

# GÜMRÜK TEŞKİLATININ SORUNLARI VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI

**Bünyamin ÖZGÜR**  
**Gümrük Başkontrolörü**

## I. GİRİŞ

Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yeniden düzenlenerek Kanun haline dönüştürülmesi çalışmaları son günlerde yeniden gündeme gelmiştir. Esasen bu husus neredeyse Kararnamenin yürürlüğe girdiği 2.7.1993 tarihinden beri gündemdedir ve zaman zaman öne çıkmaktadır.

Bir kurumun teşkilat kanununun yeniden düzenlenmesinin amacı, tabii ki daha kaliteli üretim olmalıdır. Kurumun mevcut durumundan memnun olmamak, kuruma yeni bir düzen verme ihtiyacını ortaya çıkarır. Gümrük teşkilatında da ciddi sorunlar olduğu ve bazı düzenlemeler yapılması gerektiği, hemen herkesin katıldığı ve dillendirdiği bir gerçektir.

Bu yazımızda; değişik yönleri itibarıyla Gümrük Teşkilatının mevcut durumu, yönetim ve denetim anlayışındaki değişim ihtiyacı, ne

yapılması ve nasıl yapılması gerektiği, kanun tasarısının ne getirdiği ve nasıl bir yapının doğmasına yol açacağı hususlarındaki düşüncelerimiz ifade edilmiştir.

## II. GÜMRÜK TEŞKİLATININ MEVCUT DURUMU

Gümrük Teşkilatında genel olarak otoriter yönetim tarzı hâkim olup, nitelikli çalışan yetiştirilememekte ve kaliteli hizmet üretilememektedir. Her kademedede güvensizlik, huzursuzluk, bezginlik, tedirginlik, engellenmişlik, sahipsizlik ve değersizlik duyguları yaygındır. Yöneticiler astlarını yetersiz ve iş bilmez, üstlerini ise baskıcı ve değer bilmez olarak görmektedirler. Alt kademedeki yöneticilerin ve çalışanların nitelikleri genel olarak yetersiz seviyededir; yükselme umutları ve hedefleri yoktur. Mükelleflerin devamlı takip ettiği işler, genel olarak kalitesiz bir hizmetle de olsa sonuçlandırılmasına rağmen, takipsiz işler ilgi beklemektedir.

## “Gümrük Teşkilatındaki yönetim anlayışını kısaca ‘geleneksel otoriter yönetim’ olarak ifade edebiliriz”

Bu durum yeni değildir, genel olarak bütün kamu kurumları için geçerlidir ve ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının tabii bir sonucudur. Problemlerin Gümrük Teşkilatındaki ağırlığı ise diğer kamu kurumlarındakilerden daha fazladır. Bu problemleri dört ana başlık altında incelemek mümkündür:

1. Yönetim anlayışı ve yöneticilerin niteliği,
2. Çalışanların hizmet üretici niteliği,
3. Performans ölçümü ile yükselme ve yer değiştirme sistemleri,
4. Denetim anlayışı ve denetim - yönetim ilişkisi.

### 1. Yönetim Anlayışı ve Yöneticilerin Niteliği

Gümrük Teşkilatındaki yönetim anlayışını kısaca “geleneksel otoriter yönetim” olarak ifade edebiliriz. Geleneksel yönetim anlayışı, bir ucunda tam otoriter, diğer ucunda da insancıl yaklaşımı ön plana çıkaran bir çizgi üzerinde değişik derecelerde olabilir. İnsani yönetim tarzı verim odaklıdır ve araç olarak ödüllendirmeyi ön plana çıkarır. Otoriter yönetim ise disiplin sağlama odaklıdır ve bunun için araç olarak ağırlıklı cezalandırmayı kullanır.

#### 1.1. Otoriter Yönetim Süreci ve Neticeleri

Ödül ve ceza yöntemiyle yöneten geleneksel yöneticinin otoriter uygulamaları, özellikle de sert tavırların ve verilen cezaların haksız olduğu kanaati uyanan yönetilenlerde, öncelikle bu amire ve zamanla da kuruma ve devlete karşı öfke duygusu doğurur. Bu duygu “isyan ve/veya istifa” davranışını ortaya çıkarır. Böyle bir çalışandan hiçbir üretim beklenemez. Öfkeli, bir yandan diğer çalışanları da yönetime karşı kıskırtmaya ve çalışmaktan uzak-

laştırmaya gayret ederlerken, diğer yandan da gayri meşru faaliyetlere yönelebilir ve öfkeli zihinleriyle bu faaliyetleri rasyonalize ederler. Otoriter yönetimin ve cezaların tehdidi bir kısım astta da korku duygusu doğurur. Korku, en iyi ihtimalle “gönülsüz itaat”, ama çoğunlukla “kötü niyetli itaat” davranışına yol açar. Korkanlar, itaatkâr ve çalışır görünmekle birlikte, yapabileceklerinin en azını ve en kalitesizini üretmeye özel gayret gösterirler.

Geleneksel yönetim ortamında ödül alan yönetilen, kısa süreli de olsa, takdir edilmiş olma duygusu hisseder. Bu duygu onu otoriter uygulamalara “gönüllü boyun eğme” ve itaate yöneltir. Bu durum çalışanın yeteneğini ve zekâsını fazla devreye sokmadan rutin işleri yapmasını ve ancak orta düzeyde verimini sağlar. Çalışanların, geleneksel yönetici yöntemleriyle yükselebilecekleri en iyi hâl bu seviyedir.

Bu genel anlatımdan sonra, üzerinde düşünülmesi gereken soru şudur: Lider niteliği olmayan otoriter bir yöneticinin astları nasıl davranır ve bundan sonra nasıl bir süreç işler?

Böyle bir yönetici geldiğinde, kısa bir süre içinde astların çoğu, korku, tedirginlik, önemsizlik ve engellenmişlik duyguları yaşamaya başlar; pasif bir şekilde itaat eder; birçok işte söyleninceye kadar bekler ve sadece söylenecekleri yapar. Bu durum, otoriter yöneticide “otoriter ol, emir ver, kontrole devam et” düşüncesinin doğru olduğu kanaatini ve davranışını güçlendirir. Bu da astların pasifliğini besler ve çoğaltır. Böylece bir kısır döngü oluşur. Amirin “otoriter olmak gerektiği” düşüncesi ve davranışı, “kendi kendini doğrulayan kehanet” haline gelir. Böylece, astlar da otoriter yöneticinin kehanetlerine uygun davranmayı kabullendiklerinde, birbirinin düşünce ve davranış kalıplarını doğrulayan karşılıklı bağımlılık (eş bağımlılık) oluşur. Bu oluşum, yönetilenlerin kapasitesini ve zekâsını büyük oranda kullanmaktan kaçındığı bir durum doğurur. Eş bağımlılık döngüsü, önünde sonunda doğrunun “boyun eğme” ya da “sadakat” ile tanımlandığı

ve yanlışın “yakalanmak” olduğu politize bir sırt sıvazlama kültürü yetiştirir.

Bu dinamik, sağlıklı anlaşmazlıkları ortadan kaldırır ve içerleme, öfke, kötü niyetli itaat, düşük güven, düşük kalite ve düşük performans üretir. İfade edilmemiş bu kötü duygular hiçbir zaman yok olup gitmezler; yönetilenlerin beynine gömülür ve ilerde fırsat bulduğunda daha çirkin bir hal alarak ortaya çıkarlar.

Otoriter yönetici sonuçların sorumluluğunu taşıdığından, bu durumda, verimi arttırmak için, işin yöntem, süreç ve adımlarına odaklanır; daha ayrıntılı ve katı kurallar koyar. Bunun sonucunda, idari mekanizmada inisiyatifleri en aza indiren katı kurallar insan sağduyusunun yerini alır. Verim ise, otoritenin beklediği gibi artmaz, azalır. Yönetim yapısındakilerin büyük çoğunluğu kendi çıkarına hizmet eder hale gelir ve amirini hoşnut etmeyi, hizmetin ve kendi dürüstlüğünün önüne koyar.<sup>1</sup>

Sürecin devamında; yönetende sertleşen otorite; yönetilenlerde, kapasitesini ve zekâsını kullanmama, içerleme, öfke, kötü niyetli itaat ve düşük güven; teşkilatta, düşük kalite ve düşük performans olağan durum haline gelir.

Diğer yandan; bu ortamda çalışanlar, en temel insan ihtiyacı olan güvenliklerini sağlamak için kendilerine göre çözümler üretirler. Bir kısmı, tehdit hissettikleri amirlerine mümkün olduğunca yakın durup, onlara bol iltifatlarda bulunarak onların hışımalarını üstlerine çekmemeye çalışırlar. Bir kısmı, buna ilave olarak, daha üst yönetimdekilerle de samimi ilişkiler kurarak bundan güç almaya çalışırlar. Bir kısmı, “hatırlı” iş adamlarının veya siyasilere “korumasına” sığınır ve onların isteklerine uygun davranışlarla desteklerini sağlarlar. Bir kısmı, -var ise- ailesinin maddi gücünün ve çalışmak zorunda olmamasının verdiği güvenle dik durur ve amirleri umursamazlar. Bazıları, haksızlıklar ve yanlışlıklarla kendilerince mücadele etme

gayretleri sırasında içine düştükleri çaresizlik duygularıyla agresifleşirler, amirlerince “ası” olarak görülmeye başlarlar ve kenara itilirler. Kimilerinin bu ortamda psikolojisi bozulur; kimileri deliliğe vurur. Bazıları takdir edilmemesinin burukluğu ve gayretlerin bir işe yaramadığı duygusuyla işlere karşı ilgisizleşir; ilgisizleşen bir yönetici ise biriminde yönetim boşluğu oluşur. Şahsiyetinden kaynaklanan güçleriyle hem dik durup, hem de çevresiyle sağlıklı ilişkiler kurarak ortamı daha iyi hizmet üretecek bir yapıya dönüştürme gayretini gösterebilenler çok azdır.

“İdarî hiyerarşi içinde-en alttan en üste kadar- yöneticilerin her biri, başında buldukları birimlerin lokomotif gibidirler”

Türkiye’de kamu yönetiminde ve bu kapsamdaki Gümrük Teşkilatında genellikle olanlar tam da bunlardır.

## 1.2. Yöneticilerin ve İşlerin Niteliği Arasındaki İlişki

İdarî hiyerarşi içinde -en alttan en üste kadar- yöneticilerin her biri, başında buldukları birimlerin lokomotif gibidirler. İdarelerin kendilerine verilen görevleri ne oranda yapabildikleri, başka bir deyişle yüklerini taşıma kapasiteleri, hizmeti sunma süratleri ve kaliteleri öncelikle yöneticilerine bağlıdır. Kamuda yürütülen işler ve bu işlerin tür yoğunluğuna göre kamu idareleri “arkadan itişli” veya “önden çekişli” niteliktedir. Arkadan itilen işler, işin bir an önce bitirilmesinde ve yapılaş tarzında vatandaşın belirgin ve yakın çıkarımının olduğu işlerdir. Bu nedenle işlerin süratlenmesi ve bazen iş sahibinin istediği tarzda yapılmasına ikna olması için, çalışanlar değişik yollarla sürekli olarak itilir veya baskılanır. Bu amaçla, meşru olduğu kadar, gayrı meşru yollara da başvurulabilir. Önden çekişli işler ise; işin yapılmasında ilgili vatandaşın maddi kaybının

<sup>1</sup> Stephen R. COVEY, 8’inci Alışkanlık, Sistem Yayıncılık, Birinci Basım, İstanbul, 2005, s: 365

söz konusu olabileceği veya vatandaşların yakın bireysel çıkarının olmadığı ya da takipçisi bulunmayan işlerdir.

