

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ PROGRAMI

YABANCI UZMAN RAPORLARI KAPSAMINDA KAMUDA
ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ: 1949-1965
YILLARI ARASINDAKİ RAPORLAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Berat ORHAN

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ PROGRAMI

YABANCI UZMAN RAPORLARI KAPSAMINDA KAMUDA
ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ: 1949-1965
YILLARI ARASINDAKİ RAPORLAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Berat ORHAN

Danışman
Doç.Dr. Oktay KOÇ

KOCAELİ 2019

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ PROGRAMI

YABANCI UZMAN RAPORLARI KAPSAMINDA KAMUDA
ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ: 1949-1965
YILLARI ARASINDAKİ RAPORLAR ÜZERİNE BİR
İNCELEME

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Berat ORHAN

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 05.02.2019/05

Jüri Başkanı : Prof.Dr. Yücel Yazılıtaş SAYILAR

Jüri Üyesi : Prof.Dr. Ramazan ŞENGÜL

Jüri Üyesi : Doç.Dr. Oktay KOÇ (Danışman)

KOCAELİ 2019

ÖNSÖZ

Toplumsal hayatta ekonomik, kültürel, mesleki her türlü sınıfının alt veya üst seviyesinde olması fark etmeksizin her vatandaşın muhatap olduğu kamu yönetimi ve kamu personeli; kalitesi, verimliliği, etkinliği, şeffaflığı, performansı gibi konular bakımından modern ve işlevsel olması şüphesiz ki her vatandaş için çok önemlidir. Devlet mekanizmasını işleten hükümetler, görev süreleri boyunca bu konunun öneminin farkında olup her daim kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi hakkında geliştirme ve yenilenme çabaları içinde bulunmuşlardır. Bu çabalar kapsamında hükümetler, İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimi ve kamu personeli konularında tavsiyelerini almak üzere yabancı uzmanları ülkemize davet etmişlerdir. İşte bu çalışmada 1949-1965 yılları arasında ülkemize gelen yabancı uzmanlardan, raporlarına ulaşılabilen sekiz farklı uzman ve heyetinin raporları ele alınmış, içerikleri analiz edilmiş, tespit ettikleri sorunlar ve tavsiyeler ortaya çıkartılarak, kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi üzerine olan etkileri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tez savunmamda bana gösterdikleri ilgi ve çok değerli katkıları için sayın Prof.Dr. Yücel Yazılıtaş SAYILAR'a ve sayın Prof.Dr. Ramazan ŞENGÜL' e saygılarımı ve teşekkürlerimi sunarım.

Bu konuda çalışmam için bana vesile olan ayrıca iş hayatının yanında yüksek lisansını tamamlamaya çalışan bir öğrenci olarak, tezimin yazılması aşamasında sabırla bana her türlü konuda yardımcı ve tam destek olan danışmanım sayın Doç. Dr. Oktay KOÇ' a minnetimi belirtir, teşekkürlerimi arz ederim. Bu süreçte beni pozitif bir şekilde motive eden çok değerli eşim Merve ve kıymetli oğlum Vedat' a sevgimi sunar, teşekkür ederim...

Kocaeli 2019

Berat ORHAN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
İÇİNDEKİLER.....	II
ÖZET.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
KISALTMALAR	IX
TABLolar	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	
1.1. YÖNETİM.....	8
1.2. ÖRGÜTLENME.....	9
1.3. BÜROKRASİ.....	11
1.4. KAMU YÖNETİMİ.....	13
1.5. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	15
1.6. KAMU PERSONELİ.....	18
1.7. KAMU YÖNETİCİSİ.....	21
1.8. REFORM ÇALIŞMALARINDA UZMAN GÖRÜŞLERİNDEN YARARLANMA YÖNTEMİ.....	23

İKİNCİ BÖLÜM

2. UZMAN RAPORLARI EKSENİNDE TÜRK KAMU ÖRGÜTLENMESİ VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	27
2.1. CUMHURİYETİN İLK YILLARINDAN İKİNCİ DÜNYA SAVAŞINA KADAR OLAN DÖNEM	28
2.2. YABANCI UZMANLARA HAZIRLATILAN RAPORLAR DÖNEMİ....	31

2.3. PLANLI KALKINMA VE YERLİ UZMANLARA HAZIRLATILAN RAPORLAR DÖNEMİ.....	33
2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961).....	36
2.3.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor (1962).....	41
2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963).....	42
2.3.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972).....	48
2.4. 1980 SONRASI LİBERAL ETKİLER ALTINDAKİ GÜNÜMÜZE KADAR SÜREGELEN DÖNEM.....	52
2.4.1. Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu (1982).....	54
2.4.2. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi) (1991).....	55
2.4.3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim (2003).....	58
2.4.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (2004).....	61
2.5. KAMUDA ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN NORMATİF ALTYAPININ OLUŞUMU.....	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCI UZMAN RAPORLARI KAPSAMINDA KAMUDA ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ:1949-1965 YILLARI ARASINDAKİ RAPORLAR ÜZERİNE BİR İNCELEME

3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ.....	70
3.1. ARAŞTIRMANIN SORUSU, AMACI VE ÖNEMİ.....	70
3.2. VERİLERİN TOPLANMASI VE ÇÖZÜMLEME YÖNTEMİ.....	72
3.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI	79
3.4. BULGULAR.....	81
3.4.1. Yabancı Uzman Raporlarında Türk Kamu Örgütlenmesi ve Kamu Personel Yönetimi Üzerine Tespit Edilen Sorunlar ve Tavsiyeler.....	81

3.4.1.1 Fritz NEUMARK'ın "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Raporu" (1949).....	82
3.4.1.1.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	84
3.4.1.1.2. Kamuda Örgütlenme.....	84
3.4.1.1.3. Kamu Personelinin Mali Hakları.....	88
3.4.1.1.4. Diğer Konular.....	89
3.4.1.2. James BARKER Başkanlığındaki Heyetin "Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu" (1951).....	90
3.4.1.2.1. Kamuda İnan Kaynakları Yönetimi.....	91
3.4.1.2.2. Kamuda Örgütlenme.....	91
3.4.1.2.3. Kamu Personelinin Mali Hakları	93
3.4.1.2.4. Diğer Konular.....	93
3.4.1.3. James W.MARTIN ve Frank C.E.CUSH'ın "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Raporu" (1951).....	94
3.4.1.3.1 Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	95
3.4.1.3.2. Kamuda Örgütlenme.....	98
3.4.1.3.3. Kamu Personelinin Mali Hakları	99
3.4.1.4. Oskar LEIMGRUBER' in "İdari Teşkilat ve Personel Sorunları Raporu" (1953).....	101
3.4.1.4.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	102
3.4.1.4.2. Kamuda Örgütlenme.....	103
3.4.1.4.3. Kamu Personelinin Mali Hakları.....	104
3.4.1.5. Maurice Chailloux DANTEL'in "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" Raporu (1959).....	105
3.4.1.5.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	107
3.4.1.5.2. Kamuda Örgütlenme.....	110
3.4.1.5.3. Kamu Personeli Mali Hakları	111

3.4.1.6. H.J. Van MOOK'un "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform Raporu", "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri Raporu" ve "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme Raporu" (1962).....	112
3.4.1.6.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	114
3.4.1.6.2. Kamuda Örgütlenme	121
3.4.1.6.3. Kamu Personelinin Mali Hakları	122
3.4.1.7 John F.FISHER'in " Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi Raporu" ve "Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Raporu" (1962).....	124
3.4.1.7.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	125
3.4.1.7.2. Kamuda Örgütlenme.....	127
3.4.1.7.3. Kamu Personelinin Mali Hakları.....	129
3.4.1.8. Richard PODOL'un "Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu (1963).....	130
3.4.1.8.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	131
3.4.1.8.2. Kamuda Örgütlenme.....	133
3.4.1.8.3 Kamu Personelinin Mali Hakları.....	134
3.4.1.8.4. Diğer Konular.....	134
3.4.2. Yabancı Uzman Raporlarındaki Tavsiyelerin Türk Kamu Yönetimi ve Kamu Personeli Rejimine Etkileri.....	138
3.4.2.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi.....	138
3.4.2.1.1. Kamu Personeli Temini.....	138
3.4.2.1.2. Kamu Personeli Tasnifi.....	140
3.4.2.1.3. Kamu Personeli Sicil ve Terfi	143
3.4.2.1.4. Kamu Personeli Eğitimi.....	144
3.4.2.2. Kamuda Örgütlenme.....	146
3.4.2.2.1. Devlet Malzeme Ofisi.....	147

3.4.2.2.2. Devlet Personel Dairesi.....	147
3.4.2.2.3. TODAİE ve Üniversitelerde Kamu Yönetimi Kursülerinin Açılması.....	149
3.4.2.3. Kamu Personeli Mali Hakları.....	151
SONUÇ.....	156
KAYNAKÇA.....	159
EKLER.....	170
ÖZGEÇMİŞ.....	178



ÖZET

Devletin kamuya ulaşabilmesi, kamuya karşı sorumluluklarını yerine getirebilmesi ve faaliyetlerini devam ettirebilmesi için oluşturulmuş yapı kamu yönetimi, oluşturulmuş olan teşkilatların çalışabilmesi için görevlendirdiği çalışanlar ise kamu personeli olarak tanımlanmaktadır. Devlet, insanı yaşat ki devlet yaşasın düsturu ile halkını en müreffeh bir şekilde yaşatabilmesi için, kamu yönetiminde ve kamu personeli kalitesinde her daim bir yenilenme ve geliştirme çabası içerisinde bulunmuştur. Özellikle Osmanlı Devletinin yıkılması ve sonrasında kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile kamuya ait her türlü platformda reform ve yenilenme girişimlerinde bulunulmuştur. Savaşlardan sonra gelen bu dönemde hükümetler yapılması gerekenler için yabancı ülkelere kamu yönetimi, iktisat, ekonomi ve eğitim konularında uzman olan personelden rapor şeklinde çalışmalar istemiştir. Bu çalışmada İkinci Dünya Savaşı sonrası başlayan kamu yönetimi ve kamu personel rejimi yenilenme ve geliştirme çabaları kapsamında 1949 ile 1965 yılları arasında yazılan yabancı uzman raporları, nitel bir çalışma kapsamında metin analizi uygulanarak incelenmiştir. Yapılan analiz çerçevesinde raporların içerikleri, Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamuda Örgütlenme, Kamu Personeli Mali Hakları ve Diğer Konular başlıklarında kategorileştirilmiştir. Analiz sonuçları değerlendirildiğinde; Devlet Personel Dairesi (Başkanlığı), Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Malzeme Ofisi, üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerin kurulması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkartılmasında (sınıflandırma, kariyer ve liyakat temel ilkeleri üzerine inşa edilmesi, kamu personeli istihdam, yetiştirilme ve mali konuları ile ilgili maddeleri üzerine) yabancı uzman raporlarında tespit edilen hususlara getirilen çözüm önerilerinin etkili olduğu değerlendirilmiştir.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Personeli, Yabancı Uzman

ABSTRACT

Public administration is regarded as the structure that is established by the government to reach and fulfill its statutory obligations to the public, and to sustain its activities. Besides, the employees assigned by the government organizations are defined as civil servants. In accordance with the motto "Let man flourish and the state will also flourish", the state has always attempted a renewal and development in the public administration and the quality of public personnel in order to enable the people to live in the most prosperous way. Following the fall of Ottoman Empire, during the first years of Turkish Republic in particular, reform and renewal initiatives were carried out on all public platforms. In the post-wars period, established governments have asked expert reports from foreign countries' individuals who are specialized in the fields of public administration, economics and education in accordance to determine the necessities. In this work, foreign expert reports written between 1949 and 1965 within the scope of efforts to renew and develop public administration and civil servants regime, which started after the Second World War, has been examined by implementing text analysis within a qualitative study. Within the framework of the analysis, the contents of the reports are categorized as Human Resources Management In Public Administration, Organizing in Public Sector, Financial Rights Of Civil Servants and Other Topics. When the analysis results are evaluated it was considered that; on the establishment of State Personnel Department (Presidency), The State Supply Office and Public Administration Institute of Turkey and Middle East, also establishment process of public administration chairs in universities and lastly enactment of Law No.657 "a.k.a Civil Servants Law" (building on the basic principles of classification, career and merit, upon recruitment of public personnel, on the matters relating to training and financial rights), the proposed solutions brought to the issues identified in the foreign expert reports become effective.

Key Words: Public Administration, Public Servants, Foreign Experts

KISALTMALAR

ABD	:	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ
AID	:	AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT- ULUSLARARASI KALKINMA AJANSI
BM	:	BİRLEŞMİŞ MİLLETLER
DMK	:	DEVLET MEMURLARI KANUNU
DPB	:	DEVLET PERSONEL BAŞKANLIĞI
DPD	:	DEVLET PERSONEL DAİRESİ
DPT	:	DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI
İKY	:	İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ
İYD	:	İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ
KAYA	:	KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI
KİT	:	KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSÜ
KHK	:	KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME
KYTİYYHK	:	KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN
MEHTAP	:	MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLAT ARAŞTIRMA PROJESİ
Md.	:	MADDE
SBF	:	SOSYAL BİLGİLER FAKÜLTESİ
OECD	:	ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-EKONOMİK KALKINMA VE İŞBİRLİĞİ
TBMM	:	TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
TOBB	:	TÜRKİYE ODALAR VE BORSALAR BİRLİĞİ
TODAİE	:	TÜRKİYE ORTADOĞU AMME İDARE ENSTİTÜSÜ
YKY	:	YENİ KAMU YÖNETİMİ

TABLULAR

Tablo 1: Örnek Metin Kodlama Tablosu.....	70
Tablo 2: Metin Analizinde Belirlenen Kod Kelimeler ve Frekansları	71
Tablo 3: Kod Kelimelerin Toplam Sayıları ve Ağırlık Oranları	72
Tablo 4: Ulaşılabilen Yabancı Uzman Raporları ve Kaynakları.....	74



GİRİŞ

Modern toplumlarda vatandaş ile devlet arasında köprü vazifesi gören, devletin halka karşı vazifelerini yerine getirebilmesi ve devlet tarafından vatandaşa sunulacak hizmetlerin düzenlenmesi için ortaya çıkan mekanizma kamu yönetimi olarak adlandırılmıştır. Gündelik yaşamda farkında olunmasa bile farklı zamanlarda farklı mekanlarda ilişki içinde olunan kamu yönetimi bir sistem olarak ele alındığında hizmet sunduğu insan doğası gereği sürekli bir değişim ve yenilenme geçirmek zorunluluğu vardır. Kamusal ürün ve hizmet sunan örgütlerin, kalite seviyesi yüksek bir örgütsel yapıya kavuşturulmalarının kaçınılmaz bir gereksinim olduğu, artık tartışma konusu bile yapılmamaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 19). Kamu yönetim sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araca dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlaşılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları belirleyerek; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır (Çetinkaya, 2010: 1). Modern ulus devletlerin ortaya çıkışı ile birlikte devletlerin idari yapılarında yaptıkları değişiklikler tarihsel süreç içinde farklı terimlerle ifade edilmiştir (Yayman, 2005: 25). Osmanlı Devletinde de yapılan reform çalışmalarına dönemlerine göre farklı terimler kullanılmıştır. 18. yüzyıla gelinceye kadar “ devlet adamlarına nasihatler” şeklinde ortaya çıkan reform çalışmaları, bu tarihten itibaren reform, ıslahat, inkılâp, idari reform ve yapısal reform olarak adlandırılmıştır (Güler ve Keskin, 2007:103). Yönetim kavramı açısından geçmişi çok eskilere dayanan bir tarihe ve önemli bir kazanıma sahip olan Türkiye’de idarenin ıslahına ve idari reforma dair önemli çalışmalar bulunmaktadır. Örneğin; Defterdar Sarı Mehmet Paşa 17.yüzyılın ikinci yarısında doğmuş, 18.yüzyılın başında 1702 yılında Defterdar olmuş, Beylerbeyliğine yükselmiş, Vali

olmuş ve 1717 yılında Tamşuvar kalesinin düşman eline geçmesindeki ihmal ve dikkatsizliği ve din ve devlete saygısızlığı nedeni ile idam edilmiştir (Kayra, 1970: 116). Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın hazırlamış olduğu “Nesâyih'ül Vüzerâ V'el-Ümerâ veya Kitab-ı Güldeste Nizamı Devlete Müteallik Risalesi”, Osmanlı İmparatorluğu'nun yüksek mevkilerinde bulunanlara bir rehber olmak üzere yazılmıştır. Risalenin içeriğinden önemli olan yerleri özet olarak şu şekildedir (Uğural, 1969):

“Devlet adamları, af veya cezalandırma söz konusu olduğunda iyice araştırıp, öyle uygulansınlar ve hiçbir zaman acele etmesinler. Kendilerine gösterilen saygıdan gurura kapılıp, büyüklük taslamasınlar. Hükümdarın özel mallarına ve köy halkı ile kamu mallarına karşı aç gözlülük etmesinler. Serhad ağalıkları, dizdarlıkları ve alay beylikleri hak edenlere verilsin. Ölüm yahut azil gerektiren bir durum olmadıkça, bu kimseler keyfi olarak vazifeden uzaklaştırılmasın. Ayrıca, devletin ihtiyacı olmadıkça yeni memurlar alınarak hazineye yük olunmasın. Mal toplama sevdasıyla halka karşı kötülük, zorlama ve eziyet yapılmasın. Kanuna göre yapılması lazım gelen işleri rüşvetle geri bırakıp, kanuna aykırı kötü bir işi işlemek kadar büyük bir günah yoktur. Devlet adamları, rüşvet gibi tedavisi zor hastalıklardan kendilerini koruyup, son derece titiz davransınlar”

öğütlerinde bulunulmuştur.

