 — 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ek gösterge tablosunun 1, 2, 3 ve 4 üncü derecelerine girecek kadrolar ve bu kadroların ünvanları aynı kanunun 34 üncü maddesi hükümleri çerçevesinde 1970 mali yılı içinde Bakanlar Kurulunca tesbit edilir...» hükmü getirilmiş ve maddenin müteakip bentlerinde, intibaklar sonuçları ile Bakanlar Kurulunca tesbit edilen ünvanlara ilişkin görevlerin nasıl mukayese edileceğine ve ilgili memurların durumlarının nasıl düzenleneceğine dair hükümler yer almıştır.

Diğer taraftan, kanunun değişik 43 üncü maddesiyle geçici 24 üncü maddesinde, yine idarede hiyerarşik düzenin sağlanmasına matuf olarak, yalnız Genel İdare Hizmetleri Sınıfının 1-4 üncü derecelerine dahil «bazı görevler için» ilgili memuriyetlerin yönetim sorumluluğu ve Devlet için taşıdıkları önem gözönünde bulundurulmak suretiyle derecelerde işgal edilen kademelelerin gösterge rakamlarına 50, 100, 150 veya 200 rakamlarının eklenerek ödeme yapılması ve bu hususun tıpkı 1 - 4 üncü derece ünvanlı kadroların tesbitine dair usul dairesinde 1970 mali yıl içinde tesbit ve uygulanması öngörülmüştür.

Bu hükümler muvacehesinde, intibaklar yapıldıktan sonra gösterge tablosunun sözü edilen derecelerine girecek kadrolar arasında paralellik ve ünvanlarında standardizasyon sağlamak amacıyla, bu derecelerden ihdas edilmesi istenecek kadroların ünvanları ile birlikte, 1 Kasım 1970 tarihinden önce, Maliye Bakanlığına bildirilmesinin sağlanması, mezkûr bakanlıkça teklif edilmiş ve keyfiyet 9/10/1970 tarihli Başbakanlık Genelgesiyle bütün kurumlara duyurulmuştur.

Halen, bu konuda, Maliye Bakanlığına yapılan teklifler üzerinde derece ve ünvan standardizasyonu yönünden inceleme yapılmaktadır.

Devlet Memurları kadroları konusunda yukarıda belirttiğimiz hususlar, Kanun hükümlerinin mahiyet ve maksadını açıklamaya matuf bulunmaktadır.

Kadroların her yıl Bütçe Kanunlarında gösterilmesine dair prensibin, ekonomik ve sosyal veçheleriyle yürütülmekte olan plânlı kalkınmamızın başlıca başarı unsuru olarak görülen, idari reorganizasyona gitme ihtiyacı ile girilen teşebbüsün en elverişli bir vasıtası sayılması gerekmektedir.

Kanunun 33 - 35 inci maddelerinde, hazırlanacak ünvanlı kadroların ilişkin bulunduğu görevler ile yetki ve sorumlulukların görevlerin özellikleri ve belli görevlere atanacak kimselerde aranması gereken niteliklerin Görev ve Çalışma Yönetmeliklerinde gösterilmesi öngörülmele idareye dinamizm getirilmek istendiği ve personel rejimini zamanla geliştirmenin istihdaf olduğu aşıkârdır.

1 ilâ 4 dereceden görevlere ilişkin kadrolarla ünvanlarının ayrıca Bakanlar Kurulunca tesbit edilmesi şartı ile, idarede zorunlu görülen hiyerarşik kadro piramidinin çok ciddi olarak muhafazasına önem verildiği anlaşılmalıdır.

Ne varki, gerek genellikle kadroların hazırlanmasında, gerek 1 - 4 üncü derece kadroların ihdas ve standardizasyonunda, vazı kanunun maksadına uygun olarak Bakanlar Kuruluna getirilecek teklifli hazırlamada kanunun yegâne yardımcı kuruluşlar olarak gösterdiği Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Dairesini, bu konularda kıfayetli kadrolu ve hazırlıklara yetenekli görmek kolay değildir.