“ **Kamu yönetiminde genel olarak, mevcut unvanı, daha önce bulunduğu görevler ve mezun olduğu okul, çalışanların etiketidir ve bu etiket, nitelikten daha fazla önemsendir** ”

Her idarede bu işlerin ikisi de bulunabilir. Bu iki tür işin genel yoğunluğu itibarıyla, kurumları ve birimleri bu gruptan birine sokmak mümkündür. Örnek olarak, Gümrük İdaresi arkadan itmeli, Vergi İdaresi önden çekişlidir. Özellikle önden çekişli kurumlar veya işlerin yürüyebilmesi için yöneticilerin lokomotif etkisi önemlidir ve yöneticilerin işleri çekiş etkisi zayıfsa, bu kurum ve işlerde verimsizlik ve atalet ortaya çıkar. Yöneticilerin lider niteliğinin bulunmaması halinde, Gümrük Teşkilatı gibi arkadan itmeli kurumlarda ve işlerde ise, rüşvet ve yolsuzluğa uygun bir ortam oluşur. Gümrük Teşkilatında mükelleflerce devamlı takip edilen işlerin, genel olarak kalitesiz bir hizmetle de olsa sonuçlandırılıp, takipsiz olan işlerin ise ilgi beklemekte olması, yöneticilerin genel olarak lider niteliği bulunmadığının en bariz göstergesidir.

### **1.3. Etiketçi Yönetim Anlayışı ve Bürokratik Oligarşi**

Kamu yönetiminde genel olarak, mevcut unvanı, daha önce bulunduğu görevler ve mezun olduğu okul, çalışanların etiketidir ve bu etiket, nitelikten daha fazla önemsendir. Bazen bunların yanına, bir siyasi partiden aday olmuş olmak, etkili birinin akrabası, yakını veya hemşehrisi olmak gibi hususlar da eklenebilir veya bunlar birinci unsur olur. Kişilerin bu etiketlere dayanan birer imajı vardır. İnsanların çoğu, özellikle işleriyle ilgili olarak, gerek kurum içinde, gerekse kurum dışında bu etiketlere göre davranırlar ve imajlara göre algılanırlar. Olağanüs-

tü bir durum olmadığı takdirde, başarılar veya başarısızlıklar imajı çok fazla etkilemez.

Etiketçi anlayış, meslekî ve kurumsal şovenizmi körükler, nitelikçi yaklaşıma karşıdır. Etiketçi anlayışın bir uzantısı olarak, geleneksel yönetim tarzının kurumlarda devamını sağlayan ve neredeyse aşılabilir hale dönüştüren çok önemli bir unsur, kamu kurumlarında oluşmuş bulunan hâkim gruplardır. Genellikle kamu kurumlarında hâkimiyet kurmuş bir veya birkaç meslek (unvan) grubu vardır. Birden fazla grup olması hâlinde, gruplar arası mücadele de vardır ve bazen bunlar arasındaki dengeler değişebilir. Bu meslekler, kurumlarının merkezinde ve/veya taşrasındaki önemli birimlerin yöneticiliklerini ellerinde bulundururlar. Bakanlar da çoğunlukla bu yapıyı kabullenirler ama tabii olarak önemli yönetim görevlerine bu gruplar içinden siyasî eğilimlerine uygun kişileri getirmeyi tercih ederler. Yönetim kademelerinde taşıdıkları etiketleri sebebiyle bulunanlar, bir çeşit “bürokratik oligarşi” oluştururlar. Bunun en tabii hakları olduğuna, kendileri yönetimde olmadığı takdirde işlerin bozulacağına ve teşkilatın çökeceğine inanırlar. Bu önyargıları nedeniyle, kendileri dışındaki grupların etkin olmasına ve yönetim kademelerine ve özellikle de üst kademelere gelmesine tahammül edemezler.

Bütün bunların sebebi, bu kişilerin “kötü” insanlar olmaları değildir. Büyük çoğunluğu ülkesi, milleti ve kurumu için iyi şeyler yapmayı samimiyetle isterler. Fakat kuruma girdiklerinde “içine doğdukları” gelenekselleşmiş kültürün kısa zamanda yerleştirdiği zihinsel yapı ve grupsal önyargılar; onların düşüncelerini, “bu ‘iyi’nin ancak kendi grup çıkarlarını da koruyan yeniliklerle oluşturulması gerektiği” şeklindeki kalıpla sınırladığından, kurumsal sorunların gerçek sebeplerini göremezler, görmezden gelirler ve meselelere kazan-kazan zihniyetiyle çözüm üretilmezler. Bu tutum, çoğu ego merkezli olan insanoğlunun genel ve olağan yaklaşım tarzı olup, aşılabilmesi özel çaba gerektirir. Bu çaba ise, mevcut ve baskın kültür ortamında zor olduğundan az seçilen yoldur.

Çünkü grupsal önyargılardan kurtulabilen ve farklı düşünen meslek mensupları, diğer mensuplarca kınanır, hatta ihanetle suçlanabilirler. Bu durum da sosyal baskı oluşturur ve özgür davranmayı büyük oranda engeller. Kurumlar da hâkim etiketçi anlayışın, nitelikçi anlayışa dönüştürülmesi, ancak bu zihniyeti ve oligarşik bürokrasiyi etkisizleştiren sistemik tedbirlerle mümkün olabilir.

Hâkim grubun, doktor, mühendis gibi mevzuat ve yönetim konularıyla hiçbir ilgisi olmayan meslek mensuplarından oluşması, teşkilatı devamlı bir verimsizliğin içinde tutar. Kurumda denetim elemanları gibi kurumsal mevzuat konusunda eğitilmiş mesleklerin hâkim olması halinde ise, bu durum, bürokratik hafıza, idarî disiplin ve üst yöneticilerin genel olarak asgarî nitelikleri taşımaları açılarından kısmen faydalı olabilir. Ancak bu yapı da kaliteyi ve verimliliği sağlayamaz. Çünkü Albert Einstein'ın dediği gibi, problemlerin, onu oluşturan zihin yapısıyla çözülmesi mümkün değildir.

Yıllardan beri aynı meslek grupları tarafından yönetilmekte olan kurumlarda, neden verimliliğin artmadığı ve hizmet kalitesinin yükselmediği gündeme geldiğinde, hep başkaları -siyasi iktidarlar, alt kademe yöneticiler, memurlar, mükellefler, hatta vatandaşlar, yani kısacası kendi mesleklerinin dışındaki herkes- sorumlu ilan edilir. Bazı dönemlerde kurum dışı -çoğunlukla siyasi etkilerle- grupların hâkimiyetleri zayıflar; zaman zaman yönetimdeki etkinlik el değiştirir. Ancak yeni egemenlerin gelişi de başarı ve nitelik temeline dayalı olmadığı için, kurumdaki hizmet daha da kalitesizleşir, gelen gideni aratır. Esas problem, bürokratik oligarşinin niteliği veya kaynağı değil, bizatihi varlığıdır.

Gruplar arası hâkimiyet mücadelesi “haddi” aşar ve kurumu işleyemez hale getirirse, kurumun imajı iyice bozulur, bağlı olduğu siyasi iradede “teşkilatın içerdekilerle yönetilemeyeceği” kanaati hâkim olur ve mevzuatı bilmese de, çekişmelere sebep olmayacağı umulan ve güvenilen kişiler “kurum dışından” üst yönetim makamlarına atanırlar. Bu uygulama, başlan-

gıçta kurumda kısmen sakinleşme sağlayabilir. Ancak “yabancı” yöneticinin kurumu iyileştirebilmesi ve uzun vadeli başarısı, ancak gerçek bir “bilge liderlik” yapabilmesi ve bu gruplardan birinin etki alanına girmeyerek dengeleri gözetebilmesi ile mümkün olabilir.

**“ Yıllardan beri aynı meslek grupları tarafından yönetilmekte olan kurumlarda, neden verimliliğin artmadığı ve hizmet kalitesinin yükselmediği gündeme geldiğinde, hep başkaları -siyasi iktidarlar, alt kademe yöneticiler, memurlar, mükellefler, hatta vatandaşlar, yani kısacası kendi mesleklerinin dışındaki herkes-sorumlu ilan edilir ”**

Bir meslek grubu tarafından uzun süredir yönetilen kurumlar, dramatik olarak geleneksel yapıyla başarısız aile şirketlerine benzerler. Bu şirketlerde bütün önemli yönetim kademelerinde ve karar noktalarında “aileden” birileri bulunur. Bunların yönetici olmalarının sebebi “nitelikleri” değil, aileden olmaları, yani “etiketleridir”. Aile şirketi aslında gelişmek ve büyümek, bunun için de verimliliğini arttırmak ister. Ancak aile dışındakilere güvenemedikleri ve kontrolü elden kaçırmaktan korktukları için, işleri daha iyi yürütebilecek profesyoneller istihdam etmezler; istihdam ettikleri profesyonel yöneticilere de sık sık müdahale ederek onları bunaltırlar ve kaçıırırlar. Kendi bildikleri usullerle başarmaya çalışırlar. Ekonomik ve sosyal şartlar değiştiğinde aileden yöneticiler, gelenekçi zihinsel yapıları nedeniyle kendilerini yenilemeyi ve günün şartlarına uymayı başaramazlar. Genellikle ikinci kuşakta, şirket kötüye doğru gider; durumdan işçiler, rakipler, hatta müşteriler sorumlu tutulur. Zaman zaman olan kardeş kavgaları genellikle kişisel çıkar çatışmalarıdır. Sonunda şirket iflas eder, “etiket kurbanı” olur.

Kamu yönetiminde etiketçi yönetimin ve ku-

rumu, özel bir şirket olsa iflas edeceği kadar kötü duruma getirmenin, bunu yürütenler için bir bedeli yoktur. Kamu kurumu tabii ki iflas etmez ama kötü yönetimle getirildiği durumun bedelini millet öder. Yönetimde başarılı olmayanlar daha üst görevlere bile atanabilirler. Çünkü bir göreve atanmanın şartı önceki görevdeki başarıdan ziyade etiketlerdir.<sup>2</sup>

“**Gümrük teşkilatındaki yönetim tarzı, personelin kalbine ve ruhuna önem vererek üretici niteliğini gözeten ve bunu yükseltmeye çalışan nitelikte değildir. Bu nedenle, her kademedeki çalışanın büyük çoğunluğunun hizmet üretici niteliği ve buna bağlı olan hizmet üretimi alt seviyededir**”

## 2. Çalışanların Hizmet Üretici Niteliği

Personel için “nitelik” sözkonusu olduğunda akla gelen ilk ve genellikle de tek husus eğitim seviyeleridir. 2008 yılı Faaliyet Raporuna göre, Gümrük Müsteşarlığı personelinin % 34,1’i ilköğretim ve lise (3061 kişi), % 15,3’ü ön lisans (1376 kişi), % 43,3’ü lisans (3883 kişi), % 7,1’i yüksek lisans (636 kişi), % 02’si doktora (15 kişi) düzeyinde öğrenime sahiptir. Bu kapsamda toplam personelin yaklaşık % 65’i üniversite mezunudur.<sup>3</sup>

Bu rakamlara bakarak, çoğu üniversite mezunu olan bu personelin verimli hizmet üreteceğini bekleyenler yanılırlar. Nitekim yıllar içinde personelin eğitim seviyelerinin yükselmesi yönünde olumlu gelişmeler olmasına rağmen, hizmet kalitelerinin artırılması konusunda kayda değer bir gelişme sağlanamamıştır. Bir perso-

2 Bünyamin ÖZGÜR, Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı, Maliye Dergisi, Sayı 145, Ocak-Nisan 2004, s: 18, 19 [http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf)  
3 <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasayfa/Documents/GumrukMustesarligi2008FaaliyetRaporu.pdf>

nelin mezun olduğu okul ve mevzuat bilgisi, kaliteli hizmet üretimi için gerekli olan altyapıyı ve zihinsel kapasiteyi oluşturur. Bunların yükseltilmesi için gayret edilmesi zorunludur. Ancak sadece bu kapasitenin üst seviyeye çıkarılması, verim alınması için yeterli değildir.