Bu çalışmalar ilk olarak “devletin nasıl kurtarılacağı” düşüncesi etrafında, askeri ve mali konularda devlet adamlarına öğütler ve bozuklukların düzeltilmesinde tutulacak yollar biçiminde ortaya çıkmıştır (Yayman, 2005: 1). Bu bağlamda Koçi Bey Risalesi Osmanlı Devleti idare yapısında yapılan reform hareketleri içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Risale Osmanlı klasik döneminde idare yapısının nasıl işlediğini, kimlerin idari yapıda etkili olduğunu ve bozulmaların nasıl ortaya çıktığı konusunu açıklamada önemli bir belgedir (Gökçe, 2010: 59). Osmanlı İmparatorluğundaki reform çalışmalarının 1800'lü yıllarla birlikte yoğunluk kazandığı, elitler düzeyinde de olsa yeni örgütlenmelerin ve daha kapsamlı çalışmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Prens Sabahattin tarafından kaleme alınan

“Türkiye Nasıl Kurtulur” isimli risale ile ilk defa sorunu bu ölçüde açık biçimde ortaya koymaktaydı (Yayman, 2005: 2).

1930’larda temel biçimini almış olan Türk kamu yönetimi sistemi, biçimsel bakımdan ana çizgileriyle 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir benzeri ve devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970: 20). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte yeni bir devlet kurulduğu ve birçok yönden Osmanlı Devletinden ayrıldığı söylene de, Türkiye’deki siyasal ve sosyal sistemler çoğunlukla Osmanlı’dan devralınmıştır (Çevik, 2007: 51). Cumhuriyet döneminde ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. 1924 yılında ilk Anayasa kabul edilmiş, Halifelik kaldırılmış, laiklik anayasada yer alarak devletin dini ibaresi kaldırılmış, Şapka Kanunuyla modern kıyafet kanunu kabul edilmiş, tekke zaviye ve türbeler kapatılmış, modern eğitime geçilmiş, kadınlara seçme ve seçilme hakkı verilmiş, Soyadı Kanunuyla unvanlar kaldırılmış, modern takvim ve saat kullanımına geçilmiş, Medeni Kanun ve Ceza Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. Devletin birinci temel hedefi düzeni sağlamaktır ve bunu sağlamak için toplumsal düzenin kurallarını koyar, uygular ve bunu yapmak için de örgütlenmeye gitmektedir. Devletin ikinci temel hedefi ise toplumsal sorunlara çözüm aramaktır. Bu sorunlara çözüm bulmak için plan ve programlar yapmak durumundadır. Bu iki hedef, etkin bir kamu yönetimine olan gereksinmeyi artırmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992; 29-30). Bu kapsamda Cumhuriyetin kuruluşundan planlı döneme kadar gereksinimler ortaya çıktıkça başvurulan, plansız ve gelişimi güzel birçok çalışma olmuştur. Planlı döneme geçiş ile birlikte yönetimde reform konusu kalkınma planlarıyla birlikte ele alınmaya başlanmıştır.

Ülkemizdeki reform çalışmaları II. Dünya Savaşı sonrası dönemden başlayarak yoğunlaşmaya başlamıştır. II. Dünya Savaşı sonrası döneminin Türkiye’de yeni toplumsal yapılar ve ilişkiler biçiminin ortaya çıkarmasına bağlı olarak devletin fonksiyonlarında da değişimler olmuş ve yönetim sisteminde yeniden düzenleme çalışmaları hız kazanmıştır (Şaylan, 2003: 417). Heeks; “kamu sektöründe eğer her şey yolunda gidiyor olsaydı ne sürekli bir trend, ne bir ideoloji ve ne de bir reform ortaya çıkabilirdi” değerlendirmesinde bulunmaktadır. Bu bağlamda Heeks kamu

sektöründe algılanan problemleri üç başlık altında incelemektedir: Birinci olarak girdiler açısından kamu sektörü sürdürülemez bir büyüklüğe ulaşmış ve kamu harcamaları artmıştır. İkinci olarak süreçler açısından değerlendirme yapıldığında, kamu sektöründe israf, gecikme, yanlış yönetim ve yolsuzluklar etkin bir yönetim anlayışı ortaya konulamamasına neden olmakta ve bundan da kamu yararı zarar görmektedir. Üçüncü olarak, çıktılarda da algılanan şekliyle problemler bulunmaktadır. Örneğin birçok ülkede suçlarla başa çıkılmamakta eğitim, sağlık, tarım ve sosyal refah gibi alanlarda istenenin altında bir performans sergilenmektedir (Heeks, 1998, Aktaran, Balcı, 2005: 15). Bütün bu belirtilen olumsuzluklar kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform çabalarını beraberinde getirmektedir. Kamu yönetiminin ve kamu personelinin ülkemizde gelişim süreci, yukarıda kısaca aktarılmaya çalışılan yönetim anlayışının bir uzantısı şeklinde süregelmiştir. Bu gelişim süreci dört döneme ayrılabilir (Yılmazöz, 2009: 295):

1. Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönem,
2. Yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi,
3. Planlı kalkınma ve yerli uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi
4. 1980 sonrası liberal etkiler altındaki günümüze kadar süregelen dönem.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik gününbirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105). Yeni bir düzen oluşturma çabalarının yoğunlaştığı bu dönemde Türk kamu personel rejimini yasalarla kurma ve geliştirme yolunda adımlar atılmıştır. Bu adımlarla personel rejimi, anayasal ve yasal düzenlemeler yapılarak maaş ve ücretler, emeklilik, harcırah, işçilerin statüsü vb. açılardan bir dizi değişikliğe uğramıştır (Öktem, 1992: 86). Bu çalışmanın ana konusu olan yabancı uzman raporları dönemi; 1947 yılı içinde başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilatında rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere bakanlıklarda komisyonlar kurulmuş olmasına rağmen bu komisyonların hazırladığı çalışmalardan ciddi bir sonuç çıkmaması üzerine başlamıştır. Yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca çeşitli araştırmaların yapılması

1960 öncesi dönemin genel özelliklerinden biri olarak değerlendirilmektedir (Yayman, 2005, 10). Yabancı uzman raporları kriz dönemlerinin içeriden yönetilmesi yerine, daha çok dışarı destekli olarak çözüm benimsenmeye çalışıldığının somut göstergesi olarak da değerlendirilebilir. Yabancı uzman raporları genellikle kısa zamanda hazırlandığı ve yeterli araştırma ve incelemeye dayanmadığı şeklinde eleştirilse de kapsamlı çalışmalara dayandığı da belirtilmektedir (Ekici vd: 2013). Raporlarda idari reform, reorganizasyon, idarenin rasyonalizasyonu gibi konular çok önemli bir yere sahiptir. İncelenen konular arasında personel sistemi, memuriyet kadrolarındaki yoğunluk, ücret, sınıflandırma gibi başlıklar sıklıkla dile getirilmiştir. Hazırlanan raporların birbirine benzerliği dikkat çekmektedir. Bu benzerliğin nedenleri olarak; savaş sonrası oluşan yeni dünya sisteminin genel görüşlerini yansıtmaları, tecrübelerden yararlanılmadan ya da önceki raporlar incelenmeden, birbirleriyle ilişkilendirilmeden yenilerinin hazırlanması gibi hususlar gösterilebilir. Raporlar pek çok ülke gibi Türkiye’de de yeni bir dönemin başladığının göstergesi olarak değerlendirilebilir (Altunok, 2011:245-246).

Bu çalışmada literatürde Türk kamu yönetimi ve kamu personeli tarihini ele alan birçok çalışmada (Altan, 2016; Uçar ve Karakaya, 2014; Kalağan, 2010; Tatar, 2006; Öktem, 1992; Altunok, 2011) konu edilmiş olmasına rağmen çok kısa ve sığ bir şekilde yer verilen yabancı uzman raporları, nitel bir araştırma kapsamında metin analizi tekniği kullanılarak incelenmiştir. Çalışmayı farklı kılan husus; birçok makale, yüksek lisans veya doktora tezi vb. çalışmalarda Türk kamu yönetimi ve kamu personeli tarihinin anlatımlarında kısa ve sığ bir şekilde yer verilen yabancı uzman raporlarının ilk defa sistematik bir şekilde ele alınarak Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi üzerine etkilerinin değerlendirilmesidir. Eğitim, müzik veya maliye gibi farklı konularda ülkemize gelen yabancı uzmanların hazırladıkları raporlarla ilgili akademik çalışmalar olmasına karşın (Örneğin: Ekizceli, 2006; Güdek, 2014; Karagöz, 2018), kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi ile ilgili yabancı uzman raporları ilk defa bu çalışmada analiz edilmiştir. Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi tarihinin gelişim sürecinde kurulan Devlet Personel Dairesi, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, üniversitelerde kamu yönetimi kürsüleri, Devlet Malzeme Ofisi ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkartılması gibi gelişmelerin alt yapılarında uzman raporlarında geçen

tavsiyelerin etkili olduğu tespit edilmiştir. Araştırmada, veri toplama yöntemi olarak belge (yazılı dokümanlar) incelenmesi, raporların analizi için nitel araştırma metotlarından biri olan metin analizi yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırma, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi sayısal olmayan veri toplama yöntemlerinin kullanıldığı, algılandığı ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konmasına yönelik bir sürecin izlendiği araştırma türüdür (Akman, 2014: 14; Creswell, 2015: 44). Nitel veri analizi, araştırmacının verileri düzenlediği, analiz birimlerine ayırdığı, sentezlediği, biçimleri (pattern) ortaya çıkardığı, önemli değişkenleri keşfettiği ve hangi bilgileri rapora yansıtacağına karar verdiği bir süreçtir (Bogdan ve Biklen, 1992, Aktaran: Özdemir, 2010: 328). Bu süreçte incelenen raporların içerikleri daha iyi anlaşılabilir ve verilerin görülebilir hale getirilmesi için dört konu başlığında kategorileştirilmeye gidilmiştir. İçerik analizi yönteminde her türden çalışma için kullanılacak standart bir kategori sistemi bulunmadığından araştırmacının kendi kategori sistemini analiz malzemesinden oluşturması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, hem tümevarım hem de tümdengelim yönteminden hareketle kategori sistemi oluşturulabilir (Gökçe, 2006: 59). Kategorileştirilen rapor içerikleri çalışmanın amacı çerçevesinde değerlendirilerek bulgular elde edilmiştir. Bu bağlamda elde edilen bulgular, çalışmanın sorusu perspektifinde ele alınarak, çalışmanın amacı olan yabancı uzman raporlarının Türk kamu yönetimine ve kamu personeli rejimine olan etkileri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun maddeleri, Devlet Personel Dairesi, TODAİE, Devlet Malzeme Ofisi ve üniversitelerde kamu yönetimi kürsüleri açılması süreçleri incelenerek tespit edilmeye çalışılmıştır.

Tezin birinci bölümünde yapılan çalışmayla ilgili kavramsal çerçeve belirlenerek ilgili temel kavramlar açıklanmış. İkinci bölümde Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetiminin gelişim tarihindeki araştırmalar ve raporlar açısından Cumhuriyetin ilanı ile başlamak üzere, 2004 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu dahil olacak şekilde bu süreçteki raporlar ve araştırmalar incelenmiştir. Üçüncü bölümde araştırma metodolojisi başlığında; araştırmanın sorusu, amacı ve önemi, verilerin toplanması ve çözümleme yöntemi, araştırmanın kapsamı ve sınırlılıkları ve bulgular kısmı sunulmuştur. Bulgular başlığı altında araştırmanın sorusuna istinaden önce uzman raporları içerikleri, belirlenen dört

kategori başlığı altında sunulmuş, sonrasında elde edilen bulgular ile çalışmanın amacı kapsamında raporların kamu yönetimi ve kamu personeli rejimine olan etkileri tespit edilmiştir. Sonuç kısmında yabancı uzman raporlarına neden ihtiyaç duyulduğu, başka ülkelerde de örneklerinin olduğu belirtilmiş, çalışmanın amacına ulaştığı ve raporların genel anlamda kavramsal olarak bir reform aracı olabileceği değerlendirilmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. YÖNETİM

Geleneksel yaklaşımda yönetim, yöneticinin belli bir amacı gerçekleştirmeğe çalışırken giriştiği düzenli ve ussal eylem ve işlemlerin bütünü olarak tanımlanır. Buna göre yönetim süreci, karar verme, planlama, örgütlendirme, yöneltme, eşgüdüm, denetim ve sonuçların değerlendirilmesi gibi türlü işlevlerden oluşur (Tutum, 1976: 1). Yönetim, toplumsal hayatın değişik kesimlerinin işleyişini düzenleyen ve bu kesimlerdeki yönetsel kuruluşların belirleyici özelliklerinde somutlaşan bir eylemler dizisi, eş amaçlı kişilerin yer aldıkları bir örgütün en kısa ve kestirme yoldan amaçlarını gerçekleştirilmesine yönelik ve planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme (PÖPAYED) öğelerinden oluşan bir sistemdir (Fişek, 1975: 13). Ayrıca yönetim, “belirli amaç ya da amaçları, insan, para, zaman, malzeme, makine ve teçhizat, yer ve tesisler, metot ve mevzuat gibi kaynaklardan en iyi biçimde yararlanmak suretiyle gerçekleştirme bilim ve sanatı” olarak tanımlanabilir (Sürgit, 1970: 16). Amaçların gerçekleştirilmesi, kullanılan yöntemler ve araçlar esas alınarak yönetim, pek çok bilim adamı tarafından çeşitli şekillerde tanımlanmıştır. Yönetim, bir gruba bağlı kişilerin çabalarının ortak bir amaca yöneltmesine yol gösterme, önderlik etme ve bunların denetimini sağlamadır (Newman, 1979: 1).

Yönetim, “örgüt amaçlarının etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon kontrol fonksiyonlarına ilişkin kavram, ilke, teori, model ve tekniklerin sistematik ve bilinçli bir biçimde maharetle uygulanmasıyla ilgili faaliyetlerin tümü” olarak da tanımlanabilir (Carlisle, 1973, Aktaran: Kaya, 2002: 53). Tanımdaki “planlama, örgütlenme, yürütme, koordinasyon ve kontrol” cümlesi yönetimin bir süreç, “sistematik ve bilinçli bir biçimde, maharetle uygulanması” ifadesi yönetimin bir sanat, “kavram, ilke, teori, model ve teknikler” ifadeleri de yönetimin bir bilim olduğunu vurgulamaktadır. Yönetim, belirli bir takım amaçlara ulaşmak için başta insanlar olmak üzere parasal kaynakları, donanımı, demirbaşları, hammaddeleri, yardımcı malzemeleri ve zamanı

birbiriyle uyumlu, verimli ve etkin kullanabilecek karar alma ve uygulama süreçlerinin toplamıdır (Eren, 2011: 3).

Yönetimin amacı, insan unsuru başta olmak üzere bütün kaynakların kusursuz bir biçimde kullanılmasını sağlayıp istenilen en iyi sonucu almaktır. Bu amaçlara ulaşmak için doğuştan ne kadar üstün yetenekli olunursa olunsun, bilgi sahibi olmak, mevcut bilgileri artırmak, başkalarının tecrübelerinden yararlanmak ve bütün yeni gelişme ve buluşları izlemek zorunludur (Çengelci, 1973: 3).