Bununla beraber, kanunda bu cihette dikkat nazarına alınarak, 1327 sayılı kanunla getirilen yeni 92 inci madde ile, Maliye Bakanlığının Devlet Bütçe Uzmanları ile, Devlet Personel Dairesini de Devlet Personel Uzmanları kadroları ile takviye edilmeleri derpiş edilmiş ve bunlar, ilgili bütün kurumlarda devamlı olarak, gerekli bütün incelemeleri yapmakla yetkili kılınmıştır.

Görülüyorki, personel rejimimize aleniyet, idari, sosyal ve ekonomik hayatıyet getiren Devlet Memurları Kanunu tam anlamı ile reformist karakterdedir ve bu hususta bütün münevverler hemfikirdir.

Ötesi ve aksine olan görüş ve yakınmaların belli bir düzeye erişmesi ve yatışması biraz zaman ve biraz sabır meselesidir.



# Mülkiyeli Bir Sanatçı



Yıldız İNCESU

TRT'nin hikâye ödülleri alanlar arasında bir de kadın sanatçının adı vardı. Sonuçlar açıklandıktan sonra, bu sanatçının Mülkiyeli olduğu anlaşıldı. «Saygılarımı Sunarım» adlı hikâye ile ödül kazanan Yıldız İncesu, son günlerde, bu hikâyesinin de bulunduğu ve adını bu hikâyeden alan bir de hikâye kitap yayımladı.

*Saygılarımı Sunarım* adlı bu hikâye kitabında, 6 hikâye var. Ödüllerin sonucu belli olmadan basılmağa başlayan bu kitap, İncesu'nun ilk kitabı değil. 1970 Nisan ayında *Bir Seçim Konuşması* adlı bir romanı çıkmıştı. Ancak, basılan bu kitap, şekil bakımından bozuk düşüncesiyle piyasaya sürülmemiştir yazarı tarafından. Ama eklenen iki bölümle tamamlanan bu kitabın da yakında yeniden basılıp piyasaya sürüleceğini biliyoruz.

Yıldız İncesu'nun kızlık soyadı Gökten'dir. 30 Kasım 1939 tarihinde Ankara'da doğmuştur. 1957 yılında Ankara Kız Lisesi'ni bitirip Mülkiye'ye girmiştir. 1961 yılında mezuniyetinden sonra Maliye Bakanlığı'na memur olarak girmiş, önce Hazine Genel Müdürlüğü ve MİİT Teşkilatında stajyer olarak çalışmış, Birinci Mümeyyiz, Servis Şefi olmuş, bir süre de Raporörlük yapmıştır. Uzun bir süre Paris'de OECD'de Üçüncü Kâtip olarak çalışmıştır. 20 Ağustos 1962 tarihinde, sınıf arkadaşlarından Selçuk İncesu ile evlenen Yıldız Gökten, böylece soyadını değiştirmiş olup 1968 yılında bir oğlu olmuştur.

Şu sıralarda, görevli olarak Bulgaristan'ın Burgaz şehrinde bulunan kocasının yanında oturmakta olan Yıldız İncesu, TRT Ödülü kazanmadan önceki dönemde hikâye yayımlamamıştır. Bu ödüllü alan hikâyesi, temize çektiği ilk hikâyesidir. Çünkü daha önceleri roman ve tiyatro yapıtları yazmağa önem vermiş, çalışmalarını bu alanda yoğunlaştırmıştır. Muzaffer Uyguner'e gönderdiği mektupta şunları yazıyor: «Hem çekingenlikten, hem de hikâyelerimin uzun olmasından şimdiye dek dergilere

yazı yollamamıştım. Ancak, biliyorum ki, dergilerde başlamadan yayına girişmek çok zor. Bu zorluğu gördükten sonra, roman ve tiyatro çalışmalarımı bir yana bırakıp hikâyeye yazmağa başladım.»

Gene o mektupta şu satırlar yer almaktadır: «Yazdığım müsveddelere baktıkça görüyorum ki, roman ve tiyatro çalışmalarında daha toplumcu, politik; hikâyelerde ise daha kişiselim. Ancak, ilerledikçe bunun nasıl değişiklikler göstereceğini bilemem». Yıldız İncesu, bastırıp piyasaya sürmediği roman üzerinde çalışırken *Çabuk Ölenler* adını taşıyan bir hikâye dizisi üzerinde de durmaktadır. Ayrıca, altı tane tek perdelik oyundan oluşacak bir oyunlar zinciri de tezgâhında bulunmaktadır.