Bir insanın üretebilmesi için, bedeni ve zihni ile beraber, kalbi ve ruhunun da beslenmesi gereklidir. Bu beslenmenin niteliği ve seviyesi, çalışanların “üretici niteliği”ni oluşturur. Personelin bedenini yüksek maaşla, zihnini sıkı mevzuat eğitimiyle besleyebilirsiniz. Kalbinin ve ruhunun besin kaynağı da, amirlerin yönetim tarzı ve bunun etkisiyle oluşan kurum kültürüdür. Bunlar olumlu nitelikte değilse, personelin maaşı ve bilgisi çok üst seviyede ve çalışması başlangıçta verimli olsa dahi, çoğunluğu, kısa süre içerisinde verimsiz hale dönüşür. Amirlerin tutum ve davranışları, hiyerarşinin her kademedeki çalışanın verimliliğini etkileyen çok önemli bir unsurdur.

Gümrük teşkilatındaki yönetim tarzı, personelin kalbine ve ruhuna önem vererek üretici niteliğini gözeten ve bunu yükseltmeye çalışan nitelikte değildir. Bu nedenle, her kademedeki çalışanın büyük çoğunluğunun hizmet üretici niteliği ve buna bağlı olan hizmet üretimi alt seviyededir.

## 3. Performans Ölçümü İle Yükselme ve Yer Değiştirme Sistemleri

Bu konularda da sadece Gümrük Teşkilatının değil, tüm kamu kurumlarının sorunları bulunmaktadır. Mevcut sicil sistemi birçok yönden etkin değildir ve çalışanların performansını ölçemediğinden yetersizdir. Diğer yandan, yükselme ve yer değiştirme sistemleri de birçok problem içermektedir.

Mevcut durumda kamuda çalışanların üst unvanlara atanmaları, unvanlara göre sınavla ve sınavsız olarak iki türlü yapılmakta; müdür ve daha alt unvanlara yükselmelerde, Devlet Memurlarının Görevde Yükselme ve Unvan

Değişikliği Yönetmeliği ile kurumların buna bağlı olarak çıkardıkları özel yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır. Genel olarak sınav şartı bulunmayan müdürden daha üst unvanlara atamalarda da liyakat ölçüsü bulunmadığı ve atanacak kişinin seçiminin çok genel hukuki sınırlar çerçevesinde atamaya yetkili amirin takdirinde bulunduğu görülmektedir. Mevcut yükselme ve yükseltme sistemi, yöneticiliklere nitelikli çalışanların gelmesine yeteri kadar imkân vermemektedir.

Diğer yandan, yer değiştirme işlemlerinin bir kısmı Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atanmalarına İlişkin Yönetmelik ile buna bağlı olarak kurumlarca çıkarılan özel yönetmelik hükümlerine göre yapılmakta, Yönetmeliğe tabi olmayan atamalarda ise herhangi bir ölçü bulunmamaktadır. Mevcut yer değiştirme sisteminin Teşkilatın verimine katkısı bulunmamaktadır. Mevcut Yönetmeliğin yaklaşımıyla, önemli ve öncelikli birimlerinin bulunduğu bölgelere nitelikli yöneticileri atama imkânı büyük oranda engellenmiştir.

#### **4. Denetim Anlayışı ve Denetim - Yönetim İlişkisi**

1983 yılına kadarki Gümrük ve Tekel Bakanlığı döneminde Müfettişler, çoğu zaman teşkilatın tek hâkimidir. Gümrüğün Maliye Bakanlığı ile birleştirildiği bu tarihten itibaren, uygulamaya daha yakın olup, gümrük mevzuatı bilgisi gerektiren makamlarda genellikle Gümrük Müfettişleri, mevzuat bilgisinin çok gerekmediği zannedilen daha üst makamlarda ise Maliye kesiminin merkez denetim elemanları kökenli yöneticiler bulunmuştur. Teşkilatta Teftiş Kurulunun çalışmaları sonucunda 1979 yılından itibaren istihdam edilmeye başlanmış olan Gümrük Kontrolörleri de zamanla Gümrük Müfettişleri ile birlikte idari görevlerde bulunmaya başlamışlardır. 1993 yılındaki ayrılmadan sonra da aynı yapı uzun süre devam etmiştir. Bu dönemde Gümrük Müfettişleri, Gümrük ve Tekel Bakanlığı dönemindeki güç ve etkinliklerini yeniden kazanmak için müca-

dele etmişler, 7.9.1993/521 ve 19.6.1994/541 tarih ve sayılı KHK'ler ile de kısmi düzenlemeler yapılmasını sağlamışlardır. Bu mücadele halen devam etmektedir.

Tabii, Gümrük ve Tekel Bakanlığı dönemi müfettiş yetkileri ve etkilerinin çok üst seviyede olduğu bir zamandır. Mesleğe 1976 yılında başlamış olan Gümrük Başmüfettişi Sayın Zeki TÜYEN üstadımız, o zamanları ve Müfettişe verdiği duyguları harika üslubuyla çok güzel anlatır:

*"...Her şeyden önce müfettişlik mesleği çok mu çok havalı bir meslek idi. Müfettişler genellikle ciddi bir yüz ifadesine sahip olurlar; göğüsleri dışarıda, karınları içeride olacak şekilde dikkat çekici bir eda ile yürürlerdi. ...Müfettişler kâğıt üzerinde Bakan'a bağlı gözükseler de, aslında yeryüzünde bağlı oldukları bir makam yoktu. Olsa olsa kendileri Tanrının yeryüzündeki temsilcileri olabilirdi. Gerçekten de, merkez ve taşra personeli ile firmalar üzerindeki soruşturma yetkileri, 1918 sayılı Kanundan kaynaklanan soruşturma, arama ve el koyma yetkileri, Memurin Muhakematı Kanunundan kaynaklanan yetkileri nedeniyle müfettişleri, Tanrı'nın yeryüzündeki temsilcileri olarak kabul etmemek için hiçbir neden yoktu... Müfettişler idarecilerle görüşmelerini genellikle randevusuz ve ansızın yapar, bu esnada odaya girerken, sekreterin 'içerde feşmekan bey var efendim' şeklindeki yalvarmalarına aldırış etmeden, hızlı bir şekilde odaya girerlerdi. Buna karşılık, herhangi bir kimse görüşmek üzere Müfettişe gittiğinde, müfettişin odasına girmeden önce en az üç kere ceketinin düğmelerinin ilikli olup olmadığını kontrol ederdi."*<sup>4</sup>

*"...Ben bir de bu koridordaki odalara memur müdür ya da gümrük müşavirlerinin girişlerini hatırlarım. Şimdilerde 'nostaljik resimlerin' asılı olduğu duvara adeta sırtlarını sürterek, tamamen saygı edasını kuşanmış vaziyette elle-*

4 Zeki TÜYEN, Çeşitlemeler, Nostaljik Takılmalar, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 61, Ekim-Aralık 2007, s: 160, 162

*ri ceketlerinin düğmelerinde, odasına gireceği müfettişin kapısını tıkladıma cesaretini toplamaya çalışan çok kimse bugün gibi gözlerimin önünden gitmez. Hey gidi günler hey.”<sup>5</sup>*

**“ Teşkilat yasa tasarısı,  
Gümrük Teşkilatının temel sorunlarına  
çözüm getiremediği gibi, çalışanları  
daha şimdiden olumsuz  
etkilemiştir ”**

Bu satırları okuyunca “müfettişin odasına girmeden önce en az üç kere ceketinin düğmelerinin ilikli olup olmadığını kontrol eden, duvara adeta sırtını sürterek, tamamen saygı edasını kuşanmış vaziyette elleri ceketlerinin düğmelerinde, odasına gireceği müfettişin kapısını tıkladıma cesaretini toplamaya çalışan” insanların o anlara ait duyguları ile müfettişler hakkındaki düşüncelerini merak ettim ve o zamanları hatırlayınca “Vay gidi günler vay” dememiz gerektiğini düşündüm. Acaba o insanların “saygı edasını kuşanmış vaziyetleri”nin gerisinde, hangi duygular geçiyordu içlerinden ve acaba tüm bu saygılı görünüşleri, gerçekten hissettikleri bir saygının mı ifadesi idi? Gümrük Kontrolörlerinin ilk grubu olarak o dönemde Müfettiş üstatlarımızın maiyetinde yetiştiğimiz için, biz de o havayı teneffüs etmiş, Müfettişlerin duygu, düşünme ve davranış tarzlarını öğrenmiş ve yeni Kontrolörlere aktarmış idik. Usta-çırak sisteminin bir sonucu olarak, Gümrük Müfettişleri ile Gümrük Kontrolörlerinin mesleği icra tarzları ile duygu ve düşünme biçimleri arasında bir fark bulunmamakta; otokratik ağırlıklı kültürü taşımaktadırlar.

Birçok kamu kurumunda olduğu gibi, Gümrük Teşkilatında da “oligarşik bürokrasi” hâkimdir. Bu oligarşik bürokrasiyi, merkez ve taşranın önemli yönetim makamlarının çoğunda bulunan denetim elemanları oluşturmaktadır. 2010 yılı Mart ayı itibariyle, 2 Müsteşar Yardımcı-

5 Zeki TÜYEN, Çinili Rıhtım Han Kat: 1 Ya Da Gümrük Teftiş Kurulu, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 68, Temmuz-Eylül 2009, s: 31

5, 3 Genel Müdür, 6 Genel Müdür Yardımcısı, 2 Müstakil Daire Başkanı, 7 Daire Başkanı, 6 Başmüdür ve 1 Bölge Müdürü, Müfettiş veya Kontrolör kökenlidir. Bu durum, idari yapının genel nitelik seviyesi karşısında bir zorunluluk gibi görülmekte ve gösterilmektedir. Bu izah tarzı ilk bakışta doğru gibi görünse de; idaredeki nitelik seviyesi düşüklüğünün çok eski yıllardan beri süregeldiğinin, bu süreçte etkili yönetim makamlarının aynı unvanlar tarafından elde tutulduğunun ve sözkonusu seviye düşüklüğündeki sürekliliğin, uygulanan yönetim politikalarının sonuçlarından biri olduğunun gözden kaçırılmaması gerekir. Üst yönetimin denetim elemanlarının hâkimiyetinde bulunmasının, idari yapı için nitelikli eleman temininin zor olduğu çok eski yıllarda geçici bir süre faydalı olduğu kabul edilebilir. Ancak bu hâkimiyet, sözkonusu zorluğun yıllar önce aşılmasından beri, Teşkilatın verimli hizmet üretiminin önünde bir engel haline dönüşmüştür.