Tüm bu tanımlamalarda bulunan ortak unsurlar, belirli amaçları gerçekleştirmek için insanları ve çeşitli araçları kullanarak yönlendirme ve amaçlara ulaşılmasını sağlayacak şekilde sistemin işleyişini sağlamak, olarak ortaya çıkmaktadır. Bunları gerçekleştirmek için uygun elemanların ve araçların temini, eğitimi, yönlendirilmesi, çalıştırılması, işin benimsetilmesi, işbirliği ve eşgüdüm içinde çalışılması ve istenilen biçimde yapılmasının sağlanması için denetleme gibi yöntemler kullanılmaktadır (Günay, 2004: 3).

1.2. ÖRGÜTLENME

Yönetim unsurlarından en önemli unsurlardan birisi örgütlenmedir. Toplum halinde yaşayan insanlar her işlerini tek başına yerine getiremezler. İnsanların yalnız başına tüm gereksinimlerini karşılamasına olanak yoktur. İnsanlar doğası gereği birlikte ve bir toplum halinde yaşamak zorunda olan varlıklardır. Birlikte çalışmanın ön koşulu oluşturulacak yapının, belirli amaçlara ulaşmak için üretici bir şekilde yapılandırılması sonucunu ortaya çıkarır ve oluşturulan bu yapıya örgütlenme (teşkilatlanma) adı verilmektedir (Buluç, 1996: 512). İyi bir örgütlenme mekanizmasına sahip olmayan yönetim unsurlarının amaçlarına uygun, verimli çalışmaları mümkün değildir. Bir kuruluştaki görev, yetki ve sorumlulukların iyi bir biçimde dağıtılması ancak iyi bir örgütlenme ile mümkündür. İyi bir örgütlenme emir verecek kişiler ile emir alacak kişileri net bir şekilde ortaya koyar. Bu durum çalışmaların aksamadan düzen içerisinde yürütmesini sağlar. Bu yapı sayesinde sorumluluk sahipleri de bellidir. Örgütlerin büyütülmesi veya daraltılması kolaylaşır.

Bir ülkede kamusal işleri yerine getirmek üzere kamu yönetimi, örgütlenmek zorundadır. Bu örgütlenme değişik biçimlerde olur. Devlet yapmakla yükümlü olduğu işleri yapabilmek için çok sayıda ve çeşitli kamu örgütlerini kurar. Örgütlenme yönetim unsurlarından birisi ve en önemlilerindedir. Henri FAYOL'a göre örgütlenme 'Bir kuruluşa çalışması için gerekli olan her şeyi sağlamaktır.' demektedir. Etzioni örgüt kavramını tanımlarken; 'örgütler belirlenmiş amaçlara ulaşmak için bilinçli bir şekilde oluşturulmuş toplumsal birimler ya da insan topluluklarıdır' ifadelerine yer vermektedir. Bu tanımda öne çıkan bazı hususlar bulunmaktadır. Bunlar; bireylerin gruplandırılması, örgütlerin bilinçli bir şekilde kurulması, örgütlerin bir amaç gerçekleştirmek amacıyla oluşturulması şeklindedir. Pfifner ve Presthus'a göre 'örgüt, bireylerin ve işlevlerin üretici bir ilişki içinde yapılandırılmasıdır (TODAİE Ders Notları, 2012).

Kamu Yönetim Sözlüğünde (Bozkurt ve Ergün ve Sezen, 2008: 189) örgüt, belirli bir amaç öbeğine yönelik, birbirleriyle bağlantılı eylemlerin gerçekleştirilmesi için, bireylerin, önceden belirlenmiş davranış kalıpları, görevler ve sorumluluklar çerçevesinde bir araya gelmesiyle oluşan, tamamlayıcılık ve süreklilik gösteren toplumsal yapılanma şeklinde ifade edilmektedir. Yukarıdaki bilim adamlarının örgüt tanımlarını incelediğimizde örgüte ait bir takım özellikler ortaya çıkmaktadır. Bunlar; bireylerin gruplandırılması, bilinçli oluşturma ya da kuruluş, belirlenmiş amaçların başarılmasıdır. Bu ortak özellikleri göz önünde bulundurarak örgüt tanımını şu şekilde yapabiliriz: 'Belirlenmiş amaçların başarılması için bilinçli bir şekilde oluşturulmuş toplumsal birimler ya da insan gruplarıdır.' Bu tanım çerçevesinde, bakanlıklar, şirketler, üniversiteler, hastaneler, okullar, siyasi partiler, dernekler vb. bu anlamda birer örgüttür (Polatoğlu, 2001: 3-4).

Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkânları bir düzende toplamak, yetki görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak demektir. Bunun için önce amaçlar belirlenir. Daha sonra yetki ve görevler sayılır. Bunları yerine getirecek organlar ve kaynaklar tanımlanır. Örgütlenme, kendi başına bir amaç değil, daha çok kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır. Örgütlenmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan birincisi, devletin üstlendiği görevlerin ve

fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Örgütlenmenin ikinci amacı, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesidir (Eryılmaz, 2012: 105). Örgütlenmenin değişmeyen (statik) ve bir de değişen dinamik yönü vardır. Statik yön örgütün yapısının örgütün asıl amacına uygun bir şekilde ayarlanmasıdır. Dinamik yönü ise, sosyal, ekonomik ve siyasal konular, malzeme, insan gücü ve usuller karşısında örgüte yeni bir yön verme aşamasıdır. Bu aşamada örgüt sürekli bir değişiklikle karşı karşıyadır. Yeni gelişmelere paralel olarak örgüte gerekli olan malzeme ve insan gücünün sağlanması gerekir. Usullerde, teknolojide siyasal koşullarda ekonomik durumlarda ve insan ilişkilerinde herhangi bir değişiklik örgütün yapısında da bir değişiklik yapmaya zorunlu kılabilir. Değişikliklere ayak uyduramayan örgütler çok geçmeden çalışamaz duruma gelirler. Bu nedenle, toplumdaki gelişmeler ve değişiklikler dolayısıyla, örgütlerin değişikliklere uyması doğaldır (Tortop vd, 2010: 54-55). Bir örgütün amacını gerçekleştirebilmesi için özellikle amaca uygun bir yapının kurulması, amaçları gerçekleştirecek nitelikte personelin işe alınması, personelin çalışması ve örgüt amaçlarının gerçekleşmesi için uygun nitelikte donatımın sağlanması gerekir. Tüm örgütlerin amaçlarına ulaşmasında etkili olan bazı önemli faktörler vardır. Bunlar; yapılacak işlerin belirlenmesi ve gruplandırılması, uygun insan gücünün seçilmesi ve atanması, yetki ve sorumlulukların belirlenerek personelin nerede ve nasıl çalışacağıının saptanması şeklinde sıralanabilir (Buluç, 1996: 515).

1.3. BÜROKRASİ

Otorite, bir iradenin diğer bir iradeye egemen oluşunu yansıtan bir kavram olarak (Fişek, 1975:69), üretim sistemlerinde tek kişinin etkin bir otorite olmasının mümkün olmaması, çeşitli bölümlerin farklı kişilerce yönetilmesi ve dolayısıyla yönetici sayısının artması sonucunda otorite kademeli olarak paylaştırılmıştır. Bu otorite ve yetki paylaşımı sonucu ortaya çıkan yapıya hiyerarşi denilmektedir. İşbölümü, otorite ve hiyerarşi olgularının çağdaş üretim koşullarında ve devlet düzeyinde somutlaşma biçimine bürokrasi denilmektedir. Latince “burrus” (masaları

kaplamada kullanılan kalın koyu renk kumaş, çuha) ve Eski Yunanca (kratos) (yönetim) sözcüklerinin bir araya getirilmesi ile türetilen, masaların, büroların yönetimi olarak ifade edilen bürokrasinin bir diğer boyutu da, toplumun içinden çıkararak toplumun üstünde yer alan ve insanları yönetmede uzmanlaştıkları varsayılan ayrıcalıklı kişiler, yani bürokratlardır (Günay, 2004: 7). Marx, Engels ve Lenin'e göre "bürokrasi, bir sınıf değil, özgül bir toplumsal kategori oluşturur. Farklı sınıflardan olsalar da devletin görevlerini yerine getirmeleri onları farklı bir statüde bir araya getirmektedir (Miliband vd., 1990: 28). Kırtasiyeciliği ifade eden, olumsuz anlamda da kullanılan bürokrasi, bir örgütlenme ve yönetim biçimi olarak, "burjuva devletin örgütleyici çalışmalarının, toplumdan çıkararak toplumun üstünde yer alan seçimlik, sorumlu ve azledilebilir olmayan ayrıcalıklı ve kalıcı bir memurlar ordusu eliyle yürütülmesinde somutlaşan özgül bir yönetim biçimi" olarak da tanımlanmıştır (Fişek, 1975: 79). Günlük işleri aksamadan ve düzenli bir şekilde yürütmekle görevli bir kurum olan bürokrasinin işlevleri; siyasal kararların alınmasına yönetsel katkı, idari programların yapımı ve yürütülmesi olarak belirlenebilir. Siyasal kararlar çoğunlukla "ne yapılacağı" ile ilgilidir, yoksa "nasıl yapılacağı" konusunu ele almamaktadır (Heper, 1973: 95-96). Weber ve pek çok siyasal bilimci, bürokrasiyi, siyasetin dışında yer alan, tarafsız bir şekilde işleyen ideal tip bürokrasi olarak kabul etmiştir. Bu modelde bürokrasi, üzerinde yer alan karar verici konumunda olan siyasal kurumların kararlarını sadakatle uygulamakta, duygu, düşünce ve siyasal tercihlerden etkilenmeden yansız bir şekilde bu uygulamayı gerçekleştirmektedir. Oysa yöneticilerin, siyasal görüşlerinin olduğu ve zaman zaman bu düşüncelerinin davranışlarını etkileyebileceği gerçeğini yadsımak mümkün değildir. Bürokrasi, Weber'in ideal tipinde olduğu gibi mükemmel işleyen bir makine olamamaktadır (Şaylan, 1974: 34). Bürokrasinin yapısal özellikleri; iyi tanımlanmış sıradüzensel yetke (hiyerarşik otorite), işlevsel uzmanlaşmaya dayalı işbölümü, görevlilerin hak ve ödevlerini kapsayan kurallar dizgesi, işle ilgili süreçler dizgesi, bireysel ilişkilerde kişiselliğin olmayışı ve teknik uzmanlığa dayalı işe alma ve yükselme olarak sayılmaktadır (Emre, 1997: 14).

Bürokrasinin büyük hacimli özel ve kamu kesimi örgütleri için vazgeçilmez olması yanında, şekilcilik, kuralların konuluş amaçlarından çok yazılı ifade şekillerinden etkilenecek biçimde kuralcılık olarak ortaya çıkacak ve yönetimi

olumsuz yönde etkileyebilecek yanları da bulunmaktadır. Bunları gidermenin yolu bir yandan bürokraside nitelikli, yeterli ve yönetenlerin güvenini kazanmış elemanların görevlendirilmesi, bir yandan da yönetimin, yasama ve yargı organları yanında baskı ve çıkar grupları ve diğer toplumsal örgütler tarafından denetlenmesidir (Günay, 2004: 9). Bu şekilde düzenli işleyebilen güçlü ve güvenilir bir devlet bürokrasisi asla anti demokrat bir unsur sayılamaz, bilakis moral ve tesirli bir verimlilik içinde iş gören meslek memurluğu sıhhatli bir demokrasinin başta gelen zaruri dayanaklarından biridir (Abadan,1959:192).

1.4. KAMU YÖNETİMİ

Kamu Yönetimi Sözlüğü, kamu yönetimi kavramının üç tanımını vermektedir. Bunlardan ilki, “devlete ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili olan”; ikincisi, “devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereç ile bunların yönetimi; üçüncüsü ise “kamusal siyasaların oluşturulmasında, siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu siyasaları uygulayan örgütler bütünüdür” (Bozkurt ve Ergun, 1998:133). Kamu yönetimi kavramı geniş ve dar anlamıyla iki boyutta ele alınabilir. Geniş anlamıyla kamu yönetimi; yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin tümünü kapsar, dar anlamıyla ise devletin yürütme işlevini belirtir ve örgüt olarak yürütme organının yönlendirdiği kamusal faaliyetleri gerçekleştiren aygıtı ifade eder (Gözübüyük, 2004: 4). Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapı ve işlevleri itibariyle büyümekte; kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak, yönetim faaliyetlerini yürüten kamu kurumları da, yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hale gelmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin çoğalması, karmaşık ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır (Eryılmaz, 2012: 9). Üstlendiği çok farklı etkinlikler nedeniyle herkesçe kabul görececek bir tanım yapılamamış olmakla birlikte kamu yönetimini; kamuya ait işlerin vatandaşın beklentileri doğrultusunda etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetler ile bu faaliyetleri yerine getiren örgüt ve bireylerin tümü biçiminde tanımlamak mümkündür (Haktankaçmaz, 2009: 10). Kamu yönetiminin biri işlevsel diğeri örgütsel olmak üzere iki yönü bulunmaktadır.

Kamu yönetiminin işlevsel yönü yasaların ve kamu politikasının uygulanma süreçlerini ifade ederken yapısal yönü bu yasa ve politikalar uygulamak üzere kurulmuş örgütleri ifade eder (Polatoğlu, 2003: 6).

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak tanımını ise şöyle yapabiliriz: Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir. Bu disiplin, devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli işlemlerini sağlayacak düşünce, örgüt, personel, kamu politikaları, uygulamalar ve yöntemlerle ilgilenmektedir (Eryılmaz, 2012: 12).

Kamu yönetimi, insanın gereksinim ve beklentilerini gerçekleştirme ve çağdaş bir toplum yaratabilme ile görevli ve sorumludur. Kamu yönetimi, seçilmiş temsilcilerin belirledikleri amaçlar ne olursa olsun bunları gerçekleştirebilmek için sunulan “tarafsız ve her işe yarayan” bir araç olarak ileri sürülmektedir (Üstüner, 2000: 27). Hedef kitle insan ve insanların oluşturduğu toplumdur. Kamu hizmetleri devletin yurttaşlara bahsettiği bir lütuf olmaktan çıkmış, bir görev olarak algılanmaya başlanmış ve kamu hizmetlerinin alanı oldukça genişlemiştir. Özel kesim için müşteri, tüketici olarak tanımlanırken, kamu yönetimi söz konusu olduğunda, kamuyu oluşturan bireyler, yurttaş veya yönetilen olarak kabul edilmektedir. Kamu kuruluşlarının kamularının; ister iş sahibi, ister müşteri olarak alınsın, kamu kuruluşu ile arasındaki ilişki, herhangi bir özel sektör kuruluşu ile olandan çok daha farklı temellere dayanır ve farklı sonuçlar doğurur (Uysal, 1998: 214). Yurttaşların kamu yönetiminden kamusal hizmetler konusundaki geleneksel beklentileri, hizmetlerin “adalet, eşitlik, verimlilik, etkililik ve yansızlık ilkeleri çerçevesinde sunulması” iken, artık, yeni yönetim sistemleri çerçevesinde yurttaş alınan kararlara katılan, yönlendiren duruma gelmekte “kamu yönetimini her düzeyde etkileyebilen aktif yurttaş” konumuna gelmektedir. Kamu yönetimi, çeşitli çıkar gruplarının beklentilerine kamu düzenini bozmadan ve toplumsal barış ortamına bir zarar vermeden karşılık vermek, oldukça kapsamlı ve bununla birlikte ölçülmesi zor olan amaçları gerçekleştirmek zorundadır (Durna ve Eren, 2002: 63). Devletin yetkili organları aracılığıyla koyduğu kurallar ile belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanlarına, yine bu kurallar çerçevesinde kurulan kamu kurumları ve işe alınan

personeli aracılığıyla sunması gereken hizmetleri verdiği yönetim biçimidir. Anayasa, yasa, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyiciler ile belirlenen yöntemler doğrultusunda kamu yönetiminin ve yönetilenlerin sorumlulukları, hakları ve yükümlülükleri belirlenmekte bunlara uyulması, gerekirse zor kullanılarak sağlanmaya çalışılmaktadır. Yurttaşların gelirlerinden ayırarak verdikleri vergiler ile sağlanan kaynaklar kamu yönetim organları tarafından; planlama, bütçeleme, karar verme, uygulama, denetleme işlevleri kullanılarak yerine getirilmesi gereken kamu yönetim görevleri gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır (Günay, 2004: 4).