Toplum içindeki bireyler üzerinde duran İncesu, *Saygılarımı Sunarım*'da yer alan hikâyelerinde bunu iyice uygulayabilmiştir. Bu kiaptaki hikâyeler, Türk toplumunun bireylerini Türkiye'de değil de yurt dışındaki çeşitli durumlarda ele almaktadır. Yurt dışına çalışmağa giden işçilerin durumunu ele alan üç hikâyesinin bulunduğunu belirtmek isteriz. İncesu, bunlardan birinde, Fransa'ya sokulmayan işçileri Marsilya limanında yakalar ve yol boyunca inceler. «Agra - Kodak» da ise Le Mans'daki dört işçiyi yakalar ve Paris'te de inceler. İncesu, çok iyi bir gözlemcidir. Ancak, bu gözlemleri bir röportaj gibi vermez, kendi açısından değerlendirir bu gözlemleri. Gerek gözlem, gerek yaşantı ve gerekse bunların birleşimi yönünden en güzel hikâye «Saygılarımı Sunarım»dır. Bu hikâye ile «Dönme Salıncak», O'nun en başarılı iki hikâyesi olup dil iyice arınmış, herşey dengeli hale gelmiştir. «Saygılarımı Sunarım»da çok ince alaylı bir dili buluyoruz. Eriştiği bu düzeyi sürdürdüğü takdirde, İncesu, hikâyemizde değişik bir anlayışın temsilcisi olabilir. Bu «Humor», edebiyatımızda, hikâyeciliğimizde aranan, beklenen bir sestir çünkü. Yıldız İncesu'nun, bu son çizgisini sürdürmesini ve hikâyeciliğimizi bu yönden zenginleştirmesini dileriz.



# « MÜLKİYE ŞEREF KİTABI » HAKKINDA DUYURU

I — YENİ MÜLKİYE TARİHİ ve MÜLKİYELİLER = MÜLKİYE ŞEREF KİTABI» (8) Cilt halinde tamamlanmış ve (Mart/1971) tarihinden itibaren tevzi edilmeye başlanmıştır.

II — 3-4 ay'dan beri, şimdiye kadar taahhüde bulunmamış olan Mülkiyeliler'den alınan «Kitab'ın bu derece ciddi ve geniş hacimde olacağını tahmin edemediklerinden veya malî imkânları elvermediğinden başlangıçta abone taahhüdünde bulunmadıklarını, basımı tamamlanmış olan 5 cildi gördükten sonra kitabdan TAKSİTLE edinmek istediklerini bildiren» mektuplar üzerine, bu taleplerin daha da artacağını göz önüne alan «HAZIRLAMA BÜROSU BAŞKANLIĞI» durumu inceledikten sonra UNESCO'ya ait kontenjandan 300 takımlık bir miktarı yeniden millî sınırlar içindeki talepler için ayırmayı ve söz konusu kitabı (TAKSİTLE) vermeyi kararlaştırmıştır.

İstendiği takdirde (31), (61), (91) günlük ve (210+210+150) liralık Bono'lar, Hazırlama Bürosu'nca hazırlanıp imza için, talep sahibine gönderilecektir. Söz konusu 3 «BONO» Büroya gelir gelmez (8) Ciltlik (1) takım «Şeref Kitabı» talimatına göre ilgiliye teslim edilecektir. Kitabın (8) Ciltlik (1) takımının bedeli (534.-) T.L. olmasına rağmen Bonolu olarak alındığında meydana gelen 36.-T.L. fazlalık, taksitleri «Bono kırma» suretiyle tahsil edilecek Banka'ca alınan faiz, gider vergisi ve damga pullarına aiddir.