**“ İdari yapı üzerindeki etkinlik  
konusunda, bir yandan grup bilincine  
dayalı yaklaşımlar sebebiyle rekabet  
yaşanırken, diğer yandan da yeni  
rakipler oluşturulmamasına da çalışıldığı,  
bu yaklaşımın da yapıdaki nitelik  
düşüklüğünün devamına yol  
açtığı gözlenmektedir ”**

İdari yapı üzerindeki etkinlik konusunda, bir yandan grup bilincine dayalı yaklaşımlar sebebiyle rekabet yaşanırken, diğer yandan da yeni rakipler oluşturulmamasına da çalışıldığı, bu yaklaşımın da yapıdaki nitelik düşüklüğünün devamına yol açtığı gözlenmektedir. Bu bağlamda, merkez teşkilatında kaliteli hizmet üretiminin sağlanması amacıyla istihdamına başlanan Gümrük Uzmanlarının, ihtiyaç olduğu halde bugüne kadar sayıları arttırılmadığından merkezdeki memurların yerini tam alamaması ve uzman istihdamının taşraya da yaygınlaştırılmaması dikkat çekicidir. Uzmanların sayısının artması ve bütün teşkilata yaygınlaşması;

çok daha kaliteli hizmet üretilmesinin personel zeminini sağlayacak, ama diğer yandan da merkez denetim elemanlarının yönetimdeki egemenliğini zorlayacaktır. Öte yandan, üstün nitelikleri sebebiyle seçilerek Teşkilata alınan uzmanların, uygulanan yönetim tarzlarıyla potansiyellerini kullanamayacak bir ruh haline sürüklenerek üretici niteliklerinin düşürülmesi de göz önüne alınması gereken başka bir sorundur.

### **III. YÖNETİM VE DENETİM ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM İHTİYACI**

Ülkemizde 1970'lerden beri çok değişimler oldu ve şükür ki artık müfettişler *"Tanrı'nın yer yüzündeki temsilcileri"* değiller. Türkiye'deki birçok şey gibi kamu yönetimi ve denetim elemanlığı da değişiyor ve değişmek zorundadır. Ama bu değişim henüz çok yetersizdir. Şimdilik değişen; müfettişin odasına girecek olanın, ceketinin düğmelerinin ilikli olup olmadığını en az üç kere değil de, *"en az iki kere"* kontrol etmesi ve koridordan geçerken sırtını duvara *"sürtmeden"* yürümesidir. Kamu Yönetimimizde -ve bu kapsamda Gümrük Teşkilatında- otoriter yönetim ve otokratik denetim anlayışının, demokratik liderliğe dayanan dönüştürücü anlayışa evrilmesi sağlanmadıkça; kalite üretilmesinin temeli olan, yönetilenlerin ve denetlenenlerin kapasitelerini ve zekâlarını kullanmaya yöneldikleri bir yapının ve kültürün oluşması mümkün olmayacaktır.

Milletimizin, Devletimizin ve Teşkilatımızın ihtiyacı; odasına korkmadan girilebilen, çekinmeden konuşulabilen, problemler rahatlıkla anlatılabilen, danışılabilen, çözümler konusunda yardımı istenilebilen, suçlu olduğunu düşündüğü kişilerin de hukuku olduğunun ve onlara cezayı yetkililerin vereceğinin bilinciyle, soruşturmalar esnasında onlara da insanca davranan ve önünde içten gelen gerçek bir saygıyla ceket iliklenen denetim elemanlarıdır. Özel sınavlar ve araştırmalarla seçilen, yüksek zihinsel kapasiteye sahip olan ve iyi eğitilen denetim elemanları; en az mevzuat bilgileri kadar

insan duygularını ve ruhunu da bilmeli, mesleklerinin icrasını egolarının ilkel yanının tatmin aracı olmaktan kurtararak, denetledikleri insanlara bilgece rehberlik edebilecek birikime ulaşmalı; etkinliklerinin, yarattıkları korku seviyesi ile değil, çalışanların en kaliteli hizmeti üretmeye yönelmelerine yaptıkları katkıları ile ölçülebileceğinin bilincine varmalıdırlar. Yönetim ve denetim tarzlarının üretimi arttırabilme sınırları vardır. Otoriter yöntem, alt düzeyde üretim kapasitesine sahip olmakla birlikte, bir sosyal yapının başıboşluktan ve kargaşadan düzenli yapıya geçirilmesi aşamasında kısa bir süre için faydalı olabilir. Ancak, gerek düzenin oluşturulması sürecinde, gerekse otoritenin hakim olmasından sonra, çalışanlara liderlik yapılarak onların niteliklerinin ve sorumluluk duygularının geliştirilmesi ve buna paralel olarak yetkilerinin ve inisiyatif alanlarının artırılması yoluyla teşkilatın geliştirilmesi gerekir. Bunlar yapılmayıp otoriter yöntem devam ettirildiği takdirde, üretim ancak alt düzeyde ve kalitesiz olarak devam edebilir. Gelişmenin sağlanabilmesi için, yetki sahiplerinin demokratik liderliğe dayanan dönüştürücü anlayışları ve buna uygun uygulamaları ile güvenilir bir model olmaları lazımdır. Herhangi bir teşkilatta, otoriter yönetim ve denetim anlayışları liderliğe dönüştürülmedikçe, yönetilenlerin ve denetlenenlerin kapasitelerini ve zekâlarını kullanmaya gayret ettikleri bir yapının ve kültürün oluşması ve buna bağlı olarak da kalitenin üretilmesi mümkün olamaz.

**“ Türkiye’deki birçok şey gibi kamu yönetimi ve denetim elemanlığı da değişiyor ve değişmek zorundadır. Ama bu değişim henüz çok yetersizdir ”**

Kamu kurumları, mevcut alışkanlıklarını değiştirmemek ve güçlerini hissettirmek için büyük bir savaşım verirler. Ancak kamu yöneticileri değişim ve gelişimi de reddetmezler, ama bunu yapabilecek bilgi ve beceri ile donatılmadıkları için bu gücü kendilerinde bulamazlar. Değişim

ve gelişimin ihmal edilmemesi gerektiğinin farkında olsalar da, içlerine sindiremedikleri için değişime direnç gösterirler.<sup>6</sup> Birçoğu mevcut halde kendilerini güçlü ve hâkim hissetmenin verdiği tatmin duygusunu bırakmak istememe gibi insani sebeplerle, otoriter yaklaşımların yol açtığı verimsizliği görmezden gelir, değişim için gayret göstermez ve hatta değişimin Devleti zayıflatacağını öne sürerler. Bu durum onların kötü niyetli insanlar olmalarından kaynaklanmaz. Geleneksel yönetici ve deneticilerle görüştüğünüzde, en otoriter olanı dahi size amacının “kaliteli hizmet üretimi olduğunu” söyleyecektir. Bazıları, işlerini samimiyetle ve neredeyse bir ibadet aşkıyla yaparlar. Birçoğu değişimi bir yönleriyle gerçekten istese de, kendilerine ve astlarının niteliklerine olan güvensizlikleri ile otoriteyi ve kontrolü kaybetme korkuları, astlarını yetkilendirerek katılımcı-demokratik yönetimi ve rehber deneticiliği uygulamalarına engel teşkil eder.

**“ Yönetim ve denetimde demokratik anlayışa geçilebilmesi için gereken, öncelikle kendine güven ve cesaretle, yönetim ve denetim paradigmalarının sorgulanması ve otoriter tarzın nelere yol açtığına açık yüreklilikle görülüp kabullenilebilmesidir ”**

Yönetim ve denetimde demokratik anlayışa geçilebilmesi için gereken, öncelikle kendine güven ve cesaretle, yönetim ve denetim paradigmalarının sorgulanması ve otoriter-otokratik tarzın nelere yol açtığına açık yüreklilikle görülüp kabullenilebilmesidir. Geleneksel otoriter kültür ve yönetim yapısı içinde yetişmiş ve egosunu aşamamış olan birçok kişiden bu güven ve cesareti beklememiz aşırı iyimserlik olur. Bu durum, kamu yönetimimizde bir kısır döngü oluşturmaktadır. Demokratik yönlü değişim, toplumun genel yapısındaki gelişime paralel olarak kamu yönetiminde de yavaş ya-

avaş ve sancılı biçimde gerçekleşmektedir. Ancak, sisteme hâkim olan yönetim ve denetim anlayışı ile güç dengeleri nedeniyle bu değişim uzun zaman alacak ve ne yazık ki bu süreçte toplum kalitesiz hizmete mahkûm olmaya devam edecektir.

#### **IV. NE YAPMALI VE NASIL YAPMALI?**

Kamu kurumlarında mevzuat düzenlemeleri ve özellikle de teşkilat kanunları ile personel mevzuatı, bu değişimi hızlandıracak ortamı oluşturma önemli araçları olmakla birlikte; kamu yöneticileri ile denetleyicilerini yetiştiren ve biçimlendiren sistem ve kültür kalite üreten niteliğe kavuşturulmadıkça, bu düzenlemeler ile yönetici değişiklikleri beklenen neticeyi vermeyecektir. İç dinamiklerinden güç almayan bir sistemin gelişmesi ve iyileştirme çabalarının başarılı olması mümkün değildir. Sistem, kaldırılacak gücü olan düzenlemelerle toplumsal aklı ve enerjiyi devreye sokmalı, öncelikle yönetici ve denetleyicileri doğru davranışa yönlendirerek, sürekli etkisiyle yapıyı değiştirmelidir.<sup>7</sup> Kaldıraç gücünün devreye sokulması hep en alttaki döngünün güçlendirilmesini ve/veya en üst döngünün zayıflatılmasını içerdiğinden,<sup>8</sup> kalitenin yükselebilmesi için; bir yandan yönetici ve deneticilerin otoriter-otokratik anlayışlarının demokratikleştirilmesi, öte yandan da en alta hizmet üretenlerin niteliklerinin artırılması ve öncelikle yöneticilerin performanslarının doğru yöntemlerle ölçülerek, yükselme ve atamalarda bu ölçümlerin dikkate alınması gerekmektedir.

Bir teşkilat kanununun düzenlenmesinde odak, “bu teşkilata yüklenmiş olan esas görevin en kaliteli biçimde nasıl bir örgütlenme ve personel yapısıyla yerine getirilebileceği” olmalıdır. Bu açıdan yaklaşıldığında, esas görevi ifa eden

7 Bünyamin ÖZGÜR, Kamuda Yönetici Performansının Bütüncül Değerlendirmesi (Yeni Bir Model Önerisi), Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, s: 9, 10 [http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/154/4.bunyaminozgur.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/154/4.bunyaminozgur.pdf)

8 Senge, Peter M., Beşinci Disiplin, Yapı Kredi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2004, s: 126

6 Prof.Dr.Ömer PEKER, Nihat AYTÜRK, Etkili Yönetim Becerileri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000, s 14

personel ve birimlerin en iyi niteliğe d n st r lmesi için neler yapılması gerektiği ön plana alınmalıdır. Başka bir deyişle, esas olan idarenin nitelik seviyesinin ve hizmet kalitesinin yükseltilmesidir. Gereken böyle olmakla birlikte, düzenlemeyi yapanların meselelere bakıŐı ve hedefleri neticeyi belirleyen ana etken olmaktadır.