1.5. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Bir işletme amaçlarına ulaşabilmesi için çeşitli kaynaklara ihtiyaç duyar. Bu kaynaklar üç başlıkta toplanır: Fiziksel kaynaklar (makine, ham madde v.b.), finansal kaynaklar (öz sermaye, kar v.b.) ve insan kaynakları. Başarı için bu kaynakların her biri önem taşırken günümüz iş dünyasında rekabet avantajı sağlama olasılığı en yüksek olanı insan kaynağı ve bu kaynağın nasıl yönetileceğidir. İşletmede (fabrikada) çalışanlar için önceleri iş gücü, insan gücü, daha sonraları da personel sözcükleri kullanılmıştır. 1930'lu yıllarda sendika yasasının çıkması işletmelerin, sendikalarla ilişkilerinin düzenlenmesine ayrı bir önem verilmesine neden olmuştur. İşe alma, atama, terfi, ücret, işten çıkarma ve sendikalarla ilişkileri yürütme görevi personel yönetimi bölümüne verilmiştir (Öcal, 2012: 3-4). Klasik yönetim yaklaşımıyla örgütlerde ortaya çıkan personel yönetimi, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle oluşan çağdaş yönetim yaklaşımlarıyla birlikte değişime uğrayarak, yerini insan kaynakları yönetimi anlayışına bırakmıştır. İnsan kaynakları yönetimi (İKY), personel yönetiminin üstlendiği tüm görevleri yapmakla birlikte, insanı bir kaynak olarak, hatta işletme için en önemli kaynak olarak gören bir anlayışa sahiptir (Tunçer, 2012: 205). İKY, örgütsel stratejinin oluşturulması ve uygulanması sürecindeki çalışmalarda bireysel davranışı etkilemek üzere tasarlanan faaliyetler bütünü (Schuler, 1992, Aktaran: Sayılar: 2005: 152) ya da örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlamak üzere tasarlanmış İK faaliyetleri sistemi (Wright, McMahan, 1992, Aktaran: Sayılar, 2005: 152) biçiminde tanımlanmaktadır. Yani stratejik İKY, geleneksel kabul edilen İKY' nin ya da personel yönetiminin işlevini ve rolünü daha geniş bir örgütsel bağlamda görebilme iddiası taşımaktadır (Sayılar,

2005: 152). İnsan kaynakları yönetimi ve personel yönetimi tamamen zıt kavramlar olmayıp aralarında önemli benzerlikler mevcut olup, insan kaynakları yönetimi, daha kapsamlı bir kavram olarak ele alınmaktadır. Günümüzde özellikle ekonomi, istihdam, çalışanların örgütlenmeleri, toplu pazarlık görüşmeleri, çalışma hayatında meydana gelen değişim ve gelişmeler, sendikal haklar ve genel nüfus gibi iş ve çalışma alanlarında meydana gelen değişim ve gelişmeler sonucunda iş örgütlerinde çalışan personel ile ilgili olarak kullanılan “Personel Yönetimi” kavramının yerini insan kaynakları yönetimi almaya başlamıştır. Bu yeni anlayış, personel yönetimine dönük çağdaş bir yaklaşımı temsil eder. Bu anlayış insan ögesini örgütün merkezine koyarak onu ön plana çıkarır (Şimşek ve Öge 2009: 2). İnsan Kaynakları Yönetimi, nitelikli işgücünü firmaya kazandırmak, bunların gelişmesini ve firmada kalmasını sağlamak için yürütülen birbiri ile ilişkili faaliyetler, fonksiyonlar ve süreçler topluluğudur (Lado ve Wilson, 1994, Aktaran: Genç, 2018: 6). İnsan Kaynakları yönetimi örgütsel performansı artıracak yeteneklerin harekete geçirilmesini sağlayacak işlevler ve uygulamalardan oluşur. Bu işlevler; iş analizi, insan kaynakları planlaması, işe alım süreci, oryantasyon ve eğitim, kariyer planlama, performans değerlendirme, iş değerlendirme, ücret yönetimi ve çalışma ilişkilerini içermektedir (Danışman, 2008: 25). İKY’ nin faaliyet alanları şu şekilde sıralanabilir (Öcal, 2012: 6-7):

- ✓ İnsan kaynakları yönetimi, insan kaynaklarının diğer kaynaklarla birlikte nasıl sağlanacağına, nasıl istihdam edileceğine ve nasıl yönlendirileceğine ilişkin kavramsal bir çerçeve sunar. Bu çerçeve içinde yer alan faaliyetlerin tümü, işletmenin kısa, orta ve uzun vadeli amaçlarını gerçekleştirmesini, çalışanların ihtiyaçlarının ve beklentilerinin karşılanmasını ve aynı zamanda işletmenin sosyal sorumluluklarını yerine getirmesini sağlayacak şekilde planlanmalı, örgütlenmeli, yönlendirilmeli, koordine ve kontrol edilmelidir.
- ✓ İKY çerçevesinde örgütte insan odaklı bir kültür geliştirilmelidir. İnsan kaynakları yöneticileri, bir yandan kendi işlevlerini yerine getirirken öte yandan örgütün diğer bölümlerine danışmanlık yapmalı ve tüm yöneticilerin aynı zamanda insan kaynakları yönetimi anlayışını geliştirmelerini sağlama görevlerini de üstlenmelidirler.

- ✓ İKY, işletmelerin hedeflerine ulaşabilmeleri için gerekli olan işlevleri gerçekleştirecek yeterli sayıda vasıflı elemanın işe alınması, eğitilmesi, geliştirilmesi, motive edilmesi ve değerlendirilmesi işlemidir.
- ✓ İnsana odaklanmış, çalışanların ilişkilerini idari bir yapı içerisinde ele alan, kurum kültürüne uygun ayarlanmış politikalarını geliştiren ve bu yönüyle kurum yönetiminde kilit işlev görevi gören bir yönetim anlayışıdır.
- ✓ İKY, bir işletmede iş gücünü etkin bir şekilde oluşturmak, geliştirmek ve devam ettirmek için, kanuni çerçevede ve çevre şartlarına uygun bir biçimde ortaya konan faaliyetlerin bir bütünüdür.
- ✓ İKY, bir organizasyonun, vizyon ve misyon doğrultusunda, ihtiyaç duyduğu iş gücünün en optimal bir biçimde meydana getirmek, motive etmek, geliştirmek, ödüllendirmek ve devamlılığını sağlamak için ortaya konulan plân, program ve stratejilerin uygulanmasıdır. İşletme içindeki çalışanlarla ilgili program, yöntem, yönetmelik ve süreçleri geliştirme, uygulama ve değerlendirmeye ilgili bir alan olan İKY, malî ve maddî kaynaklara ek olarak, insan kaynağının da doğru yönetilmesi ile uğraşan bir disiplindir.

Herhangi bir örgütte İKY departmanı denildiğinde akla gelen, söz konusu amaçların etkin şekilde yerine getirilmesine yönelik faaliyetlerdir. Bu kapsamda, İKY'nin kültürel ve yapısal olarak kısmen farklılaşmakla birlikte örgütlerde üstlendiği sorumlulukları şu başlıklar altında özetlemek mümkündür (Genç, 2018: 7):

- * İş Analizi,
- * İnsan Kaynakları Planlaması,
- * Personel Temini ve Seçimi,
- * Oryantasyon (İşe alıştırma),
- * Eğitim ve Geliştirme,
- * Kariyer Planlama,
- * Performans Değerleme,
- * Ücret yönetimi.

Bilgi toplumu ve küreselleşmenin beraberinde getirdiği en önemli yeniliklerden bir tanesi, devletin pek çok kamu hizmetinin sunumunda tekelci konumunun erozyona uğraması bunun yerine alternatiflerin hızla artmasıdır. Bu da ister istemez kamu hizmeti sunan aktörler arasında rekabet konusunu gündeme getirmektedir. Gerek sektör gerekse kurumlar arası rekabette üstünlüğün temel aracı insan kaynaklarıdır. Bu nedenle insan kaynakları hayati bir öneme haizdir. Kendi alanında yetkinlik isteyen her kurum, onu bu yetkinliğe ulaştıracak yetkinlikte insan kaynağına sahip olmak zorundadır. İnsan sermayesi, kurumlardaki personel çokluğunu ifade etmez. Personelin kurumsal başarıya yaptığı katkı anlamındadır. İnsan sermayesi, kolektif yetenek, bilgi, deneyim ve yaratıcılık, kararlara katılma ve çalışma yerindeki motivasyondan ibarettir (Mathis ve Jackson, 2010:5).

Kurumlardaki insan kaynakları yönetimi uygulamaları, kurumsal rekabette üstünlük sağlamak amacıyla gereksinim duyulan insan kaynağının sağlanması, istihdamın geliştirilmesi ile ilgili politika oluşturma, planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetleme faaliyetlerini içermektedir. İnsan kaynakları yönetimi, devletin temel kamusal hizmetleri yerine getirmek için ihtiyaç duyduğu sayı ve nitelikte personelin tedarik edilmesi, istihdam edilmesi, eğitilmesi ve geliştirilmesi ve kurumsal hedefler doğrultusunda en verimli biçimde kullanılmasını ifade etmektedir.

1.6. KAMU PERSONELİ

Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözümleyen; kamusal mal ve hizmetleri üreten veya yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir (Eryılmaz, 2012: 2). İşte bu meşru gücün vazifelerini yerine getirirken kamu yönetimi adına görevlendirdiği en alt sorumluluktan en üst sorumluluğa sahip resmi hüviyete haiz her bir çalışan kamu personeli ya da kamu görevlileri olarak tanımlanabilir. Kamu görevlileri “dar” ve “geniş” anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanır. Dar anlamda kamu görevlileri, Anayasa'nın 128. maddesinde belirtildiği üzere, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yükümlü oldukları kamu hizmetlilerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel girer. Bunlar memurlar ve diğer kamu görevlileridir

(Eryılmaz, 2012: 330). Diğer kamu personelleri deyimi ile ifade edilmek istenen, memurlar gibi genel idare esaslarına göre, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personeldir. Bunların da memurlar gibi nitelikleri, atanmaları görev ve yerleri, hak ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Memurların dışında kalan diğer kamu personeli kapsamına hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi, ayrı personel rejimine tabi olan kamu personelleri girmektedir. Devletin siyasi yapısını oluşturan görevliler ile özel hukuka tabi olan ve kamu kesiminde çalışanlar dar anlamda kamu personeli deyiminin dışında kalırlar (Gözübüyük, 2002: 172).

Geniş anlamda kamu görevlileri, kamu kesiminde görev yapan ve farklı hukuki statülere sahip tüm personeli içine alır. Buna göre, Cumhurbaşkanından işçisine kadar kamuda çalışan herkes bu anlamda birer kamu görevlisidir (Eryılmaz, 2012: 331). Bu çerçevede yasama, yürütme ve yargı organlarında, yerel yönetimlerde, silahlı kuvvetlerde ve bütün kamu teşkilatlarında görevli kişiler kamu personeli kabul edilmektedir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu üç çeşit istihdam biçimi kabul etmiştir- istihdam biçimlerinde biri olan “geçici personel”, 24 Aralık 2017 tarihinde yayımlanan “696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kaldırılmıştır. 4/C geçici personel, 4/B sözleşmeli personel kapsamına alınmış ve bu değişiklik 2 Ocak 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir (www.mevzuat.gov.tr)-. Bu üç istihdam biçimi dışında personel çalıştırılması yasaklanmıştır. (md.4) Bu istihdam çeşitleri şunlardır:

- 1- Memur
- 2- Sözleşmeli personel
- 3- İşçi

Devlet memurunun tanımı, Devlet Memuru Kanunu’nda (DMK, md 4/A): “Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır” olarak tanımlanmıştır. Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturur. Bunlar kamu kuruluşlarının, yönetim hukukunca düzenlenen “asli ve

sürekli” görevlerini yürüten kimselerdir (Güven, 2007: 15).

Sözleşmeli Personel (DMK, md 4/B): “Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yıla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme hükümlerine uyulmaması hallerindeki müeyyideler, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.

İşçiler (DMK, md 4/D): “(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Karayolları, Devlet Su İşleri gibi kamu kuruluşları çok sayıda işçi çalıştırır. Bunlara özel hukuk kuralları uygulanır. Devlet Memurları Kanunu uygulanmaz. Böylece DMK, kamu kuruluşlarında, özel kesim kuruluşlarındaki gibi işçi çalıştırabileceği ve kamu kuruluşlarında çalıştırılan işçiler için ayrı bir düzenlemeye gerek olmadığı ilkesi benimsenmiştir (Güven, 2007: 15).

1.7. KAMU YÖNETİCİSİ

Bir amaca ulaşma yolunda girişilen iş ve eylemlerin toplamına yönetim bu yönetim sürecini yerine getiren kişi de “yönetici” olarak tanımlanmaktadır (Peker, 1995: 9). Bununla birlikte yönetici; “planlama, teşkilatlandırma, kaynakları düzenleme ve sağlama, yöneltme, nezaret, koordinasyon, kontrol ve idareyi geliştirme fonksiyonlarını yerine getirmek suretiyle, ortak çabayla belirli amaçların gerçekleştirilmesine yol gösteren, önderlik eden” kişiler olarak da tanımlanmaktadır (Sürgit, 1970: 16). Kamu yönetimini, devletin yetkili organları aracılığıyla koyduğu kurallar ile belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanlarına, yine bu kurallar çerçevesinde kurulan kamu kurumları ve işe alınan personeli aracılığıyla sunması gereken hizmetleri verdiği yönetim biçimi (Günay, 2004: 4) olarak tanımlandığında sözü geçen politikaların, kurumların ve hizmetlerin yerine getirilebilmesi uygulanması ve sistemin sağlıklı olarak çalıştırılabilmesi hususunda en önemli faktörün yönetici durumunda olan kamu yöneticisi olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda kamu yöneticisi kavramı incelendiğinde, kamu yönetimi ve kamu yöneticisi deyince ilk akla gelen kişi mülkî idare amiri (vali ve kaymakamlar) olmaktadır. Ama kamu örgütleri, çok yönlü ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde, işlevlerini sürdürürler. Kamu hizmeti yapan bir örgüt de, tıpkı diğer her çeşit örgüt gibi, insanlar tarafından meydana getirilir ve yaşatılır. Bu durumda, kamu örgütleri de, insanlar için düşünülebilen her türlü değişkenin etkisi içinde bulunmaktadır. Siyasal gücün saptadığı kamu siyasasını eyleme dönüştürecek ve uygulama alanına koyacak olan insan ögesine kamu yöneticisi denilebilir. “Kamu personeli içinde devletin başlıca kuruluş ve sıradüzenlerinin komuta yerlerinde bulunan, devletin, yürütme mekanizmasını yürüten seçkin kişilere kamu yöneticisi” denilmektedir (Cem, 1976: 17). Bunun yanında kamu örgütlerinde en alt sorumluluktan en tepede ki sorumluluk dahilinde görev icra eden memur, amir, bürokrat v.b kamu yönetimi çarkını işleten her bir dışli “kamu yönetimi içinde bir kamu yöneticisi” olarak dar anlamda adlandırılabilir.

Kamu yöneticileri, bilimden ve teknolojiden yararlanarak, bunları, insan ve toplumu geliştirmek için kullanırlar. Bir yandan örgüt içindeki çalışanları, uyum içinde, araç ve hedeflerle bütünleştirmeye çalışır ve bunu sağlamak üzere, çalışanları

özendirecek, onların istek ve gereksinimlerini yanıtlayacak önlemler alma çabasında bulunurken, diğer yandan kamu hizmetinin sunulacağı insanları tanımak, onların istek ve ortak gereksinimlerini bilmek ve bunların hepsini bağdaştırmak durumundadır (Çoker, 1995: 220). Bu nedenle, kamu yöneticisinin birinci sorumluluğu, amaçları gerçekleştirilmede, çok bilinmeyenli bir denklem olan insanla birlikte çalışmak ve bu denklemi en kısa yoldan çözerek onu hedefe yöneltmek durumunda olmasıdır. Kamu yöneticisi, örgüt içinde birlikte çalışacağı insanlarla kuracağı ilişki dışında, hizmet vereceği insanlarla da iletişimde bulunmak zorundadır. Geniş bir alan içinde, çok farklı sosyo-ekonomik düzeyde ve değişik kültür yapısında olan bu insanları tanımak, gereksinimlerini ve beklentilerini saptamak, yer, zaman ve hizmet seçenekleri ve öncelikleri hakkında karar vermek, bunları bütçe olanakları ile bütünleştirmek bir yöneticinin önemli sorumlulukları içindedir. İyi bir yönetici kurumun iyi çalışmasını başarısını, iyi bir kamu yöneticisi de kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde vatandaşları memnun edecek şekilde verilmesini sağlar. Toplumbilimin önemli adlarından Elton Mayo, “geleceğin yöneticisi, insan ve toplum olaylarını oldukları gibi, kendi kişisel duygu ve ön yargılarının etkisi altında kalmaksızın değerlendirmelidir” diyerek yöneticinin yansız olması ve olayları nesnel değerlendirmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır (Ünsal, 1979: 64).