Son ayrılan 300 takımlık kısımdan«peşin» olarak satın almak isteyenler için (8) Ciltlik (1) takım bedeli (534.-)T.L. dir. Bunlar, (İş Bankası Bahçelievler - Ankara Şubesindeki 132 Sayılı) ve «Mülkiye Şeref Kitabı» rumuzlu Fon'a (534.-) T.L. yatırdıkları takdirde (8) Ciltlik kitaplarını derhal alabilirler, posta ile adreslerine gönderilmesini isteyebilirler veya yetki verecekleri bir şahıs eliyle Büro'dan alabilirler.

Kitap konusunda her çeşit haberleşme adresi :

22. Sk. No. 4/2 Bahçelievler - Ankara

Büro Tel : 13 55 97



# YÖNETİMDE REFORM KAVRAMI

Gencay ŞAYLAN  
TODAIİE Öğretim Üye Yardımcısı

Yönetimde, özellikle devlet yönetiminde, reform gerekliliği tarihin hemen hemen her çağında ve her yerde sık sık raslanan bir görüş olarak bilinmektedir. Salt teknik anlamda yönetim reformu yapma, amaçlarda, örgütlenme, kapsamda, yöntemlerde değişiklikler yapma ve sözü edilen değişiklikleri yapmak üzere bir birim yada kuruluşları biçimlendirme gibi çok yönlü ve karmaşık bir manzara göstermektedir. Kapsamı ne olursa olsun, nedenleri şu yada bu olsun reform kavramı mutlak olarak yönetimde yapısal bir değişiklik anlamına gelmektedir. Yönetim yapısındaki reformun nedenleri çeşitli olabilir. Örneğin, son elli yıl içinde, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, devlet kurumunun fonksiyonları değişmiş; modern refah devleti diye tanımlanan yeni bir örgütlenme biçimi ile devlet kurumu, güvenlik, yargı vb. klasik fonksiyonlarına ek olarak yeni bir takım ekonomik ve sosyal fonksiyonlar yükümlenmiştir. Bu durum ise tüm devlet örgütünde bir yeniden düzenleme, ekonomik nitelikli yeni fonksiyonları en etkin bir biçimde yerine getirme için gerekli değişiklikleri yapma zorunluluklarını doğurmuştur. Bu tür zorunlulukların doğurduğu yönetimde yeniden düzenleme eylemlerine gerek gelişmiş, gerek az-gelişmiş bir çok ülkede raslanmıştır. Önemli sayılabilecek bir diğer değişme şeklide, yönetimin bizzat bir süreç olarak değişmesidir. Diğer bütün süreçlerde olduğu gibi yönetim sürecinde aralarında parça bütün ilişkileri olan bir takım çelişilerden meydana gelmekte, bu çelişiler arasındaki zıtlıklar belirli bir noktadan sonra bir sıçrama ile tüm süreci değiştirmektedir. Somut olarak bir başka biçimde belirtmek gerekirse, örgütün kurulmasına sebep olan nedende yada çevresel koşullarda meydana gelen değişmeler örgüt yapısı, yöntem ve uygulama biçimlerinde de değişmelere sebep olmaktadır.

Yukarıdaki tartışmaları kısaca toplamak gerekirse, devlet kurumunun fonksiyonel yapısındaki değişme ile yönetim sürecinin kendili-

ğinden doğal olarak değişmesi sonucu yönetim sisteminde reform yada yeniden düzenleme yapma söz konusu olmakta; böylece, yönetimde görülen uyumsuzluk, yetkisizlik vb. bozuklukların ortadan kaldırılacağı ümit edilmektedir. Ancak yönetim bilimi üzerinde çalışan çeşitli kişilerin de belirttiği gibi, yönetimi yeniden düzenleme işi çok zor ve karmaşık bir içerik taşımaktadır. Bir defa yönetim süreci bağımsız bir süreç olmayıp, toplumsal yapıdaki temel değişim sürecine bağımlı olduğundan yönetime ilişkin makro sorunlar ekonomik ve toplumsal koşulların tarihsel gelişiminden soyutlanarak ele alınamaz. Başka bir deyimle, yönetim sürecine ilişkin sorunların temel nedenlerinin sosyo-ekonomik koşullara ve ilişkilere bağlı olduğunu hiç bir zaman gözden kaçırmamak gerekir.