**“ Yeniden yapılanmada başarılı netice almanın temel kuralı, geçiş sürecinin ve yeni yapının teşkilatta huzursuzluğa yol amaması, personeli amaçlanan gelişimin gerektirdiği biçimde niteliklerini arttırmaya özendirmesi ve teşkilatta genel bir memnuniyet duygusu oluŐturmasıdır ”**

Yeniden yapılanmada başarılı netice almanın temel kuralı; yeni yapının ve geçiş sürecinin teşkilatta huzursuzluğa yol amaması, personeli amaçlanan gelişimin gerektirdiği biçimde niteliklerini arttırmaya özendirmesi ve genel bir memnuniyet duygusu oluŐturmasıdır. Teşkilatta çalıŐanlardan meselelere sadece birim veya unvan bilinciyle bakanların yeni düzen için beklentileri, bunların daha yetkili ve etkili olduğu yeni bir yapıdır. Unvan ve/veya birim Őovenizmine sahip olan bu kişiler, teşkilatın genel hizmet üretim gücünün arttırılmasıyla gerçekten ilgilenmemelerine rağmen, kendi birim ve unvanına dair beklentilerin gerçekleştirilmesi halinde teşkilatın daha iyi olacağını  ne sürerler. Bu nedenlerle, teşkilat düzenleme çalışmalarının Şoven yaklaşımların etkilerinden uzak tutulmasında ve çok yönlü katılım sağlanmasında zaruret vardır.

Gümrük Teşkilatında hizmet kalitesinin sağlanabilmesi için dört ana konuda çalışma ve düzenlemeler yapılması zorunludur. Bu konular Őunlardır:

1. Otoriter yönetim anlayışının liderliğe d n st r lmesi,

2. Teşkilatın tamamıyla uzman temeline oturtulması ve taşra teşkilatının buna bağlı olarak düzenlenmesi,
3. Performans değerlendirme sistemi oluşturulması ile yükselme ve yer değiştirme kurallarının performansla ilişkilendirilmesi,
4. Otokratik denetim anlayışının ve merkez denetim elemanlarının idare üzerindeki veyasayetlerinin ortadan kaldırılması.

Őimdi bu konularda nelerin nasıl yapılabileceğini kısaca açıklayalım.

**1. Otoriter yönetim anlayışının liderliğe d n st r lmesi**, yöneticilerin ödül-ceza (havusopa) esasına dayanan yönetim paradigmalarının önce sorgulanmasının temini ve bu anlayışın ikinci aŐamada demokratik liderlik, üçüncü aŐamada da bilge liderlik ile değeristirilebilmesidir. Bunun için; mevcut ve yeni atanacak bütün yöneticilerin, otoriter yönetimin yönetilenlerde yol açtığı duygu ve davranıŐların neler olduğunu görmelerini, insanın bedeni, zihni, kalbi ve ruhu ile bir bütün olduğunu, çalışanların otoriter yöntemlerle sadece emir verilerek verimli alıŐtıramayacađını ve yaratıcı enerjilerinin ortaya çıkarılamayacağını anlamalarını ve maiyetlerinin potansiyellerini ortaya çıkarabilecek yönetim davranıŐlarına sahip olmalarını sağlayacak sistematik ve sürekli çalışmalar yapılmalıdır.

Bu yönelimi öncelikle üst düzey yönetimin kabullenmesi ve çalıŐmaların sağlıklı devamını sağlaması gerekir. Bunun olması dönüŐümü hızlandıracaktır. Bu olmadığı takdirde, alt düzeyin liderlik niteliklerini geliŐtirerek, üstlerinin gereksiz otoriter davranıŐlarına karşı reaktif tepkiler göstermeyip, bilinçli ve akıllı tavırlar sergilemesi, üstleri de dönüŐüme zorlayacak, ancak dönüşüm çok daha uzun zaman alacaktır.

**2. Teşkilatın tamamıyla uzman temeline oturtulması**, merkez ve taşrada hiyerarŐının en altında hizmet üretmekte olan memur ve Őeflelerin yapmakta oldukları işleri uzman ve “meslek

*memuru*” nitelikli çalışanların yapacağı yeni bir yapı oluşturulmasıdır. Bunu teminen, öncelikle, halen sadece merkezde bulunan “Gümrük Uzmanı” istihdamı taşrada da uygulamaya konulmalı, Muayene Memuru unvanı yerine “Gümrük Muayene Uzmanı”, yoğun mevzuat bilgisi gerektiren gümrük muhafaza hizmetlerini yürütecek “Gümrük Güvenlik Uzmanı” ve bilgisayar sistem hizmetlerini yürütecek “Bilgişlem Uzmanı” ihdas edilmelidir. Geçiş döneminde uzmanlar ile memurların birlikte çalışma dönemi çok kısa tutularak, personel arasında iç çekişmelere meydan verilmeden en kısa sürede tüm teşkilattaki ve öncelikle de önemli idarelerdeki sekreterlik, şoförlük, güvenlik ve temizlik gibi işler dışındaki tüm hizmetlerin uzmanlarca yerine getirilmesi sağlanmalıdır. Mevcut müdürler -uyum eğitimi müteakip- ilgili uzmanlığa atanmalı, memur, şef ve müdür yardımcılarında bilgi ve niteliği yeterli olanların uzmanlığa sınavla geçmesinin yolu da açılmalıdır.

Uzmanların, yeterlik sınavını müteakip olan dönemde de sürekli dinamik tutulmaları için; başarılı olanlar, 10 hizmet yılından sonra “Önder Uzman”, 20 hizmet yılından sonra da “Başuzman” kadrolarına atanmalı, bu unvanların özlük haklarında da farklılıklar oluşturulmalıdır. Bu yükselmeler, belirtilen hizmet süresini doldurmuş olanlar için yapılacak mesleki sınavda alacakları puanların % 50 ve işlerinde o zamana kadar gösterdikleri performansların da % 50 etkili olacağı seçme sisteminde başarılı olmaları halinde gerçekleşmelidir.

İkinci olarak, Halkalı, Erenköy, Haydarpaşa ve Derince gibi işlem hacmi fazla olan idareler başta olmak üzere, Gümrük ve Muhafaza Müdürlükleri birleştirilerek “Gümrük Dairesi Başkanlığı”na, Başmüdürlükler de “Gümrük Bölge Daire Başkanlığı”na dönüştürülmeli ve bu kadroların atanma usulü ve özlük hakları merkezdeki Daire Başkanı ve Genel Müdür Yardımcısına benzer biçimde düzenlenmelidir.

Uzmanlar merkezde ve taşrada Daire Başkanı-

na bağlı olmalı ve her çalışma grubunda, koordinatörlük yapması için, lider nitelikli olanlardan Başuzman (yoksa Önder Uzman) görevlendirilmelidir.

**3. Performans değerlendirme sistemi oluşturulması ile yükselme ve yer değiştirme kurallarının performansla ilişkilendirilmesi;** mevcut sicil sisteminin yerine çok yönlü ölçümün yapılabileceği sağlıklı bir performans değerlendirme sisteminin kurulması ve nitelikli çalışanların yükselmesine yeteri kadar imkân vermeyen mevcut yükselme kuralları ile Teşkilatın verimine katkısı olmayan mevcut yer değiştirme sisteminin performans sonuçlarına dayandırılmasıdır. Bu hususlarda yapılması gereken düzenlemeler esasen tüm kamu kurumlarının ilgilendirmekle ve teşkilat kanunu mevzuu olmamakla birlikte, Gümrük Teşkilatının işlev ve yapısının birçok kamu kurumundan çok farklı olması gerekçesiyle, kanun metnine bu hususlarda ayırıcı hükümler konularak, düzenlemelere imkân sağlanması mümkün bulunmaktadır.

Önerdiğimiz “Bütüncül Performans Değerlendirme” sisteminde; öncelikle yöneticiler, kendilerinden beklenen işlevsel yetkinliklere dair kriterlere göre üst, ast ve eşit unvanda bulunanlar ile kendileri tarafından değerlendirilecektir. Kriterlerin ve değerlendirmeyi yapan dört tarafın vereceği notların sonucu etkileme oranları farklıdır. Bilgisayar ortamında yapılacak değerlendirme sonucunda yöneticiye “Bütüncül Performans Karnesi” verilecek, bu karne yöneticinin bütün sıralı amirlerinin de bilgisine sunulacaktır. Belirli aralıklarla yapılacak değerlendirmelerdeki notların seyri izlenecek ve yöneticiler, bir yandan performanslarına paralel önem derecesindeki yerlerde görevlendirilecek, diğer yandan da eksik oldukları yönlerde eğitileceklerdir.

Bu ölçme sistemi sonuçlarının yatay ve dikey atamalarda esas alınması ile, zaman içinde her yöneticinin niteliğine ve performansına uygun birimde ve unvanda istihdamı gerçekleşecektir.

Böylece yönetime ivme kazandırılacak, etkin ve verimli bürokratik yapının oluşması ve devamına katkı sağlanacaktır.

Diğer yandan; yükselme sınavlarına performansı belli bir seviyenin üstündekilerin girebilmesi; sınavsız atamalarda, performans değerlendirme sonuçlarının atamaya yetkili amirin takdiri hususunda yol gösterici ve belli bir oranda da zorlayıcı olması yolunda düzenlemeler yapılmalıdır. Ayrıca, Yer Değiştirme Yönetmeliğindeki sistem değiştirilerek, performansa dayalı yeni bir yer değiştirme sistemi getirilmelidir. Bu sistemde, taşra birimleri stratejik önemine, her unvandaki yöneticiler de performanslarına göre derecelendirmeli ve gruplandırılmalı; her başarı grubundaki yönetici, grubuna uygun önemdeki idarede çalıştırılmalıdır.<sup>9</sup>

**4. Otokratik denetim anlayışının ve merkez denetim elemanlarının idare üzerindeki ve sayetlerinin ortadan kaldırılması;** denetim elemanlarında rehberlik anlayışının yerleştirilmesi ve denetim elemanlarının oluşturduğu oligarşik bürokrasi yapısına son verilmesi ile tabandan gelen liyakatli yükselmelerle demokratik bürokrasinin oluşmasına ortam sağlanmalıdır. Bunun için de kaldıraç etkisi yaratacak nitelikte düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Mevcut durumda, Müfettiş ve Kontrolör unvanlarının idare nezdinde otokratik imajları vardır ve denetim birimlerinde hâkim kurumsal kültürler de bu yöndedir. Denetimin ve yönetimin özlenen yapıya kavuşabilmesi için, sözkonusu imajın ve kültürün değiştirilmesi şarttır. Ancak, Teşkilat Kanununda Teftiş Kurulu Başkanlığının adına “rehberlik” kelimesi eklenerek ve görevlerini sayarken “...*eğitici ve rehberlik anlayışını ön plana çıkaran bir yaklaşımla* ...” ifadesi konularak, ama bunun yanında Müfettiş (veya Kontrolör) unvanı korunarak, öngörülen amaca ulaşılamaz. Çünkü sadece mevzuata bu ifadelerin konulmasıyla, denetim elemanlarının meslek algıları ile mesleği icra tarzlarının değiştirilmesi de, idarede çalışanların denetim

elemanları hakkındaki imajlarının dönüştürülmesi de mümkün değildir. Unvanının, idari yapıda tarihi tecrübelerin yerleştiği ürkütücü ve korkutucu imajının gücünden yararlanmayı sürdürmek isteyen bir unvan sahibinin, görevini yaparken “eğitici ve rehberlik anlayışını ön plana çıkaran bir yaklaşım” sergilemesi beklenemez.