Kamu yöneticisi siyasal ortam içinde yasamanın ve yürütmenin emrinde bir kişi olup kuruluş içinde sürekli baskı ve sınırlılıklar içinde yaşayan, bir denge kurmaya sürekli çalışan kişidir (Cem, 1976: 23). Siyasa saptama ve karar verme sürecinin niteliği kamu yöneticisini üst düzeylere çıkıldıkça siyasal bir kişi durumuna getirmektedir. Bunu bir siyasi partiye hizmet olarak değerlendirmek doğru değildir. Yönetim demokratik sistemlerde seçilenlerin iktidarını, onların kararlarının uygulanmasını gerektirir. Karar verme yetkisi sonuçta siyasi organa aittir (Cem, 1976: 24). Bu sebeplerle: “Kamu yöneticisi; çağdaş yönetim, karar ilke ve yöntemlerini bilen, bunları yeni ve özel durumlara uygulayabilen, örgüt ve toplumsal sorunlara (siyasal, ekonomik ve sosyal) karşı duyarlı ve sorunlara bilimsel yöntemle yaklaşım çözüm arayabilen, iş görenleri güdülemede ödül ve ceza olanaklarını yerinde ve zamanında kullanma bilgi ve becerisine sahip örgüt içi ve dışı ilişkilerde etkililik, alanını ilgilendiren uzmanlarla (hukuk, ekonomi, bilgisayar vb.) iletişim

kurup onları yönlendirecek kadar bilgili, uluslar arası ilişkilerin ülkemiz için önemini kavrama, insan ve iş ilişkilerinde etkililik bilgi ve becerisine sahip olmalıdır (Peker, 1994: 39). Kamu hizmetlerinin hızlı, az masraflı, yüksek verimli ve kaliteli olarak görülmesi, gerekli nitelikleri taşıyan iyi yetişmiş yöneticilerin varlığına bağlıdır.

1.8. REFORM ÇALIŞMALARINDA UZMAN GÖRÜŞLERİNDEN YARARLANMA YÖNTEMİ

Latince kökü re ve formera sözcüklerinin bir araya gelmesiyle oluşan reformera kelimesi yeniden biçim verme, ıslah etme anlamına gelmektedir. Reform kavramı, Avrupa'da 16. yüzyılda Hıristiyanlık dininde ortaya çıkan yeni yorum ve düzenlemeleri, birey üzerindeki kilise vesayetinin kaldırılmasını ifade etmek üzere kullanılmıştır. Bu anlamda reform hareketleri öncelikle Almanya'da başlayarak sonrasında da Fransa, İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır (Kılıç, 2006: 39). Kavramın dinsel bir kökene sahip olduğu bilindiğine göre, reformun ortaçağda Katolik kilisesinin etkin rolünün modern çağla birlikte yok olmasının temellerinden biri olarak ortaya çıktığı kabul edilir (Çakır, 2013: 628). Reform kavramı Luther ve diğerleri için Latince kökenli reformatio sözcüğüne tekabül eder. Bu sözcük evrensel olarak bir iyileşmeye eski durumdan yeniye geçişe olan ihtiyaç olarak kabul edilir. Sözcüğün anlamı tarihsel süreç içinde dinsel kökeninin dışında da kullanılmaya başlanmış düzeltme, restore etme, geliştirme, yenileme gibi yeni anlamlar kazanmıştır (Dixon, 2012). Bir toplumun sistemsal, kurumsal ya da kuruluşsal yapılarını var olan toplumsal yapının temeline zarar vermeden değiştiren transformasyon, modifikasyon ya da yeniden yapılandırma şekline reform denir. Daha formel bir anlamda her türlü yeniliği kapsayan değişimdir (Çakır, 2013: 630).

Kamu yönetimi bir sistem ya da sistemler topluluğudur. Modern sosyal sistemlerin ayırıcı özelliğini, değişikliklere sürekli ve sistemli bir biçimde uyabilmeleri teşkil eder, idarenin modernleştirilmesinin anlamı ve yeniden düzenlememin amacı, değişikliğe yatkın olmayan bir düzenin değişikliklere sistemli bir biçimde ve sürekli olarak uyabilecek bir düzene dönüştürülmesinden ibarettir. İdare, bir yandan sosyal dinamiğin, araçlarından birisidir; öte yandan, değişikliklere büyük ölçüde direnç gösteren bir sistem görünüşündedir. Bununla birlikte, hem iç ilişkileri hem de dış görünüşü yönünden sürekli olarak değişikliklere uğrar. İdarenin

örgüt yapısının ya da metotlarının kuruluş sırasındaki koşullara uygun olması ve o günün ihtiyaçlarını en iyi biçimde karşılamış bulunması mümkündür. Ancak, örgüt ve metotlar değişen koşullar içinde zamanla etkinliğini kaybeder, yıllar geçtikçe ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşır, hatta tamamıyla gereksiz hale gelebilirler. İşte bu noktada, bazı yeniden düzenlemeler yapılması zorunlu hale gelir (TODAİE, 1972: 7-8). Sürgit (1972: 10) idari reform terimini, “...idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayıcı bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır. Şaylan ise idari reformu, “...bir üst toplumsal sistem ve kurumda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan alternatif durum” olarak nitelendirilirken idari reform “kamu örgütlerinin bilinçli ve planlı değişimi” olarak tanımlanmakta ve sonuçta toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarında ortaya çıkan gereksinme olarak ifade edilmektedir (Şaylan, 2003: 423). Kamu yönetimi tarihi açısından reform yapma ihtiyacını doğuran paradigma değişimleri şu şekilde özetlenebilir. 20.yy. başlarında Adam Smith ve John Locke öncülüğünde gelişen liberalizm etkisi ile devlet, güvenlik, adalet ve savunma hizmetleri dışında hiçbir görev üstlenmemiş ve iktisadi hayat dışında kalmıştır. 1929 ekonomik buhran olarak adlandırılan dönemde ise devletin piyasaya karışmaması sorgulanmış, devletin piyasaya müdahale etmesi gerektiğini savunan Keynesyen politikalar ön plana çıkmıştır. Birinci Dünya Savaşı, ekonomik buhran ve İkinci Dünya Savaşı sonrası devlet ortaya çıkan altyapı, ulaşım ve sosyal politikalardaki eksikleri tamamlamak için çok fazla sorumluluğu üstlenmek durumunda kalmıştır. Bu yıllarda kamu yönetimi kendinden beklenenleri yerine getirebilmek için birçok alanda faaliyet göstermek durumunda kalmıştır. 1970’li yıllardan itibaren kapitalist sistemin yaşadığı çıkmaz, devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki görevlerini azaltmayı amaçlayan neoliberal politikaların uygulanmasına sebep olmuştur. 1980 sonrası dönemde küreselleşme süreci ile yaygınlık kazanan neoliberal politikalar, kamu harcamalarının kısılarak devletin ekonomiye müdahalesinin en aza indirilmesini amaçlamıştır. Bu yeni paradigma ile devletin küçültülmesi, faaliyet alanının kısıtlandırılarak mümkün olduğunca kamu hizmeti sunması, kamu hizmeti niteliği olan her alanda ilgili kuralları koyması ve politikaları belirlemesi, bu hizmeti aldığı aktörler arasında hakem olması ve kamu yönetimi olarak verimlilik, etkililik ve

etkinlik denetimini yapması beklenmiştir. Bu beklentilerin karşılığı kamu yönetiminde özelleştirme, yerelleştirme, yönetimde işletme mantığı içinde değerler ve teknikler kullanılmasına sebep olmuştur. İdari reformlarla yapılmaya çalışılan ise bu bağlamda, kamu yönetimini, devleti, kendinden beklenen görevi yerine getirebilmek üzere etkin kılmaktır. Bunu gerçekleştirmek üzere devletin rolü değiştikçe, kamu yönetimi de idari reformlar aracılığı ile değiştirilecektir (Işıkcı, 2017: 170-171). İdari reform; bir yönetim sisteminin amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimleridir (Berkman, 1982: 207). Kamu yönetimi veya kamu personeli rejimi üzerine yapılmak istenen bir değişiklik, bir düzenleme ya da yeni bir sistemin kurulması için ihtiyaçların belirlenmesi adına ihtiyaç analizinin yapılması gereklidir. İhtiyaç analizi insanların problemleri ve performans geliştirme fırsatları ile ilgili sınıma ve çerçeve çizme sürecidir. Problemin kendisi, bir durum, sürüp giden bir öğrenme ya da performans geliştirme çalışması için ön adımdır. İhtiyaç analizi, birimlerdeki ya da gruplardaki bir ya da daha fazla kişiye ve onların mesleki görevlerini belirlemeye ya da program tasarısı hazırlama gibi bir organizasyona yönelik olabilir. Ayrıca ihtiyaç analizini gerektiren problem toplumun, ulusal ve uluslararası eğitimin, kurum içi gelişmelerin, performans geliştirme çalışmalarının doğal bir parçası olan insanlarla ilgili konulara ve gelişme çalışmalarına odaklanabilir. İhtiyaç analizi bir durumun iç yüzüyle daha derinlemesine ilgilenmeye dayanır. Diğer bir deyişle ihtiyaç analizi, buz dağının görünmeyen bölümünün ortaya çıkmasını sağlar. Anlaşılacağı üzere planlı yapılacak bir süreçte gerçek ihtiyacı ortaya koyma en önemli aşamadır. Bu nedenle ihtiyaç belirleme, yol gösterici bir süreç olarak değerlendirilmelidir. İhtiyaç analizinin temel amacı, durumun iç yüzünü bilen kişilerle birlikte ihtiyaçları tam olarak saptamak ve buna ilişkin pratik çözümler sağlamaktır (Gupta, vd. 2007). İhtiyaç değerlendirmeleri, stratejik öncelikleri belirlemek, başarılabacak sonuçları tanımlamak, alınacak uygun eylemlerle ilgili kararları yönlendirmek, başarı kararları almak için değerlendirme ölçütleri oluşturmak ve kuruluşlardaki faaliyetlerin sürekli iyileştirilmesini bildirmek için kullanılır. Bu nedenle, eğitimden sistem mühendisliğine kadar ihtiyaç değerlendirmesi, bireysel, takım, organizasyonel ve hatta toplumsal sonuçların gerçekleştirilmesinde aktif rol oynamaktadır. İhtiyaç

analizleri yapılırken en çok kullanılan veri toplama teknikleri şunlardır (Demirel, 2007; Watkins vd., 2012):

- Delphi Tekniği
- PROGEL/DACUM Tekniği
- Doküman veya Veri
- Rehber Uzman Görüşleri
- Odak Gruplarının Yönetimi
- Mülakatlar
- Çift Yanıtlı Anketler
- Performans Gözlemleri
- Ölçme Araçları-Testler
- Meslek Analizi

İKİNCİ BÖLÜM

2. UZMAN RAPORLARI EKSENİNDE TÜRK KAMU ÖRGÜTLENMESİ VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bir olgu olarak kamu yönetiminin tarihini çok eskilere götürmek mümkündür. İyi bir devletin nasıl yönetilmesi ve yöneticilerin ne tür özelliklere sahip olması gerektiği üzerine yapılan tartışmaların başlangıcı Antik Yunan'a hatta daha öncesine kadar uzanmaktadır. Gerçekten de, toplumun ortaya çıkmasıyla, o toplumdaki insanların nasıl bir arada yaşayacağı ve nasıl idare edilecekleri soruları eşzamanlı olarak ortaya çıkmış gibi görünmektedir. Bununla birlikte, kamu yönetimi disiplininin bir araştırma alanı haline gelişi, 16. ve 17. yüzyılda Almanya'da ve Fransa'da mutlakiyetçi devletlerin ortaya çıkması ile olmuştur (Şaylan, 2000: 7). Kamu yönetimi disiplininin başlangıç tarihine bakıldığında, araştırmaların büyük bir bölümü bizi Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Woodrow Wilson'un 1887'de yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" başlıklı yazıya götürür (Aktaran, Abadan, 1961; 53-73). Kamu yönetimi disiplininin 'kurucu metni' kabul edilen bu yazıda Wilson, 'devletin en fazla görünen kısmı' ve 'hareket halindeki hükümet' olarak tanımladığı yönetimin bir bilim dalı olarak Avrupa'da geliştiğini söylemektedir. Wilson, "bu bilimi biz yaratmadık, bu yabancı köklü bir bilimdir. Bu bilim Fransız ve Alman profesörleri tarafından geliştirilmiştir" dediği halde, açıklanması güç bir şekilde bu makale gerçekliğini yitirip bir tür inanca dönüşmüş ve disiplinin başlangıcı olarak kabul görmüştür. Disiplinin tarihsel gelişimini konu alan çalışmalarda yaygın düşünce, Wilson'un açtığı yoldan ilerleyen Amerikalı yönetim yazarlarının 20. yüzyılın başlarında 'kamu yönetimi bilimini' geliştirdikleri şeklindedir. Ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışının kökleri, Osmanlı İmparatorluğuna kadar uzanmaktadır. Büyük Selçuklu Devletinin mirasçısı olan Osmanlı İmparatorluğu, ileri bir devlet teşkilatı ve personel yönetimi oluşturmuştur. Devlet işleri ilmiye, mülkiye, kalemiye ve seyfiye olarak tanzim edilen dört sınıf personel tarafından görülmekte olup, idari yapı bu sınıflar arasında dengelenmiştir. Devlet işlerinin ancak belirli bir eğitim ve terbiyeden geçirilmiş bulunan, bilgili ve tecrübeli memurlarla yerine getirilebileceği öngörülmüş, bu nedenle de memurların seçilmelerine ve yetiştirilmelerine büyük önem verilmiştir (Özdemir, 2001: 98-113). İmparatorluk döneminde gelişen bu

yönetim sisteminin dayandığı felsefe ve nitelikler şu şekilde özetlenebilir (Canman, 1995: 248): “Yönetim sistemi merkezidir; yani yetkiler tepede toplanmıştır, kararlar merkezde alınır. Yönetim sistemi kuralcı ve mevzuatçıdır; kurallara ve yasalara sıkı sıkıya bağlılık esastır. Gelenekçidir; yani, alışlageldiği gibi çalışmak, mevcudu korumak, yeniliklere direnç göstermek, idari geleneklere bağlılık esastır. Nihayet, seçkincidir, yani devlet memuriyeti sadece okumuş olanların mesleğidir, bu durumuyla da devlet hizmetine değer veren bir modeldir”. Erken dönemlerdeki yozlaşmalara karşı örgütler yenilenmiş, adaletnameler yayınlanmış, idarede sürekli yeniden düzenlemeler yapılmıştır (Dursun, 1998: 24). Sonraki dönemlerde askeri yenilgilerle birlikte gündeme gelmiş olması nedeniyle ordu, devleti eski ihtişamına kavuşturma amacına yönelik olarak başlatılan batılılaşma ve reform çalışmalarının sürekli adresi olmuştur (Arslan ve Yılmaz, 2001: 295). Birinci Dünya Savaşı sonrası, Kurtuluş Savaşı, özverilere dayalı yeniden yapılanma, sanayileşme ve yenilikler dönemi, bu dönemi tamamlamadan gelen İkinci Dünya Savaşı ve sonrası ekonomik ve mali sıkıntıları, siyasal, toplumsal ve teknik gelişmeleri doğaldır ki personel yönetimimizi de etkilemiş ve bir istikrara fırsat vermemiştir (Sulhun, 1989). Ülkemizde kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi tarihsel gelişimi yukarıda aktarılmaya çalışılan anlayışının bir uzantısı şeklinde şu dört döneme ayrılabilir (Yılmazöz, 2009: 295):

1. Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşına kadar olan dönem,
2. Yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi,
3. Planlı kalkınma ve yerli uzmanlara hazırlatılan raporlar dönemi,
4. 1980 sonrası liberal etkiler altındaki günümüze kadar süregelen dönem.