Bu temel sonunun dışında, sadece teknik bir sorun olarak yönetim sisteminin son derece karmaşık oluşu, uygulanan yöntemlerin niteliği ve örgüt kalıplaşan insan ilişkileri de bir reform yapılmasını güç hale getiren etkenler arasındadır. Yönetim yapısı içinde kalıplaşan insan ilişkileri, çeşitli grupların elde edilmiş yararları savunmaya kalkması, bu gruplar arasında daha fazla yarar yada daha yüksek statü için bir yarışmanın var olması yönetimde reform yapmayı sadece bağımsız, teknik bir sorun olarak dahi zorlaştırmakta ve çoğu zamanda imkansız hale getirmektedir. Bundan da ötede, yönetimde reform yapacak grup yada birimlerde çalışan kişilerin yukarıda sözü edilen ilişki kalıplarından ve yarar gruplarından tüm olarak bağımsız olmadığı pek iyi bilinen bir gerçektir. Reformu yürütecek kişiler büyük bir olasılıkla, yönetimin içinden gelen yada yönetimle yakın ilişkileri olan adamlar olup aynı zamanda belirli bir mesleğin yada yarar grubunun üyesidirler. Bu nedenle söz konusu kişilerin reformun amacı olan rasyonellik kavramını tanımlamaları, büyük bir olasılıkla üyesi buldukları grubun değerleri tarafından etkilenecektir.



Teknik bir sorun olarak yönetimde reform yapma eylemi esas olarak şu aşağıda belirtilen amaçları gerçekleştirmeye yönelik olacaktır (1)

- (1) Hız. Kamu hizmeti sayılabilecek bütün kesimlerde ve bütün örgütsel kademelerdeki işlerin gecikmelere meydan verilmenden hızla yürütülmesini sağlamak
- (2) Kalite. Yapılan işlerin kalitesini yükseltmek ve daha üstün nitelikte bir hizmet sağlamak.
- (3) Ekonomi. Verimliliği azaltmaksızın yönetim eylemlerini mümkün olan en az masrafla yürütmek.

Bu üç amacı gerçekleştirmeye yönelik reform çalışmaları örgüt yapısını, görev ve yetkilerin dağılışı yönünden rasyonel bir hale getirmek; uygulanan yöntem ve usulleri geliştirmek; personelle ilişkili her türlü yönetim sorununu -sınıflandırma, eğitim, yükselme vb. gibi-çözümleme gibi çeşitli nitelikler gösterebilmektedir. Daha kısa bir biçimde ifade etmek gerekirse, yönetimde reform yada yeniden düzenleme eylemleri teknik yönden, rasyonel olarak yeniden örgütlenme ve yeterli personel yetiştirme sorunları etrafında düğümlenmektedir. Fakat aşağıda daha ayrıntılı bir şekilde tartışılarak ortaya konacağı gibi, mesele aslında hiç de böyle değildir.

Daha önce yukarıda da belirtildiği gibi, Yönetim süreci teknik bir sorun olarak salt bir şekilde bu sürecin toplumsal içeriğinden soyutlanarak ele alınamaz. Yönetim bir yapı olarak toplumsal sistem içinde bağlı bir süreç olup, özül toplumsal yapıyı şekillendiren ana değişkenlere bağlıdır. Yada bir başka deyimle, toplumsal yapıya ve buna bağlı olarak yönetim sürecinin içeriğini biçimlendiren ana değişken toplumsal sınıflar ve bunların karşılıklı ilişkileridir. Bu nedenle sınıf yapısı ve sözü geçen sınıfsal ilişkiler göz önüne alınmadan, yönetimi sadece teknik bir süreç olarak - burada teknik süreç kavramının aynı zamanda yönetimin psikolojik ve sosyo-psikolojik yönlerini de kapsadığı varsayılmaktadır - önerilen reformlar havada kalmaya mahkumdur. Bu noktaya ilgili analizleri derinleştirmeden önce, somut olgular açısından Türkiyede yönetimde reform çabalarını kısa tarihçesini gözden geçirmek faydalı olabilir.