“ **Unvanının, idari yapıda tarihi tecrübelerin yerleştiği ürkütücü ve korkutucu imajının gücünden yararlanmayı sürdürmek isteyen bir unvan sahibinin, görevini yaparken ‘eğitici ve rehberlik anlayışını ön plana çıkaran bir yaklaşım’ sergilemesi beklenemez** ”

Bu dönüşüm sürecinin başlatılabilmesi için, öncelikle bu unvanlar kaldırılmalı ve sözü edilen yaklaşıma uygun imaj doğuracak yeni bir unvan üzerinde düşünülmeli, sonra da denetim elemanlarının anlayışlarındaki dönüşümün nasıl gerçekleştirileceği planlanmalıdır. Tabii bu kişilerin ilk yaklaşımda unvanlarına sahip çıkması ve değiştirilmesine karşı durması anlaşılabilir bir insani bir tavidir. Peki, mevcuda sıkı sıkı sarılmakla veya sarılanları haklı görmekle dönüşüm nasıl gerçekleştirilecektir? Hatırlamalıyız ki, unvanlar “biz” değiliz. Unvanlar bize sadece görev, yetki ve sorumluluklar verir; kişiliğimize değer katmaz. Kurumumuzun, mesleğimizle bağlantılı olarak ihtiyaç duyduğu dönüşümün gerektirdiği, özlük haklarımızda azalmaya ve hizmet alanımızda daralmaya sebep olmayan, denetim işlevini daha etkin ve faydalı hale getirecek olan yeni bir unvanı rahatlıkla kabul edebilmeliyiz. Tarih boyunca nice unvanlar gelmiş ve geçmiştir. Hayatın gereklerine ve şartlarına göre değişimi-gelişimi içinden üretemeyen kişiler ve kurumlar, bir süre sonra değişime zorlanır; ancak değişim geliştirebilenler işlevselliğini sürdürür ve yaşar. İhtiyaçları görmezden gelerek unvanlarını ve iş anlayışlarını kutsallarıymış gibi korumaya çalışanlar ise gelişemez ve işlevselliklerini sürdüremezler.

9 B. ÖZGÜR, a.g.m. s: 7, 8

Bu bağlamda, Müfettiş ve Kontrolörlerden, yardımcı ve stajyer olanlara “Gümrük Denetçi Yardımcısı” (veya Stajyer Gümrük Denetçisi) meslekteki hizmeti 3-10 yıl arasında olanlara “Gümrük Denetçisi”, 10-20 yıl arasında olanlara “Rehber Denetçi” ve 20 yıldan fazla olanlara da “Uzman Rehber Denetçi” unvanı verilmesi uygun olacaktır. Bu geçiş aşamasında, her yeni unvan için gerekli olan bilgi birikimi ve içsel gelişimi sağlayacak teorik ve pratik eğitimler yapılmalı, çalışmalar yaptırılmalıdır. Bundan sonraki yükselmeler de, kişilerin mevcut unvanlarındaki performansları ile sözkonusu eğitimler ve çalışmalarındaki başarılarına bağlı olmalıdır.

Bunların yanı sıra, bu unvanların özlük haklarında da kademelendirme getirilmeli ve idari görevlerle denetçilerin özlük haklarında yeni bir denge kurulmalıdır. Bu çerçevede, mesela Müsteşarın aylık geliri 10 ise; Uzmanın 4; Önder Uzmanın 5; Gümrük Denetçisi, Daire Başkanı, Gümrük Dairesi Başkanı ve Başuzmanın 6; Rehber Denetçi, Genel Müdür Yardımcısı ve Gümrük Bölge Daire Başkanının 7; Uzman Rehber Denetçinin 8 ve Müsteşar Yardımcısı ile Genel Müdürün de 8,5 olarak belirlenmelidir.

Bu sistemle, bir yandan, mevcut durumda denetim elemanlarının çoğunda yeterlik sınavının verilmesinden itibaren başlayan kendini yetiştirme çabasındaki azalma ve mevzuat dışındaki konularla pek ilgilenmeme eğilimi büyük oranda ortadan kaldırılarak, şimdikinden çok daha dinamik, olgun ve faydalı bir meslek grubunun oluşturulması; diğer yandan da yönetim kademelerine geçme taleplerinin büyük oranda azalması sağlanmış olacaktır. Bu meslekte yıllarını geçirenler bir araya geldiklerinde, kaç memuru görevden uzaklaştırdıklarını, kimlere hangi cezaların verilmesini sağladıklarını konuşmayacaklar; kimlere hangi konularda rehberlik yaptıklarının, hangi idarenin hangi problemlerinin çözümüne yardımcı olduklarının, kimleri ve hangi idareleri daha iyi hizmet üretir hale dönüştürdüklerinin sohbetlerini yaparak, çok daha az suçun işlendiği bir teşkilatın inşa-

sına ve kalitenin gittikçe gelişimine yaptıkları katkıların verdiği mutlulukla daha huzurlu olacaklardır.

**“ Gümrük Teşkilatının çok ihtiyacı bulunan Rehber Denetçilerin, mevcut merkez denetim elemanlarının bir araya getirilmesiyle oluşturulması en uygun yoldur ”**

Kurulum aşamasından sonra Gümrük Denetçi Yardımcılığına atanacakların, teşkilatta belirli hizmeti ve performans notu bulunan merkez ve taşra uzmanlarından sınavla seçilmesi uygundur. Denetim elemanlarının idare dışından temin edilmesi, idari yapı için nitelikli eleman temininin zor olduğu yıllarda faydalı olmuştur. Ancak bu zorluğun bulunmadığı günümüz şartlarında, taşrada da uzman istihdamı başlatıldıktan 4-5 yıl sonra bu sisteme geçilmesi her yönden faydalı olacaktır.

Bu düzenleme ve uygulamalarla; mevcut denetim elemanlarının ihtiyaç duyulan niteliğe dönüştürüldüğü, idari yapı ile denetim elemanları ve bunların kendi aralarındaki çekişmelerin de ortadan kalktığı, daha verimli yeni bir yapı oluşacaktır.

Gümrük Teşkilatının çok ihtiyacı bulunan Rehber Denetçilerin, mevcut merkez denetim elemanlarının bir araya getirilmesiyle oluşturulması en uygun yoldur. Sağduyulu ve şoven önyargıları aşmış denetim elemanlarının çoğunun böyle bir oluşuma taraftar olacağı düşünülmekle birlikte, ciddi bir karşıtlığın oluşması halinde, Müsteşarlık makamına bağlı olarak oluşturulacak “Rehber Denetçiler” birimine halen değişik birimlerde bulunan denetim elemanlarından talep edenlerin atanması ve bu birimde yukarıda anlatılan sistemin uygulanmasıyla; Teşkilata, kaliteli hizmet üretimi için işlevsel anlayışı uygulayan denetim birimi kazandırılmış olacaktır. Bu örgütlenme ile, geleneksel denetim anlayışına devam edenlerin klasik teftiş ve soruşturma ağırlıklı, Rehber

Denetçilerin ise yeni anlayışla idare denetimi ve soruşturmalar yanında firma denetimi ağırlıklı faaliyet gösterdiği denetim yapısının oluşturulması mümkündür. Bu yapılanma “en uygun” olmamakla birlikte, şimdikinden çok daha verimli denetim hizmetinin üretilmesini sağlayacaktır.

## **V. TEŞKİLAT KANUNU TASARISI NE GETİRİYOR?**

Yeni bir teşkilat kanunu yapılmasının amacı, “teşkilatın görevini en kaliteli biçimde yerine getirilebileceği yeni yapıya geçiş” olması gerektiğine göre; bu geçişin teşkilattaki personeli huzursuz etmeden, hatta onları istenilen değişimlerin gerektirdiği biçimde niteliklerini arttırmaya özendirerek yönlendirecek tarzda yapılması ve bu değişimin teşkilatta genel bir memnuniyet duygusu oluşturması gerektiğine de sanırım herkes katılacaktır. Peki, Gümrük Teşkilat Kanunu Taslağının hazırlanma tarzı ve getirilmek istenilen hükümlerin bu açılarından durumu nedir?

Öncelikle şunu belirtmemiz gerekir ki, taslağın kimler tarafından ve hangi ilkeler gözetilerek hazırlanmış olduğu konusunda bilgi edinilememiş, taslak metnine de açık yollardan ulaşılamamıştır. Demokratikleşme, katılımcılık, açıklık ve şeffaflık gibi, toplumumuzun ve teşkilatımızın gerçekten çok ihtiyaç duyduğu güzel çağrışımlı kavramların bolca kullanıldığı günümüz Türkiye’sinde; bu taslağın, çalışanların önerileri ve fikri katkısı alınmadan, gizlilik içinde hazırlanmasının sebebi anlaşılammış, bu durum şaşkınlık ve hayal kırıklığı doğurmuştur. Bu sebeple, teşkilatta zaten yaygın olan değersizlik duyguları daha da artmış, merkeze ve üst idarecilere güven daha da azalmıştır. Bu tür çalışmalara iyi niyetle başlansa dahi, açıklık ve katılımcılık ilkelerine uyulmadan yürütülmesi, teşkilatta yarattığı olumsuz duyguların ötesinde, mevcut halde gücü elinde bulunduranların durumunu daha da kuvvetlendiren bir yola girer; bu yol da iyi amaçlara hizmet eden neticelere ulaştıramaz ve olumsuz neticeler ortaya çıkarır.

“ **Demokratikleşme, katılımcılık, açıklık ve şeffaflık gibi, toplumumuzun ve teşkilatımızın gerçekten çok ihtiyaç duyduğu güzel çağrışımlı kavramların bolca kullanıldığı günümüz Türkiye’sinde; bu taslağın, çalışanların önerileri ve fikri katkısı alınmadan, gizlilik içinde hazırlanmasının sebebi anlaşılammış, bu durum şaşkınlık ve hayal kırıklığı doğurmuştur** ”

Elde edilebilen taslak metinlerinde görülen hükümler, çalışanların neredeyse tamamını tedirgin etmiş, derin bir huzursuzluk ve memnuniyetsizlik duygusu uyandırmış, çalışma motivasyonunu daha da düşürmüştür. Ayrıca görülen odur ki, taslak hazırlanırken, ne kurumların yapılandırılması konusundaki çerçeve hükümleri belirleyen 3046 sayılı Kanun hükümlerine, ne Kamu Yönetimi Reformu çalışmalarının ilkelerine uyulmuş, ne de insan ve yönetim psikolojisi göz önünde tutulmuştur.