2.1. CUMHURİYETİN İLK YILLARINDAN İKİNCİ DÜNYA SAVAŞINA KADAR OLAN DÖNEM

Her ülkenin yönetim biçimi ve yönetsel davranışları, o ülkenin yerel gelenek, adet ve kültüründen etkilenmektedir. Bu nedenle kamu yönetiminde değişiklikler yapılacağı zaman yönetim yapısını etkileyen toplumsal kültür göz önünde bulundurulmak durumundadır (Günay, 2004: 53). Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamu yönetiminin aksayan taraflarının onarılması ve kamu yönetiminin

geliştirilmesine önem verilmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır. Bu mirasın en önemli yönü ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Bu konu da Altunok; “temelleri 19. yüzyıla dayanan bugünkü idare hukuku ve kamu hukukunun diğer dallarına ait doktrin ve uygulamaların Fransa’dan alınması da altı çizilmesi gereken önemli konulardandır. Cumhuriyet’in ilk yıllarında yapılan önemli düzenlemelerden biri eğitim, hukuk gibi alanlardaki düalist yapının ortadan kaldırılmasıdır” şeklinde bir tespitte bulunmuştur (Altunok, 2011: 234). Cumhuriyet’ten sonra kurulan yeni yönetim düzeni, İmparatorluktan devralınan düzende rasyonel olmaktan çok dönemin gereksinimlerine cevap vermeyi amaçlayan ve o günün koşullarında zorunlu görülen değişikliklerle ortaya çıkarılmış, aradan geçen zaman içerisindeki sayısız ekleme ve düzeltmelerle tutarlılığını ve etkinliğini önemli ölçüde yitirmiş, bu durumun düzeltilmesi için yapılan çalışmaların rastgele, dağınık ve etkisiz oluşu sorunu daha da derinleştirmiştir (Sürgit, 1972:1). Cumhuriyet döneminin idari yapılanmasını ve yönetim anlayışını iki alt döneme ayırıp incelemek mümkündür. Birinci alt dönem olarak kuruluş yıllarını kapsayan 1923-1930 yılları arasındaki liberal dönem, ikinci alt dönem olarak ise 1930-1938 yıllarını kapsayan müdahaleci-devletçi alt dönemi olarak kategorize edilebilir (Yayman, 2005: 69).

Cumhuriyet ile Türkiye’nin kuruluş yıllarında devlet işlerinin klasik görevleri kapsadığı ve daha sınırlı bir örgütlenme ve yönetim felsefesi içinde olduğu bilinmektedir. Bakanlık sayısının on bir veya on iki arasında değiştiği, kamu hizmetlerinin güvenlik, adalet, savunma ve maliye konularında sınırlandırıldığı görülürken bu anlayışın Osmanlı Devletinin son dönemine egemen olan yönetim anlayışı ile birebir benzerlikler taşımaktadır (Şaylan, 1983: 391). Sistemi dönüştürme ve yeniden kurma süreci 1923-1930 yılları arasında çıkarılan bir dizi yasa ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçidir (Tutum, 1994: 67). Bu dönemde yaşanan en önemli gelişme, 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanununun çıkartılmasıdır. Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve o günün şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli kimi temel ilkeleri ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek bir kanundur (Akgüner, 2009: 14). Yine bu dönemde, 1108 sayılı Maaş Kanunu (1927) ile 1452 sayılı Devlet

Memurlarının Maaşlarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun (1929) çıkartılarak, memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır (Akın, 1969: 6). Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasasıyla, ülke coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler açısından vilayet, kaza ve nahiyelere ayrılmaktadır. Yerel yönetim örgütleri, vilayet özel yönetimi, köyler ve belediyeler tüzel kişiliğe sahip birimler olup, yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişinde temel ilke “görev ayrılığı ve yetki genişliği” olarak karşımıza çıkmakta ancak idari vesayet altında bulunmaktadır (Sencer, 1992: 109). 1923-1929 alt döneminde kamu kesimine, benimsenen ekonomi politikaları doğrultusunda fazla bir rol verilmemesine rağmen yeni devlet örgütlenmesinin laik devlet ve hukuka dayalı idare anlayışı doğrultusunda hızlı ve kapsayıcı biçimde yürütüldüğü ve yeni siyasal rejimin gerçek kimliğini bu düzenlemelerle aldığı belirtilmiştir (Sencer, 1986:103). Bütün Dünyada yaşanan 1929 bunalımından sonra ülkede “devletçilik” politikası benimsenmiş, böylece Türkiye devlet kapitalizmini ilk uygulayan ülkelerden biri olmuştur. Öyle ki; Türkiye 1929 bunalımıyla karşı karşıya kalınca; Keynes’ten ve ABD’deki “New Deal (Yeni Görüş)” uygulamasından daha önce devlet kapitalizmini ya da popüler ismiyle devletçiliği bunalımdan çıkış yolu olarak seçmiş ve bunda oldukça başarılı olmuştur (Şaylan, 1980: 82-83).

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik gününbirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105). Kamu personel yönetimi açısından bu dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme, bir grup ABD’li uzmanlar (Walker D.Hines ve arkadaşları) tarafından hazırlanan ve zamanın hükümetine sunulan 1934 tarihli “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı raporda yapılan tespitlerdir (Tortop vd., 1999: 205). Söz konusu raporda, hükümetin ekonomik alanda harcadığı çabanın başarıya ulaşabilmesi için, bu çalışmaların iyi idare edilmesi gerektiği ve üzerinde önemle durulması gereken konuların başında, hükümetin aldığı kararların, hazırlanan programların ve tayin edilen politikaların idare tarafından uygulamaya konması aşamasındaki başarısızlığın giderilmesi olduğu vurgulanmıştır.

2.2. YABANCI UZMANLARA HAZIRLATILAN RAPORLAR DÖNEMİ

Tezin ana konusu olan bu dönem üçüncü bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Burada bu dönemin genel durumunu ve neden yabancı uzmanlara rapor hazırlatma gereği duyulmuş konusu üzerine değinilmiştir. Birinci Dünya ve Kurtuluş Savaşı sonrası, özverilere dayalı yeniden yapılanma, sanayileşme ve yenilikler dönemi, İkinci Dünya Savaşı sonrası ekonomik ve mali sıkıntılar, siyasal, toplumsal ve teknik gelişmeleri doğal olarak kamu yönetimi ve kamu personel rejimini etkilemiş ve olumlu bir istikrar yakalamasına fırsat vermemiştir (Sulhun, 1989: 23). Türkiye’de Cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönemde, genel olarak kamu yönetimi, özel olarak da kamu personel yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüş, sistemli ve kapsamlı bir yöntem yerine, hizmet alanlarının genişlemesine bağlı olarak örgütsel büyüme gerçekleştirilmiş, güncel sorunların çözümüne yönelik günöbirlik uygulamalar yapılmıştır (Şaylan, 2000: 105).

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye’de önemli değışiklikler meydana gelmiştir. Bir yandan demokratikleşme sürecine girişin gerekleri, öte yandan kamu hizmetlerindeki genişleme ve kırsal alanlara uzanma eğilimi, yönetimle kalkınma arasındaki ilişkinin bilincine varılması yönetim sisteminin ve özellikle personel yönetimi sisteminin yetersizliğini ortaya koymuştur (Canman, 1995: 249). Cumhuriyet’in kurulmasıyla birlikte yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmış ve bu doğrultuda kamu yönetimine ilişkin yapısal ve işlevsel yenilikler gündeme gelmiştir. İlk aşamada kurumsallaşma temel ihtiyaçlara göre şekillendirilmiştir. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ise kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirilmesi yönünde çaba harcanmaya başlanmıştır. Bu gereksinimler doğrultusunda yapılması gereken düzenlemelerle ilgili olarak, dönemin hükümetleri çeşitli yabancı ve yerli uzmanlar görevlendirmiştir (Coşkun, 2005: 42). Dönemin kamu yöneticilerinin bu yola başvurmalarını bir kolaya kaçma veya yabancılara karşı hissedilen bir küçüklük olarak görölmemelidir. Çünkü Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışı, Birinci Dünya Savaşı, Kurtuluş Savaşı, Cumhuriyetin ilanı, 1929 ekonomik buhran dönemi ve İkinci Dünya Savaşı bu süreçte ölkemizde gerçekleşen yetişmiş insan kaybı, ekonomik olarak belirli bir seviyeye çıkamama ve sürekli dolaylı ya da dolaysız bir

şekilde uğraşılan sorunlar yüzünden hükümet yabancı uzmanlara kamu yönetimi veya başka konularda da raporlar hazırlatma gereği duymuştur. Bu konuda ilk başlarda gayet temkinli davranılmıştır: Başvekil İnönü, Ankara Hukuk Fakültesinde 20 Kasım 1932’de irat ettiği nutukta yabancı uzman konusundaki görüşlerini açıklarken yabancı uzmanların politika yapım süreçlerinde ve yöneticilik pozisyonlarında bulunmayacağını ancak danışman olarak istihdam edilebileceklerini izah etmiştir (Tekeli ve İlkin, 1992: 10). Ancak geçen süre içinde görülen ve uygulamada karşılaşılan odur ki İnönü’nün söyledikleri pek gerçekleşmemiş ve yabancı uzmanlar günden güne Türkiye’ye daha fazla gelmeye ve memleketin temel meseleleri üzerinde fikir beyan etmeye ve çözüm paketleri sunmaya devam etmişlerdir. Bu duruma memlekette her alanda yetişmiş uzman sayısının azlığı kadar, uluslararası konjonktürden kaynaklanan ve Cumhuriyeti kapitalist dünya ile eklemlenmek ve o dünyanın dışında kalmamak siyasetinin de önemli etkisi olduğu görülmektedir (Yayman, 2005: 88-89). Siyasal-yönetimsel reform çalışmalarını işaret eden yabancı uzman raporları inceleme-değerlendirme-tavsiye-yönlendirme içerikli metinler olmakla birlikte, Türk kamu yönetiminde kurum, mevzuat, politika gibi çeşitli düzlemlerde yansımaları bugün de sürdürmektedir. Yabancı uzman raporları belirli bir döneme özgü araçlar olarak düşünülmemelidir. Bugün de uluslararası örgütlerle olan temaslar uzman raporları benzeri, form değiştirmiş bazı ilkelerin uygulanmasını zorunlu kılabilir (Aykaç ve Altunok, 2014: 2).

Yabancı uzmana başvurma uygulaması Türk kamu bürokrasisi için Osmanlı’nın son döneminden itibaren yabancı olunmayan bir uygulamadır. 1947 yılında Başbakanlığın isteği ile devletin daha verimli çalışmasını sağlamak amacıyla yöntemlerin belirlenmesi için çeşitli bakanlıklarda komisyonlar kurulmuştur. 1948 Marshall Planı’ndan sonra Amerikan heyetleri Türkiye’ye gelmeye başlamış; izlenecek ekonomi politikası, sanayi stratejisi, dış politikası ve bunlara bağlı olarak da idare sisteminin şekillendirmeye yönelik raporlar hazırlanmıştır (Yayman, 2008: 199-200). Bu dönemde kamu yönetimi ve kamu personel rejimi üzerine hazırlanan yabancı uzman raporları şunlardır:

- Fritz NEUMARK’ ın Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Raporu (1949)

- Max Veston Thornburg Türkiye Nasıl Yükselir? (1949) ve Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi Raporu (1950)
- James BARKER'in Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu (1951)
- James W.MARTIN ve Frank C.E.CUSH' ın Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Raporu(1951)
- Oskar LEIMGRUBER' in İdari Teşkilat ve Personel Sorunları Raporu (1953)
- Maurice Chailloux DANTEL' in Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma Raporu (1959)
- H.J. Van MOOK' un Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform Raporu, Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri Raporu ve İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme Raporu (1962)
- John F.FISHER 'ın Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi Raporu, Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Raporu (1962)
- Richard PODOL' un Yirmici Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu (1963)

2.3. PLANLI KALKINMA VE YERLİ UZMANLARA HAZIRLANAN RAPORLAR DÖNEMİ

27 Mayıs 1960 askeri darbesinden sonra yapılan 1961 Anayasası, kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi üzerine yeni bir bakış açısı getirmiş ve planlı kalkınma dönemini başlatarak, kamu personel sistemi açısından önemli değişiklikler öngörmüştür (Yılmazöz, 2009: 297). Askeri müdahaleyi izleyen günlerde yoğun bir biçimde idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmaları üzerinde durulmuştur. Bu çalışmaların yürütmelisine katkıda bulunmak üzere 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı ve 13 Aralık 1960 tarihinde de Devlet Personel Dairesi (18/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca “Devlet Personel Dairesi”, doğrudan Başbakan'a bağlanarak “Devlet Personel Başkanlığı” adını almıştır) kurulmuştur. Bu doğrultuda idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak en bilinçli, konuya hakim, çalışmaların 1960'lı yıllardan itibaren başladığı görülmektedir (Yayman, 2005: 231). Bu dönemde kamu personel yönetimi açısından

en önemli gelişme, 1965 yılında kabul edilen, bugün de yürürlükte olan, Türk kamu personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun yapılmış olmasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, çıkartıldığı yıldan itibaren büyük bir dirençle karşılanmış, kapsamına üniversite personelini alması üzerine bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; ancak 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır (Akgüner, 2009: 17). 657 sayılı kanunla ayrı bir yönetici sınıf kurulması hükmü getirilmiş, ancak daha sonra bu hüküm yürürlüğe girmeden kaldırılmıştır. Bu hükmün kaldırılması bir üst düzey yöneticiliği eğitim programının geliştirilememesinin ana nedeni olarak gösterilmektedir. Bu dönemde eğer bir yönetici sınıf kurulabilseydi memuriyete giriş ve yükselme sınavla olacak, bu da kariyere başlayanlar için hazırlık eğitimini şart kılacaktı (Mihçioğlu, 1968: 199). Bir başka deyişle, bugün görevde bulunan üst düzey yöneticilerin tamamı bir hazırlık eğitimi görmüş olacaktı. Ancak, yönetici sınıfın kurulamaması, üst düzey yönetici eğitiminin bugün bile istenen düzeyde sağlanılmasını yetersiz kılmıştır. Kamu personel sistemimizin iskeletini oluşturan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, üç temel ilke üzerinde inşa edilmiştir: Liyakat (Yeterlik), Kariyer, Sınıflandırma (Özmen, 2009: 30). Liyakat ilkesi, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü, beceri ve eğitim düzeyini esas alan bir ilkedir. Daha geniş bir bakış açısıyla, etkin, verimli ve rasyonel bir personel sisteminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanabilir (DPB, 2009:159). Kariyer ilkesi, devlet memurluğunun bir meslek durumuna getirilerek, personelin, haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olgusu olarak ifade edilebilir. Sınıflandırma ilkesi, kamu çalışanlarının, özellikleri itibarıyla işe alma, ücretlendirme, terfi ve emeklilik gibi personel işlemleri bakımından aynı şartlara tabi tutulması gereken, benzer nitelikteki hizmet grupları oluşturması amacıyla, görevlerinin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2002: 248-257). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, uygulanmaya başladığı tarihten günümüze kadar yoğun şekilde eleştirilmiş, birçok değişikliğe uğramış, özgün metni neredeyse ortadan kalkmış ve bütünlüğü bozulmuştur. Maddelerinin dörtte üçü değişikliğe uğrayan Kanun, üçte

biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan kendine özgü bir düzenleme haline gelmiştir (Şaylan, 2000: 34).

Bu dönemde sayısı dokuzu bulan beşer yıllık kalkınma planları hazırlanmış ve 1963-1967 birincisi olmak üzere yürürlüğe konmuştur. Birincisini takiben;1968-1972 İkinci Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977 Üçüncü Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983 Dördüncü Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989 Beşinci Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994 Altıncı Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000 Yedinci Dönem Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005 Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı hazırlanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Tezin konusu ve sınırlılıkları kapsamında her bir kalkınma planı özel olarak incelenmemiş, genel anlamda değerlendirilerek tezin amacı ekseninde uygun olan yerli uzmanların hazırlamış oldukları rapor ve araştırmaları ayrı başlıklar altında incelenmiştir.