Türkiye az-gelişmiş bir ülke olarak, belirli bir sınıfsal yapı temeli üzerinde, aşağı yukarı yüzelli yıldır kalkınma yada çağdaş uygarlığa yetişmek için çabalar harcamakta, fakat bir türlü başarıya ulaşmamaktadır. Yukarıda sözü edilen kalkınma çabaları içinde yönetimde mutlak olarak reform yapma gereğinin çok önemli bir yer tuttuğu görülmekte; çoğu zamanda kalkınmanın ancak yönetimde reform

yapma ile sağlanabileceği ileri sürülmektedir. Tanzimat ve belkide daha eskilere giden tarihlerden beri ülkenin kurtuluşu devlet yönetimini yenileştirmede aranmaktadır. Örneğin, 1908-1918 yılları arasında İmparatorluğun kaderini elde tutan Jön Türkler yada «İttihat ve Terakki Partisi» iktidarı ülkenin en temel sorununun... «İdari mekanizmanın yeni baştan örgütlenmesi ve böylelikle verimin artırılması...» olduğunu ileri sürmektedir. (2) Cumhuriyet tarihide bu yönde benzerlikler göstermekte, çeşitli zamanlarda yönetimde reform için çeşitli eylemlere girişildiği bilinmektedir. Örneğin, 1949 yılında Profesör Neumark tarafından hazırlanan «Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor», 1951 yılında hazırlanan ve mali idare ve örgütlenmede reformu öngören «Martin ve Cush» Raporu Vb. çok sayıda örnek kamu yönetimi ile ilgilenen kişiler tarafından bilinmektedir. Ancak bütün bu çalışmalar özlemi duyulan ideal yönetim yapısını ortaya koyan ve Türkiyeyi hızla az-gelişmişlikten kurtaracak olan bir reformu gerçekleştirmekten uzak kalmıştır. Aslında zaten böyle bir sonuca ulaşmak, sorunun ele alınmış biçimi yönünden olanaksızdır. Bu böyle olmakla beraber, bir takım reformları acilen gerçekleştirmek için olağan dışı yollardan kurulan Nihat Erim Hükümetinin Programında da yönetimde reform sorununun önemle ele alındığı görülmektedir. Bu konuda daha tutarlı yargılara varabilmek için yönetim sürecinin sosyal sistem içindeki yerini ve bağımlı olduğu ana değişkenlerle karşılıklı ilişkilerinin neler olduğunu kısaca tanımlamak faydalı olacaktır.

Büyüklüğü, fonksiyonlarının karmaşıklığı yada basitliği ne olursa olsun, her örgüt belli bir yada çok sayıda amacı gerçekleştirmek için kurulur. Bu temel amaç örgütün varlık nedenidir. Bir örgütün kuruluş nedenini meydana getiren temel amacın gerçekleşmesi ise daha alt düzeylerdeki amaçların, bir başka deyimle belli bir amaçlar hiyerarşisinin biçimlendirilip uygulanması ile sağlanabilir. Söz konusu amaçlar hiyerarşisine uygun olarak örgütsel hiyerarşide belli bir biçimde fonksiyon ve otorite dağılımı belirlenmektedir. Buna göre, uygulamada belirli bir örgütün yeterliliği ve etkinliği ve sözü edilen amaçlar hiyerarşisini yerine getiriş şekli ile tanımlanır. Başka bir deyimle, örgütün etkin olması yada olamayıp ortaya reform ihtiyacının çıkması bir anlamda amaçlar hiyerarşisinin her düzeyindeki amaçların içeriğine bağlıdır. Buradaki tartışma konusu, kamu yönetiminde reform yapma olarak tanımlandığına göre somut bir şekilde ele alınacak örgütte devlet örgütü olacaktır.

(1) Türkiye ve Orta Doğu Âdeme İdaresi Enstitüsü, *İdari Reform ve Reorganizasyon* Ankara : TODAİE Yayınları, *İdari Reform Serisi 12*, 1965, s. 11.

(2) Feroz Ahmad (Çev.: Nuran Ülker), *İttihat ve Terakki 1908 - 1914 (Jön Türkler)* İstanbul: Sander Yayınları, 1971, s. 119.