İlke sorununun, taslağın tasarı haline gelmesi aşamasında da bulunduğu; gündemdeki Gelir İdaresi Başkanlığı ile Maliye Bakanlığının Teşkilatında değişikliğe dair Kanunu Tasarısı’nda ve Tarım ve Gıda Bakanlığının Teşkilat Kanunu Tasarısı’ndaki hükümler ile Gümrük Müsteşarlığı Teşkilat Kanunu Tasarısı’nın hükümleri arasında benzer konularda paralellikler olmamasından anlaşılacaktır. Aynı dönemde hazırlanmış bulunan değişik teşkilat kanun tasarıları arasında ilkesel çelişkiler olması dikkat çekicidir ve bu uyuşmazlıkların TBMM sürecinde giderilmesi beklenmektedir.

Tasarının Genel Gereğesinde, Gümrük Teşkilatındaki bazı problemlerin üzerinde durulduğu ve değişim ihtiyacının belirtildiği; “*yönetim ve denetim anlayışları çağdaş standartların gerisinde kalan kamu yönetimi örgütlenme ve anlayışını değiştirme*”, “*denetim fonksiyonunun yanlış uygulamalardan caydırıcılık özelliği yanında rehberlik yönünün ön plana çıkartılarak*

*kamu yönetimini güçlendirecek şekle dönüştürülmesi”, “hizmetlerin daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi”, “nitelikli eleman istihdamına yönelik çalışmalara öncelik verilmesi”, “katılımcı yönetim anlayışı”, “uzmanlaşmaya gidilmesi zorunluluğu”, “gümrük idaresinin kendi içinde yenilenmesini sağlayacak düzenlemeler” gibi güzel sözler kullanıldığı ve sonucunda da “Tasarı bu şekliyle Gümrük İdaresinde kurumsallaşmayı, etkinliği, verimliliği ve işlemlerde sürati sağlayacaktır.” denildiği, ancak taslak içeriğinin bu ifadelerle uyumlu olmadığı görülmüştür.*

Madde Gereçeklerinden sadece Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğünün kurulmasına dair (6. maddenin bir fıkrası) gerekçe yeterli niteliktedir. Gümrük Konseyi, geçici ve sürekli komisyonlar oluşturulması (8. madde), yetki devri (13. madde) ve kadro karşılığı personel çalıştırılması (16. madde) hususlarındaki hükümlere dair gerekçeler de kısmen gerekçe niteliği taşımaktadır. Bunların dışındaki madde gerekçelerinde ise, yapılan düzenlemenin gerekçesi belirtilmeden, nadiren çok kısa biçimde amaç ifade edilerek, sadece düzenlemenin ne olduğu özetlenmiştir.

Tasarının olumlu sayılabilecek hükümleri; mevcuda ilave olarak 5000 personel alımına imkân sağlanması, az sayıdaki personelle sınırlı olsa da teşkilatta kadro karşılığı sözleşmeli çalışmanın başlatılması, Gümrük Konseyi ile geçici ve sürekli komisyonlar oluşturulması, gümrük ve muhafaza müdürlüklerinin birleştirilmesi, işletme bölge müdürlüğünün kaldırılması ve döner sermaye gelirlerinden teşkilat ihtiyaçları için kullanılabilme imkânının getirilmesine dair olanlarıdır. Bunlardan teşkilat açısından faydalı olabilecek en önemlisi, döner sermayenin gelir ve giderleri konusundaki düzenlemedir. Ancak bu tasarı, Gümrük Teşkilatının temel sorunlarına çözüm getiremediği gibi, çalışanları daha şimdiden olumsuz etkilemiştir.

Tasarıda, belirli alanlarda lisans eğitimi görmüş Muayene Memurlarının unvanlarının,

“Tütün Eksperi” çağrışımı yaptıran “Gümrük Muayene Eksperi” olarak değiştirilmesinin niteliklerine ne katacağı, Teşkilatın en çok uzmanlık gerektiren önemli görevlerinden birini yapan bu personele niye uzman unvanı verilerek, Gümrük Uzmanları için konulan kariyer sürecinin öngörülmediği anlaşılmamıştır. İşin garip tarafı, madde gerekçesinde, bu düzenlemenin “*nitelikli personel istihdamını teminen*” yapıldığının ifade edilmesidir. Eğer kastedilen yeni alınacakların eğitim seviyesinin belirlenmesi ise, bunun kanuna konulmasına gerek yoktur.

Öte yandan, ilave olarak alınacak 5000 personelin alımının iki yıl içinde gerçekleştirilmesi zorunluluğu da insan kaynakları yönetimi ilkelere uygun değildir. İki yıl içinde teşkilata katılacak 5000 personelin eğitimleri ile teşkilata ve işlerine sağlıklı uyumlarının sağlanması mümkün bulunmamaktadır.

Ayrıca, 3046 sayılı Kanunda öngörülen yapıya aykırı olmakla birlikte, yeni kamu örgütlenme anlayışı çerçevesinde idari yapının dışına çıkarılması öngörülen Şube Müdürlerinin küskün ve atıl hale dönüşmesine yol açacak şekilde düzenleme yapılmış olması da anlaşılabilir bir husus değildir. Yıllardır uygulanan yönetim politikaları ile değersizlik duygularına sürüklenmiş olan ve “yeni örgütlenme anlayışı” sadece kendilerine uygulanarak hiyerarşinin dışına çıkarılan bu Müdürler unvanlarına kolay sahip olmamışlardır ve birikim sahibidirler. Bu kişilerin geçiş ve uyum eğitimine de alınarak Gümrük Uzmanı olarak atanmaları, hem bu personel, hem de teşkilat açısından çok daha yararlı neticeler doğuracaktır.

Tasarı metni esas olarak merkez teşkilatını düzenlemekte, taşra teşkilatının yapısı ile görev ve yetkilerine dair açık hükümler taşımamaktadır. Bununla birlikte, başlangıçta 485 sayılı KHK’de Müfettişlerin görev ve yetkileri içine muhtemelen sehven konulmuş olan “...bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruştur-

*malar yapmak” yetkisinin, taslakta da sebebi anlaşılabilir biçimde muhafaza edilme yanlısının tasarıya dönüşme aşamasında düzeltilmesi olumlu bir gelişmedir.*

**“ Bunca yetişmiş denetim elemanın, bilgi, yetenek ve enerjisinden yararlanılamaz hale dönüştürülmesinin; teşkilat içinde ve/veya dışında kimlerin, nelerden rahatsız olmaları sebebiyle gerçekleştirilmek istenildiği ve ortaya çıkaracağı durumdan kaynaklanacak denetim boşluğunun kimlerin işine yarayacağı hususu üzerinde de, bu taslak hakkında karar verme merciinde bulunanlar tarafından ciddiyle düşünülmalıdır ”**

Taslağın bu kez gündeme gelişindeki çalışma ve tartışmaların, en önemli konu olan “idarenin moral, nitelik ve veriminin nasıl artırılabilirliğine ve denetim elemanlarının buna katkı yapar hale nasıl dönüştürülebileceğine” değil de, sanki teşkilattaki mevcut olumsuzlukların sebebi Kontrolörlerin varlığıymış gibi, bunların nasıl etkisizleştirilip tasfiye edilebileceğine yönelmesi dikkat çekicidir. Üstelik madde gerekçesinde bunun neden yapıldığı konusunda da bir açıklama bulunmamaktadır. Bu hüküm, Genel Gerekeçede mevcut Hükümetin uygulamasına devam ettiği bir ilke olarak vurgulanan *“denetim fonksiyonunun yanlış uygulamalardan caydırıcılık özelliği yanında rehberlik yönünün ön plana çıkartılarak kamu yönetimini güçlendirecek şekilde dönüştürülmesi”* ilkesine de açıkça aykırı olmasına rağmen taslak aşamasında da düzeltilmemiştir.

Tasarının geçici bir maddesi ile, Kontrolörler halen çalıştıkları Genel Müdürlüklerin bünyelerinden kopararak taşra teşkilatı olmayan Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğüne bağlanmak suretiyle yetki alanları kısıtlanmakta ve etkisizleştirilmekte, yeni stajyer kontrolör alınmayacağına dair hükümle de mevcut Kontrolörlerin kadroları bir bakıma şahsa bağlı

hale getirilerek tasfiye sürecine sokulmaktadır. Bu uygulamaların, Kontrolörlerin çalışma şevklerini kıracağı, çalışma isteklerini ve verimliliklerini çok azaltacağı ve onları gönülsüz itaatle emekliliğini bekler durumda tutacağı kesindir.

Kontrolörlere bu Genel Müdürlük bünyesinde *“sonradan kontrol”* gibi önemli bir işlev verilerek birikimlerinden faydalanılmasının *“düşünüldüğü”* yolundaki ifadeler ise inandırıcılıktan çok uzaktır. Peki, eğer bu *“niyet”* doğru ise, neden yeni stajyer kontrolör alınmayarak bu *“önemli”* görevi yapacak olanların nesli kesilmek istenilmektedir? Yoksa bu önemli görevin etkin olarak yapılması istenilmemekte midir? Taslağı hazırlayanların amacının bu olduğunu varsaymamız ise mümkün değildir. Hâlbuki yeni stajyer kontrolör alınmamasının, hem Kontrolörleri, hem verilecek bu önemli işlevi, hem de kurulacak Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğünü pasif ve etkisiz bir hale getireceği apaçıktır. Öyle ise burada, karar mercilerinin üzerinde düşünmesi gereken ciddi bir çelişki vardır.

Burada dikkat çekmeye çalıştığımız husus, Kontrolörlük müessesesinin yaşatılması zorunluluğu değildir. Teşkilatın daha iyi niteliğe dönüşmesine katkısı olacaksa, Kontrolör unvanının tamamen kaldırılması daha uygundur. Ancak mevcut Kontrolörlerin, oluşturulacak yeni yapıdaki yer, unvan ve işlevlerinin, çalışma arzularını arttırarak, birikimlerinden azami faydalanmayı sağlayacak nitelikte olması, teşkilat düzenlemesine sağlıklı yaklaşımın gereğidir.

Bu husus göz ardı edilerek, bunca yetişmiş denetim elemanın, bilgi, yetenek ve enerjisinden yararlanılamaz hale dönüştürülmesinin; teşkilat içinde ve/veya dışında kimlerin, nelerden rahatsız olmaları sebebiyle gerçekleştirilmek istenildiği ve ortaya çıkaracağı durumdan kaynaklanacak denetim boşluğunun kimlerin işine yarayacağı hususu üzerinde de, bu tasarı hakkında karar verme merciinde bulunanlar tarafından ciddiyle düşünülmalıdır.

**“ Teşkilatta kanun tasarısından memnun olanların sadece Müfettişler ile kadro karşılığı sözleşmeli çalışma imkânı getirilen az sayıdaki Merkez personeli olduğu görülmektedir ”**

Bir yandan, idarenin gücünü ve niteliğini arttırıcı düzenlemeler yapılmaması, bir yandan da Müfettişlere kısmen denge oluşturan Kontrolörlerin tasfiye edilmeleri; Teşkilatın, otokratik kültürün tek hâkim olduğu eski yapıya geri dönmesine sebep olacak ve çok olumsuz neticeler doğuracaktır.