Beşer yıllık kalkınma planları genel olarak değerlendirildiğinde şu hususlar ön plana çıkmaktadır: Kalkınma planlarında kamu personel rejimi ile ilgili olarak ücret, personel istihdamı, eğitim, personel mevzuatında değişim, sendikal haklar, çalışma şartları ve insan gücü planlaması gibi pek çok konuya yer verildiği görülmektedir. Kalkınma planlarının tümünde kamu sektöründe nitelikli personel istihdamına önem verileceği ifade edilirken, Üçüncü, Dördüncü, Beşinci ve Yedinci Kalkınma Planı'nda kamu personelinin sayıca yüksek olduğu, kurumlar arasında ve bölgeler arasında dengesiz dağıldığı tespiti yapılmaktadır. Planlarda bu sorunların çözümüne yönelik olarak insan gücü planlaması yapılacağı belirtilmektedir. Kalkınma planlarının tümünde yürürlükte olan personel mevzuatı eleştirilmekte ve geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılacağı belirtilmektedir. Dokuzuncu Plan'da 657 sayılı kanunun yerini alacak bir yasal düzenleme çalışmasının yapılacağı ifade edilmektedir. Yürürlüğe girmesi bile uzun zaman alan 657 sayılı kanunun günümüze kadar her kalkınma planında eleştirildiği görülürken, kanunun kaldırılarak yeni bir düzenleme yapılmasının da ne denli güç olduğu görülmektedir (Altan, 2010: 436-437). 1960 sonrası dönemde yapılan çalışmalar belli dönemleri kapsayan planlar kapsamında yapılmış ayrıca yine bu dönemde kamu bürokrasisinin yeniden yapılanması için yerli kurum, kuruluş ve uzmanlara araştırma, proje ve raporlar

hazırlanmıştır. Bütün bu çalışmalarda kamu bürokrasisi ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici gücü olarak görülmüş ve Türk kamu yönetiminin, görevlerini gereği gibi yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilip yeniden yapılandırılmasına başlanmıştır (Karaer, 1987: 63).

2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961)

1960 askeri darbesi ve sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası ile beraber ülkede başlatılan kalkınma ve modernleşme faaliyetleri kapsamında hazırlanan beşer yıllık kalkınma planları yanında bu dönemde kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye Ortadoğu Amme İdari Enstitüsü (TODAİE) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) gibi kurumlara-yerli ve yabancı uzmanlar dahilinde- tevdi edilen rapor ve araştırmalar hazırlanmıştır. Bu hususun ilk örneği Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE öncülüğünde yapılan ve 10 Şubat 1961 de ilgili makamlara verilen "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"dur. Yabancı ve Türk uzmanların ortak çalışması olan bu kısa çalışma ile ilk defa Türk uzmanlar kapsamlı bir çalışma içinde yer almışlar ve bu amaçla bir komisyon kurarak askeri yönetimin isteği üzerine daha sonra yapılacak olan daha kapsamlı bir idari reform projesi için taslak bir metin hazırlamışlardır. Toplam yirmi bir sayfadan oluşan bu taslak metin daha sonra yapılacak tüm çalışmaların yöntem, varsayım, saptamalar ve tavsiyeler bağlamında esin kaynağı olmuştur (Yayman, 2005: 237). Hazırlanan rapor TODAİE'de görevli Prof. Dr. Kemal Fikret ARIK, Doç. Dr. Cemal MIHÇIOĞLU, BM'nin Enstitüde Başmüşaviri Mr. David M. Watters, Öğretim ve Araştırma Mütahassısları Kenan SÜRGİT, Nabi DİNÇER ve Tahir AKTAN ile asistan Özer OZANKAYA'dan oluşan bir heyetçe hazırlanmış, BM uzmanı olan Mr. J. W. FOSTERİ ise bazı toplantılara katılmış ve rapor Doç. Dr. MIHÇIOĞLU tarafından kaleme alınmıştır. Ayrıca Devlet Planlama Dairesi tarafından bu rapora istinaden hazırlanan bir kanun layihası Hükümetçe Temsilciler Meclisine sevk edilmiştir. Bu rapor Planlama Dergisinde Prof. Dr. K. Fikret ARIK'ın aynı başlıklı bir yazısına esas teşkil etmiş ve Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) Araştırma Bürosunun (İdari Reform) adlı incelemesinde ilgi ve genel olarak tasviple karşılanmıştır. Gördüğü ilgi ve yapılan talepler karşısında hazırlanmasından bir yıl sonra bastırılarak daha geniş çevrelere gönderilmiştir (TODAİE, 1965: 3). Ön

raporun hazırlanma amacını raporun önsözünde TODAİE genel müdürü Sayın Arık şöyle beyan ediyor (TODAİE, 1965: 3): “Bu inceleme, teşkilatlanma konusunun ortaya attığı temel meseleleri, yabancı memleketlerde yapılmış başlıca tecrübelerle Türk idare tarihinin ışığı altında gözden geçiren ve bazı genel telkinler üzerinde ilgilileri düşünmeğe davet eden sadece bir ön rapordan ibarettir. İlgili ve sorumlu çevrelerde bir düşünme zemini olarak telâkki edilmesini ümit ve temenni ederiz”.

Rapor incelendiğinde adından da anlaşılacağı üzere dönemin durumsal olarak resmini ortaya koyarak, ilerisi için yapılacak reformlar öncesi bir ön rapor olma amacını taşıyor. Rapor iki bölümden oluşmakta, birinci bölümde: İdari reformu doğuran sebepler ele alınmakta, yapılacak reformların neleri kapsayacağı, mahiyetinin ne olacağı, bunları gerçekleştirirken hangi enstrümanlarının kullanılacağı, yapılacak reformlarda dikkat edilecek temel esaslar tespit edilmektedir. Ülkenin muasır medeniyetler seviyesine ulaşma çabaları, artan nüfusla beraber devletin yürüttüğü hizmet ağı ve sorumlulukları genişlemiş ve çoğalmıştır. Devletin bu hizmetleri ve sorumluluklarını yerine getirmesi için tabiatıyla personel istihdamı da genişlemiş, personel sayısı, verim ve ekonomik açıdan ayrı konular ortaya çıkmıştır. Kurumsal olarak devletin örgüt yapısını da çağın gerektirdiği şartlara, üstüne düşen vazifesini en iyi şekilde yerine getirme babında gerekli değişikliklerin yapılması gereklilik arz etmiştir. Raporda yapılacak reformların sebepleri böylece belirtilirken, reform konusunda herkesin faydalı olacağı üzerine ittifak olunduğu ama yapılmak istenen reformlar için hedeflerin tespitine sıra gelince ihtilaflar ve güçlüklerin baş gösterdiği belirtilmektedir. Bu konuda şu tavsiyelerde bulunmaktadır (TODAİE, 1965: 7): Organik olarak kurumların ele alınarak reform hareketlerinin gerçekleştirilmesi. Fonksiyonel olarak kurumlar arasında başlıklar belirlenerek (personel, bütçe ve mali kontrol, evrak ve dosyalama gibi) reformların gerçekleştirilmesi. Hem organik hem de fonksiyonel tarzda reformların uygulanabileceği belirtilmektedir. Raporda gerçekleştirilmek istenen reformlar için kullanılacak mekanizma olarak şu hususlar belirtilmektedir (TODAİE, 1965: 8):

1) Kapsamı geniş bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak, lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak, aksaklıkları tespit etmek ve tavsiyelerde bulunmak maksadıyla kurulan geçici komisyonlar (Amerika Birleşik Devletlerindeki

Hoover Komisyonları, İngiltere'deki Haldane Komisyonu, Fransa'da teşkil edilmiş bulunan çeşitli komisyonlar gibi). Bu komisyonlar, idare mekanizmasında köklü değişikliklere şiddetle ihtiyaç duyulan-savaş sonrası veya idarenin köklü bir revizyona ihtiyaç duyduğu hallerde-kurulmakta ve idareyi bir bütün olarak ele alıp inceleyerek, tavsiyelerde bulunmaktadır.

2) İdari reform tedbirlerini düşünmek ve tavsiyelerde bulunmak üzere kurulmuş bulunan veya görevlendirilen daimi organlar (Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçe Dairesi, İngiltere'de Maliye Bakanlığı, Fransa'da Devlet Personel Dairesi ve Prodüktivite Genel Komiserliği ile bunlara benzer diğer bazı kuruluşlar).

3) Çeşitli daire ve müesseselerin bünyeleri içindeki devamlı organizasyon ve metot üniteleri: Batı memleketlerinin hemen hepsinde başlıca bakanlık ve dairelerde mevcut olan bu ünitelerin gayesi, bahis konusu bakanlık ve dairelerin iç bünyeleri ile çalışma metotlarını devamlı olarak gözden geçirmek ve tavsiyelerde bulunmaktır. Birçok memleketlerde organizasyon ve metot faaliyetlerine bir merkez teşkil etmek, birçok bakanlıklar arasında müşterek olan meseleleri inceleme konusu yapmak ve müstakil organizasyon ve metot ünitesi bulunmayan dairelerin bu ihtiyacını karşılamak üzere ayrıca merkezî organizasyon ve metot üniteleri de kurulmuş bulunmaktadır.

Raporun birinci bölümünde yapılmak istenen reformlar ve reorganizasyon hususunda bazı genel esaslar belirtilmektedir. Yapılmak istenen reformların sonucunun sihirli değnek değmişçesine hemen beklenilmemesi gerektiğini, ortaya çıkan bazı olumsuz bulguların ülkenin kültürel, siyasi, tarihi geçmişi ile bağlantılı olduğunu ve sabır ile bu sıkıntıların çözülmesine ve bir kere yapmakla olmayacağını devamlılık arz ettiği belirtilmektedir. Reform konusunda önemli meselelerin yanında ikinci dereceden konuların da üzerine gidilmesinin önemli olduğu, göz ardı edilen bu konuların daha sonra daha çok sıkıntılara sebep olduğu belirtilmektedir. İdari reformda, siyasi tercih konusu olabilecek meselelere dokunulmamalı, mesela devletin iktisadi hayata müdahalesinin derecesi gibi siyasi karakterdeki meseleler idari reform organlarının inceleme sahaları dışında bırakılması tavsiyesinde bulunmaktadır. Raporda idari reformun sınırları geniş tutulmayıp, ideal ölçülere

göre yapılması gereken işlerin değil, yapılması mümkün olanların başarılmasına çalışılması ve yasama dönemleri dikkate alınarak reformların yapılması belirtilmektedir. Reformların icrasında önemli unsur olan insan faktörünün gözden kaçırılmamasını, psikolojik olarak ortamın yeniliklere uygun hale getirilmesini, ıslahat teşebbüslerinin bütün insanlarda müşterek olan yenilik ve değişikliklere direnç gösterme eğiliminin dikkate alınması belirtilmektedir. Kazanılmış hakların ve yerleşmiş menfaatlerin ihlâl edilmesi tehlikesi dirençleri daha da kuvvetlendirebileceği bahis konusu psikolojik engelleri giderip elverişli bir atmosferin yaratılmasının girişilecek ıslahatın başarıya ulaşması bakımından hayati bir önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Son olarak da girişilecek reform ve reorganizasyon hareketlerinde halkın konu dışında tutulmamasını, gerekli bilgilendirilmelerin yapılarak halk desteğinin alınması gerektiği belirtilmektedir.

İkinci bölümde ise: Türkiye’de idari reform ve reorganizasyon hakkında düşünceler başlığı altında; başlıca idari reform sahaları, İkinci Dünya Harbinden sonra Türkiye’de yapılan reform çalışmaları, Türkiye’de mevcut idari reform müesseseleri, Türkiye’de idari reform ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma hakkında düşünceler başlıklarında konular işlenmektedir. Raporda idari reformun başlıca gayeleri olarak sürat, kalite ve ekonomi olduğunu bunları gerçekleştirecek reform sahalarını birbirine sıkı bir surette bağlı bulunan iki ana gruba ayrılabilceğini bunlarında; birinci olarak teşkilat ve çalışma metotları ile ilgili meseleler ve ikinci olarak da personel meseleleri olduğu belirtilmektedir.

Raporda, sahip olunan idari teşkilatların görev ve yetkilerinin uygun dağıtılmadığı kimi yerde tekerrür ederken kimi yerde sahipsiz kaldığı, yetki ve sorumlulukların tam açıklanmadığı, yetkilerin aşırı derecede merkezileştirilmiş olduğu ve muamele ve usullerin uzun ve karışık olması yüzünden işlerin sürüncemede kaldığı tespitinde bulunulmuştur. Bu hususlarda yapılacak olan düzeltmelerin aksaklıkları giderebileceği buna karşın idarede yapılmak istenen reformlar için ilgilenilmesi gereken asıl sahanın “personel meseleleri” olduğu vurgulanmaktadır. Bu konu üzerine raporda şu şekilde bir açıklama yapılmıştır (TODAİE, 1965: 12):

“Gerçekten, bu suretle teşkilatın işleyişindeki aksaklıklardan birçoğunun düzeltilmesi mümkündür. Bununla beraber, memleketimizde yapılacak bir idari reformun asıl üzerinde durması gereken saha personel meseleleridir. En rasyonel esaslara göre düzenlenmiş teşkilatlar bile iyi işleyebilmek için kaliteli bir memur kadrosuna ihtiyaç gösterirler, idarenin ıslahı hususundaki fikirler, herkesten önce bizzat teşkilat içinde çalışan memurların kafasında doğar. Kuvvetli bir personel kadrosu, teşkilatın bünye ve metotlarındaki bozuklukları görüp meseleleri ortaya koymaya ve hal çareleri göstermeye muktedirdir, itiraf etmek lazımdır ki Türk idaresinin birçok teşkilat meseleleri, aslında personel kifayetsizliğinden ileri gelmektedir.”

Yapılan bu tespitler değerlendirildiğinde, merkezileşmiş idari teşkilatımızda kaliteli ve iyi yetişmemiş memur olması sebebiyle yetki merkezizetinden ademi merkezizete gidilemediği, merkezdekilerin her konuyla uğraşması gerekmesinden dolayı aksaklıkların oluştuğu ve yetkilerin aşağı kademelere devredilmemesinin başlıca sebeplerinden bir tanesinin de alt kademe personelinin ehliyetsizliği olduğu görülmektedir. Raporda bu husus hakkında şu tespitlerde bulunulmuştur (TODAİE, 1965: 12-13):

“İdareimizin başlıca zaafı arasında sayılan koordinasyon ve plânlı çalışma noksanlığı, yetki ve sorumlulukların açıkça belirtilmemiş olması gibi hususlar da geniş ölçüde personelin yeterli bir meslekî olgunluk seviyesinde bulunmamasından ileri gelmektedir. Bu alanda girişilecek reforma İngiltere’de yapıldığı gibi kuvvetli bir yüksek kademe idareciler sınıfının teşkili ile başlanabileceği, devletin başlıca teşkilât bölümleri arasındaki görev ve yetki yığılmalarının, tekrarların ve boşlukların giderilmesi ve bunlar arasında koordinasyonun sağlanması, bütün teşkilâtta müşterek olan hizmetlerin ıslahı ve yeniden düzenlenmesi, münferit teşkilât birimlerinin (bakanlık ve dairelerin) iç bünyelerinde ve çalışma usullerinde ıslahat yapılması gerekmektedir.”

Raporda daha sonra İkinci Dünya Savaşından sonra yapılmak istenen reform hareketleri için hazırlatılan yabancı uzman raporlarına değinilmiş ve bu raporlar sonrası Türkiye’de kurulmuş olan üç önemli müessese olan: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi’nin idari reformla ilgili görevlerinin hakkında kısaca bahsedilmiştir. Raporun son kısmında reform ve reorganizasyon hareketleri için insana yapılacak yatırım konusunda TODAİE ön plana çıkartılarak verilen eğitimlerden ve öneminden bahsedilmiş. İdari reform ve reorganizasyon çalışmalarında devamlılık ve görüş

birliği sağlayacak, gayretlerin belirli ıslahat hedeflerine mümkün olduğu kadar dengeli ve ahenkli bir Şekilde yöneltilmesini temin edecek bir mekanizmanın kurulması gerektiğinden, bu mekanizmanın idarede merkezi bir mevki işgal eden baŐbakanlıkta kurulmasının en elverişli bir hal tarzı olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1965).