Teşkilatta kanun taslağından memnun olanların sadece Müfettişler ile kadro karşılığı sözleşmeli çalışma imkânı getirilen az sayıdaki Merkez personeli olduğu görülmektedir. Öyleyse, bütün bu faaliyetlere ne gerek vardır? Böyle bir taslak yerine, sadece döner sermaye hakkında yapılmak istenilen düzenlemelerin üç maddelik bir kanunla gerçekleştirilmesi; teşkilatın mevcut halindeki bütün aksaklıklara rağmen, hiç olmazsa huzursuzlukların artmasına sebep olmaz ve bu taslaktan daha iyi bir netice sağlayabilirdi.

Hatırlanmalı ve unutulmamalıdır ki idari yapının varlık sebebi, denetim elemanlarına teftiş edecekleri bir idare ve haklarında soruşturmalar yapabilecekleri personel, üst yöneticilere de talimat verebilecekleri astlar bulunması değildir. Denetim elemanları ve üst yönetim, bir görevi yapması için kurulmuş olan idari yapı bulunduğundan vardır. Bu nedenle, idari yapısının moralsizliği, güçsüzlüğü ve niteliksizliği sürdürülen bir teşkilatta denetim mekanizmasının bir bölümünün otokratik zihniyetini besleyecek düzenlemelerle güçlendirilmesi ve sadece üst yönetim lehine bazı düzenlemeler yapılması, hizmet üretiminin daha kaliteli olmasına bir fayda sağlayamaz; sadece idare üzerindeki vesayet imkânlarını daha da güçlendirir ve bu da hizmeti daha da kalitesiz hale dönüştürür.

Müfettiş ve Kontrolörler, bu teşkilatın denetim elemanları olarak, her meselede olması gerektiği gibi “gümrük teşkilatının yeniden yapılandırılması” konusuna da sağduyu ile yaklaşmalı, unvana dayalı etiketçi anlayışları bir tarafa bırakabilmelidirler. Gümrük Teşkilatının mevcut durumu karşısında; Müfettişlerle Kontrolörlerin aynı mı yoksa farklı işleri mi yaptığı, kimin hangi usulle atandığı, kimin denetim alanının daha geniş olduğu gibi herkesin bildiği konuları tartışmanın ve bu hususlarda fikir yürütmenin hiçbir anlamı yoktur. Bunların, Teşkilattaki olumsuzlukları düzeltmeye de en ufak bir katkısı bulunmamaktadır.

**“ Hatırlanmalı ve unutulmamalıdır ki idari yapının varlık sebebi, denetim elemanlarına teftiş edecekleri bir idare ve haklarında soruşturmalar yapabilecekleri personel, üst yöneticilere de talimat verebilecekleri astlar bulunması değildir ”**

Bütün bunların sözkonusu edildiği zamanda; işte, Gümrük Teşkilatı gözümüzün önündedir ve hali perişandır. Eğer bir teşkilatta;

- Her kademedede güvensizlik, huzursuzluk, bezginlik, tedirginlik, engellenmişlik, sahipsizlik ve değersizlik duyguları yaygınsa,
- Çalışanların çoğu birbirine şüphe ile bakıyor ve şüphelere dayalı olarak üretilmiş bolca dedikodu dolaşıyorsa,
- Herkes kendini kollama ve güvene alma çabasındaysa,
- Bazı görevlilere, bir günde yapılmasının insan kapasitesinin çok üstünde olduğu herkesçe bilinen miktarda iş havale ediliyor, onlar bunu aynı gün sanki gerçekten yapmış gibi imzalıyor, bu görevlilerin ve amirlerin çoğu bundan şikâyet etmiyor ve de yetkililer bunu bildikleri halde sistemi değiştirmiyorlarsa,

- Yöneticiler astlarını yetersiz ve iş bilmez, üstlerini ise baskıcı ve değer bilmez olarak görmekteyse,
- Astlar tarafından üstlere intikal ettirilen problemlere çözüm üretilmemesi teamül haline gelmişse,
- Üst düzey yöneticilerin tamamı her zaman kendi içinden çıkamıyorsa,
- Bazı önemli makamlar yıllarca vekâletle yürütülüyorsa,
- Olumsuz kamuoyu imajı yaygınsa,
- Alt kademedeki yöneticilerin ve çalışanların nitelikleri genel olarak yetersiz seviyedeysen, üst yönetim bunları geliştirmek için ciddi bir çalışma yapmıyorsa ve bunların yükselme umutları ve hedefleri yok edilmiş ise,
- Ücra bir köşede göreve başlayan bir çalışan, hukuki bir engel olmamasına rağmen, dürüst, çalışkan, bilgili ve sosyal olursa, kademe kademe yükselerek, taşranın ve merkezin önemli birimlerinin başına da gelebileceğine ve sonunda en üst yönetici de olabileceğine inanamıyorsa,
- Nitelikli çalışan ve kaliteli hizmet üretilememekteyse,
- Devamlı takip edilen işler, genel olarak kalitesiz bir hizmetle sonuçlandırılmakta, takipsiz işler ise ilgi beklemekteyse

Ve bu teşkilat bir özel şirket ise, çoktan iflas etmiş olurdu. Ama bu bir kamu kurumuydu ve siz bu teşkilatta Müfettiş, Kontrolör veya yönetici iseniz ya da herhangi bir unvanla bir yerlerinde çalışıyorsanız “*Bu problemlerin oluşmasında ve devamında acaba benim de bir sorumluluğum var mı ve çözüm için ne yapabilirim?*” diye düşünmeniz gerekmez mi? Teşkilat bu haldeyken, hele de merkez ve taşranın önemli makamlarında denetim elemanlığından gelmiş çok sayıda yönetici varsa, bu unvanlara sahip herkesin, anlamsız ve evinsiz çekişmeler ile ego mücadelesine gireceklerine, anlayışlarını, çalışma tarzlarını ve mevcut durum hakkın-

daki sorumluluklarını sorgulamaları gerekmez mi? Tabii ki Teşkilatın durumu bu kişileri rahatsız ediyor ve yüreklerini acıtıyorsa... “*Bunlar boş sözler*” diyorsanız; bakımsız, temizliğe ve tamire muhtaç, içindekilerin güvensiz ve huzursuz olduğu, hafif bir depremde yıkılabilecek ve ancak devlet payandaları ile ayakta durabilen bir binanın hangi katında ve odasında oturduğunuzun önemi nedir ki?..

## VI. NETİCE

Gümrük Teşkilatının, diğer kamu kurumlarındakilere benzer, ama ağırlığı daha fazla olan birçok problemi bulunmaktadır. Bunları, otoriter yönetim anlayışı ve bunun sonucu olarak çalışanların hizmet üretici niteliğinin alt seviyede olması, sağlıklı performans ölçümü ile yükselme ve yer değiştirme sistemlerinin bulunmaması, otokratik denetim anlayışı ve denetim elemanlarının yönetim üzerindeki ve sayetçi yaklaşımından beslenen oligarşik bürokrasinin varlığı olarak özetleyebiliriz.

Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin yeniden düzenlenerek kanun haline dönüştürülmesi çalışmaları tasarı aşamasına gelmiş bulunmaktadır. Bu Tasarı, çalışanların neredeyse tamamını tedirgin etmiş, derin bir huzursuzluk, tatminsizlik ve memnuniyetsizlik duygusu uyandırmış, geleceğe dair umutlarını kırmış, üst yönetime güveni daha da aşağıya indirmiş ve çalışma motivasyonunu düşürmüştür. Çalışanların büyük çoğunluğunun umudu, bu tasarrının kanunlaştırılmamasıdır.

Bu Tasarı kanunlaştırıldığı takdirde, önümüzdeki süreçte problemlerin çözülememesinin ötesinde, zamanla Lord Acton’ın “güç yozlaştırır, mutlak güç mutlaka yozlaştırır” sözünün gerçekleştiği görülecek ve oligarşik bürokrasi şimdikinden daha katı bir şekilde devam edecektir. Bu daha otoriter yapı, demokratik gelişimi engelleyecek, memnuniyetsizliği arttıracak ve verimi daha da düşürecektir. Bunlar açık biçimde yaşandığında, bu kanun, hazırlanmasın-

da etkin olanların ve taslak hakkında son sözü söyleme makamında bulunanların “başarısızlık belgesi” olarak görülecektir.

“**Teşkilat yasa tasarısı, çalışanların neredeyse tamamını tedirgin etmiş, derin bir huzursuzluk, tatminsizlik ve memnuniyetsizlik duygusu uyandırmış, geleceğe dair umutlarını kırmış, üst yönetime güveni daha da aşağıya indirmiş ve çalışma motivasyonunu düşürmüştür**”

Eğer Gümrük Teşkilatının problemlerinin çözülmesi, şahsiyet kazanması, imajının düzelmesi, çalışanların niteliklerinin artırılması ve daha kaliteli hizmet üreten bir yapıya kavuşması gerçekten isteniliyorsa; bu ancak, Müfettiş, Kontrolör ve üst düzey yöneticilerin, kendilerini sorgulayıp, Teşkilatın problemlerinin ana kaynağının mevcut yönetim ve denetim anlayışları olduğunu görebilmeleri, bu anlayışlarını demokratik liderlik zeminine taşıyabilmeleri ve sorunları katılımcı yaklaşımla, birlikte, bilgece değerlendirerek çözümler üretmeleri ile sağlanabilir.

Peki, bu mümkün olabilir mi? Neden olmasın? Eminim ki güzelliklerin ve kaliteli bir teşkilatın, otokratik yaklaşımlar, ego mücadelesi odaklı çekişme ve didişmelerden değil, bilgece işbirliğinden doğabileceğini bilen ve bunu isteyen, ancak bugüne kadar inisiyatiflerini bu bağlamda ortaya koyamamış olan yeteri kadar sağduyulu Müfettiş, Kontrolör ve üst düzey yönetici vardır. Esasen, bu kişilerden, Sayın Bakanımızın ve Müsteşarımızın beklentileri de herhalde budur.

### Kaynakça

- Bünyamin ÖZGÜR, Kamu Yönetiminde Yönetici Çıkmazı, Maliye Dergisi, Sayı 145, Ocak-Nisan 2004, [http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md145/bunyaminmakale.pdf)
- Bünyamin ÖZGÜR, Kamuda Yönetici

Performansının Bütüncül Değerlendirmesi (Yeni Bir Model Önerisi), Maliye Dergisi, Sayı 154, Ocak-Haziran 2008, [http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/154/4.bunyaminogur.pdf](http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/154/4.bunyaminogur.pdf)

- Gümrük Müsteşarlığı web sitesi: <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/anasayfa/Documents/GumrukMusterarligi2008FaaliyetRaporu.pdf>
- Peter M. SENGE, Beşinci Disiplin, Yapı Kredi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2004
- Stephen R. COVEY, 8'inci Alışkanlık, Sistem Yayıncılık, Birinci Basım, İstanbul, 2005
- Ömer PEKER Prof. Dr., Nihat AYTÜRK, Etkili Yönetim Becerileri, Yargı Yayınevi, Ankara, 2000
- Zeki TÜYEN, Çeşitlemeler, Nostaljik Takılmalar, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 61, Ekim-Aralık 2007
- Zeki TÜYEN, Çinili Rıhtım Han Kat: 1 Ya Da Gümrük Teftiş Kurulu, Gümrük Müfettişleri Derneği Gümrük Dergisi, Sayı: 68, Temmuz-Eylül 2009