2.3.2. Devlet Personel Rejimi Hakkında n Rapor (1962)

1960 yılında Devlet Personel Dairesinin kurulması ve üst düzey bir kurul olan Devlet Personel Heyetinin bu daire işinde oluşturulması sonrasında Başbakanlığın “devlet personeliyle ilgili mevzuatın tetkik ve tahliliyle personelin envanterinin bir rapor halinde ve en kısa zamanda” bildirilmesini istemesi üzerine çalışmalara başlamıştır (Kantarcıoğlu, 1977: 27). Bir yandan tüzel metinler incelemeye alınırken bir yandan İstatistik Enstitüsü’yle envanter çalışmalarına giriŐilmiŐtir. Çalışmaların sonucu Devlet Personel Rejimi Hakkında n Rapor (1962) adıyla hükümete sunulmuştur. n Rapor durum saptayıcı bir metindir. Dolayısıyla kurumların üzerinde görüş bildirecekleri öneriler iŐermemektedir. Bu nedenle kurum görüŐlerinde ağırlıklı olarak, bünyelerindeki görevlilerin özgün nitelikleri olan görevleri yürüttükleri gerekçesiyle yapılacak düzenlemede ayrıcalıklı bir konuma oturtulmaları istenmiş, kimi kurumlar da haklı olarak DPD’nin hazırlanacağını söylediği “Teklifler” üzerinde inceleme yapabileceklerini belirtmiŐlerdir (Güler,1988: 87). Beklenen metin kısa bir sürede hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Raporda başlıca Şu konulara yer verilmiştir: “En az geçim sınırı, istisnai memuriyet kurumunun asıl amacından uzaklaŐması, ek görev sisteminin yaygınlaŐmasıyla yapay kadro artışlarına yol aması, vekil görevlerinin ‘ek maaş’ sağlamaya dönüştürülmesi sorunları irdelenmiştir. Kamu kuruluşları ve üniversitelerin görüşleri de alınmış, bir metinde derlenmiştir, aynı görevlere farklı demeler yapılması, memurluk sisteminin yıprandığı gündelikçi sisteme yol açıldığı, işe giriş tarihine göre adil olmayan farklı ‘intibak’ uygulamasının ortaya çıkması, sözleşmeli personel kapsamına sağlık personelinin de alınması gerektiği v.b. görüŐlere yer verilmiştir. Sözü edilen ön rapor Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler biçiminde yasal niteliğe brnmŐtir (8.5.1963-6/1701.R.G.:21.5.1963-11408) (ktem, 1992: 94).

2.3.3. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963)

1960'lı yıllar Türkiye'de idari reform çalışmalarının dönüm noktası olmuştur. Çünkü 1961 Anayasası sosyal ve ekonomik planlamayı ve bunun için gerekli örgütü kurmayı bir devlet görevi olarak belirlemiş ve beş yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur (Polatoğlu, 2001: 151). 1961 yılında hazırlanan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" adlı rapordaki önerilerin yasalaşmamış olması sonucunda DPT'nin isteğiyle, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün ilgili uzmanları tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak; TODAİE, DPT, DPD, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliği suretiyle Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu (MEHTAP) hazırlanmıştır. Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk inceleme olması dolayısıyla tarihî bir değer taşımaktadır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar daha çok en yakın ilgililerce bilinen -ya da bilindiği sanılan- birçok problemleri gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılması bakımından, öbür yandan ihtiva ettiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla gerçekten dikkate değer bir eserdir. Raporun ihtiva ettiği sonuç ve tavsiyelere, kendi idarî ihtiyaç ve tecrübelerimizi, modern idarecilik bilgi ve tecrübelerinin ışığı altında eleştirip değerlendirmek suretiyle varılmıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi Araştırmaları, Proje İdari Kurulunun genel sorumluluk ve gözetimi altında ve Proje Direktörü yönetiminde esas itibariyle başlangıçta tespit edilen uygulama planına uygun olarak, yedi safhada oluşturulmuştur (TODAİE, 1966: 8). MEHTAP raporu, bir yıllık bir süre içinde tamamlanarak 24 Nisan 1963'de Başbakanlığa sunulmuştur. Rapor, Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde TODAİE tarafından iki kez bastırılmıştır.

Raporda Bakanlar Kurulu, 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (*Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç*) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve

tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılmasını ve bu araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulunun Başbakanca seçilmesini” kararlaştırmıştır.

Raporun birinci safhasında; bu safhada araştırma planları tamamlanmış, araştırmayı yapacak teşkilat kurulmuş, araştırmaya yön vermek için lüzumlu bilgiler toplanarak soru kağıdı, görev talimatları ve açıklamalar hazırlanmış, projede görevlendirilen daire (Genel Müdürlük, İdare, Kurul, Enstitü, Ofis, Merkez, Komisyon v.b.) veya Teşkilat temsilcileri ve Merkezi Araştırma Grubu üyeleri için yön verme toplantıları tertiplenerek görevler, teşkilât ve projenin uygulama planı izah edilmiştir.

İkinci safhasında; bu safhada daireler, kendilerine gönderilmiş bulunan soru kâğıtlarını, ekli açıklamalar ışığında ve bu maksatla daire temsilcileri için tertiplenen özel toplantılarda verilen bilgilere göre doldurmuşlar ve böylece fiili görev ve kuruluşları tespiti yararlı bilgiler toplanmıştır. Merkezi Araştırma Grubu teşkilat kanunu, tüzük, yönetmelik gibi mevzuatı, genelge ve emirleri, varsa başka kaynakları etüt ederek ilgili dairenin amacı, görev ve kuruluşlarını tespit ederek her bir daire için standart “Bilgi Kayıt Kağıdı” hazırlanmıştır. Soru ve bilgi kayıt kağıtları daire temsilcilerine gönderilerek doldurulması sağlanmıştır.

Üçüncü safhasında; bu safhada Araştırma Ekipleri, soru kağıtlarında ve Bilgi Kayıt Kağıtlarında toplanan bilgileri bir ilk değerlendirmeye tabi tuttuktan sonra, dairelere giderek bilgilerin doğrulamasını yapıp eksikleri tamamlamışlar, her daire için mevcut kuruluş ve görevleri ortaya koyan, inceleyen ve teklifler ihtiva eden birer “Tahlil Raporu” hazırlanmıştır. Genel Araştırma Grubu üyeleri de araştırma konuları üzerinde ön görüşleri tespit eden genel mahiyette raporlar hazırlamışlar ve bu raporlar grup toplantılarında görüşülerek ön raporların hazırlama esasları tespit edilmiştir. Bu safhada ayrıca elde edilen bilgilere dayanarak “El Kitabı” hazırlanmaya başlanılmıştır.

Dördüncü safhada; bu safhada, ön raporları hazırlamak üzere raportör olarak görevlendirilen genel Araştırma Grubu Üyeleri ve bazı Araştırma Ekibi Uzmanları, Tahlil Raporlarından, Soru Kağıtlarından, Bilgi Kayıt kağıtlarından, yapılan özel, etütlerden ve kendi yaptıkları çalışmalardan faydalanarak ve Araştırma Ekipleriyle işbirliği halinde Ön Raporları hazırlamışlardır. Ön raporların Genel Araştırma Grubunda görüşülmesi, bütün araştırmanın en uzun ve en tartışmalı safhasını teşkil etmiştir. Birçok konularda ilk görüşmeye göre ikinci hatta üçüncü bir rapor hazırlanması ve konunun Genel Araştırma Grubunda defalarca görüşülmesi gerekmiştir. Bu süreçte çalışmaların hızlanması için yeni üyeler alınması lüzumu görülmüştür. Genel Araştırma Grubu ön raporları görüşmek için toplamda 123 defa toplantı yapmıştır.

Beşinci safha; bu safhada hazırlanmış ikinci ön raporlar rafine edilerek Proje Yönetim Kurulunun görüşüne sunulmuştur. Kurul proje süresince yaptığı 56 toplantıdan 35'ini bu raporların görüşülmesine ayırarak, yapılması gereken değişiklikleri tespit etmiştir. Proje Yönetim Kurulunda görüşülmesi tamamlanan raporları raportörleri, Kurulun görüş ve direktiflerine göre, üç numaralı ön raporlar hazırlanmıştır.

Altıncı safha; bu safhada, üç numaralı ön raporlar, Proje Genel Raportörüne intikal ettirilerek bunların gereken düzeltmeleri yapılarak yayıma hazır hale getirme işi Genel Raportör tarafından yapılmış ön raporların sonuncusu olan dört numaralı ön rapor hazırlanmıştır. Bundan sonra, Proje Direktörü tarafından dört numaralı ön raporların tavsiye özetleri çıkarılmıştır. El Kitabı çalışmaları da bu safhada tamamlanarak, kitap, "Türkiye Cumhuriyeti Devlet Teşkilatı Rehberi" adı altında baskıya verilmiştir.

Yedinci safha; proje çalışmalarının sonuncusunu teşkil eden bu safhada, dört ön raporlar ile tavsiye özetleri, Proje Yönetim kurulu üyelerinin ve raportörlerin son teklif ve görüşleri alındıktan sonra, Proje Yönetim Kurulu Başkanı ve Proje Genel Raportörü tarafından bir bütün halinde son defa gözden geçirilip işlenerek esas rapora ve rapor özetine nihai şekil verilmiştir (TODAİE, 1966: 10).

Görüldüğü üzere rapor gayet planlı ve programlı bir şekilde, sağlıklı ve titiz bir çalışma disiplini içerisinde profesyonelce hazırlanmıştır. Rapor bilimsel olarak da daire temsilcileri için hazırlanan özel soru ve bilgi kayıt kağıtları ile dayanaksız bırakılmamış, doğrudan problemlerin tespiti için daire temsilcileri ile temasa geçilerek gerçekler zaviyesinden yabancı kalınmamıştır. Burada dikkat çekilmesi gereken bir konuda hazırlanan raporların mayasını oluşturan soru ve bilgi kağıtlarını dolduran daire temsilcileri ve raporu hazırlayan uzmanların içinde buldukları dönemdir. MEHTAP raporunun soğuk savaş döneminin en yoğun biçimde hissedildiği ve bloklar arası güç dengesinin zirvede olduğu bir dönemde hazırlandığına dikkat etmek gerekmektedir. 27 Mayıs darbesinden sonra askeri yönetimin ilk yaptığı işlerden biri de idarenin rasyonel bir işleyişe kavuşturulması amacıyla reform sorununu gündeme getirmek ve düzenin sağlamasını yapacak yeni bir kısım kamu örgütleri kurmak olmuştur. MEHTAP raporuna bakıldığında da, projenin döneminin genel yönelimlerini ve özelliklerini taşıdığı görülürken yöntemi, niteliği ve kapsamı bakımından 1972 ve 1991’de yapılan idari reform çalışmalarına her anlamda öncülük ettiği görülmektedir (Yayman, 2005: 258-259).

MEHTAP Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir. Türkiye merkezi hükümet teşkilatına dair bakanlık, daire ve müesseseler arasında merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzı ve bu dağılışın kamu hizmetlerinde en verimli bir şekilde gerçekleşmesine imkan sağlayıp sağlamadığını inceleyen ve sonuçta çeşitli teklif ve tavsiyelerde bulunan raporun genel amacı, merkezi hükümet görevlerinin rasyonel şekilde dağıtılışını temin etmek suretiyle, daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha çağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara yol göstermeyi amaçlayan tavsiyelerde bulunmak olmuştur (TODAİE, 1966: 365).

MEHTAP Raporu ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını ayrıntılı biçimde irdeleyerek Cumhuriyetin kuruluşundan 1962 yılına değin geçen gelişmeleri ve mevzuat düzenlemelerini tek tek sıralarken bu mevzuat incelemesini takiben sırası ile

bu örgütlerin amaçları, görevleri, merkez ve taşra teşkilatı, fonksiyonları, işlevini kaybetmiş ve kaldırılması gereken eski birimler ve kurulmasında fayda görülen yeni birimler ve bunların statüleri detaylı biçimde sıralanmıştır. Raporun bütününde açık biçimde görüldüğü üzere yapılmak istenen yeni düzenlemelerle birçok alanda devlete öncü bir rol verilmekte ve plan fikri etrafında bir kalkınma modeli önerilmektedir (Yayman, 2005: 264).

Rapor merkezi hükümete bağlı bir daireyi incelerken dairenin kanuni olarak meşruiyetini, amacını, görev sahasını, görev ve yetkilerini, dairenin teşkilat yapısını, hizmetlerin hangi birimler tarafından ve nerede sunulduğu, bu birimlerin fiziki olarak (bina, büro vb.) yapılanmasını, uzaklığını tetkik etmiştir. Aynı zamanda incelen bir görevin veya hizmetin hangi başlıklarda hangi daire sorumluluğunda olduğunu, hangi alanlarda tekrara girildiğini, hangi alanlarda konun açıkta kaldığını tahlil etmiş ve bu konuda ne yapılabileceği hususunda tavsiyelerde bulunulmuştur. Bu açıdan bakıldığında raporun, mevcut merkezi hükümet yapılanmamızın kuruluş hikayesinin, nasıl bir süreçten geçtiği ve devletin sorumluluk-hizmet-teşkilat konusunda nasıl kurumsallaştığının değerlendirilmesi konusunda önemli bir kaynak olduğu görülmektedir.

Raporda daha önce hazırlanmış yabancı uzman raporları hakkında şöyle değinilmektedir (TODAİE, 1966: 92):

“İdare alanındaki yabancı uzmanlar konusu üzerinde de önemle durmak gerekir. Türkiye’de öteden beri, ıslahat hareketleri sırasında yabancı uzmanlardan geniş ölçüde faydalanmağa büyük önem verilmiştir. Yabancı uzmanlardan faydalanılmaya bundan sonra da devam olunması tabiidir. Zaten, en ileri memleketler bile, bazen, bir alanda başka bir memlekete nispetle geri kalabilmekte veya personellerinin sayısı yetersiz olması gibi sebeplerle yabancı uzman kullanmak lüzumunu duyabilmektedir. Türkiye gibi geri kalmış bir memlekette ise, yabancı uzmanlara olan ihtiyaç açıktır. Ancak, bu konuda dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır, uzman olarak yabancı memleketlere gönderilenlerden hepsinin gereken nitelikleri taşımadıkları görülmektedir. İkincisi, bir yabancı uzmanın faydalı olabilmesi için, kendi memleketinde de uzmanlık alanıyla ilgili işte fiilen çalışan kimseler arasından seçilmesi gerekirken milletlerarası teknik yardım mekanizması dolayısıyla ayrı bir kategori haline gelen yabancı uzmanlar, bir memlekette öbürüne, bir işten başkasına uzman olarak geçmekte, kendi faaliyet

alanlarından yıllarca uzak kalmakta, böylece uzmanlık nitelikleri zayıflamaktadır. Oysa yabancı bir uzman, ancak, kendi memleketinde fiilen çalıştığı belirli bir alandan alınır ve alıcı memlekette aynı alanda çalıştırılırsa faydalı olabilir. Bu bakımdan, yabancı uzmanların seçiminde dikkatli davranmak ve her halde bir yabancı uzmandan sadece gerçekten uzman olduğu alanda faydalanmak gerekir.”

Raporda merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan temel eksiklikler şu şekilde belirtilmiştir (TODAİE, 1966: 352):

1. Merkezi hükümet teşkilatınca yerine getirilmesi gereken bazı görevlerin hiç yapılmadığı,
2. Merkezin görevi olarak görünmekle beraber gerçekleştirilmeleri için teşkilatlanmaya gidilmeyen görevlerin bulunduğu,
3. Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında mahalli farklılaşmanın kamu hizmetlerindeki etkinliği azaltmakta olduğu,
4. Kamu örgütlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin zamanla azaldığı.

Raporda tespit edilen bu eksiklerin sebepleri olarak ise (TODAİE, 1966: 356-357):

1. Mali imkan yetersizliği (Kaynakların tahsisi, cari giderler ve mali yetki farkları),
2. Personel aksaklıkları,
3. Yön gösterme ve gözetim yokluğu,
4. Teşkilat bozuklukları,
5. Kırtasiyecilik,
6. İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik olarak belirtilmiştir.

Raporun son kısmında “Yapılması Gereken Başka Araştırmalar” başlığı altında, her idari mekanizmanın kuruluş esnasında ihtiyaç duyulan şartları karşılayacak şekilde kurulduğunu ama değişen koşullar sebebiyle her daim değişime açık olması gerektiği belirtilmiştir. Türk idare sisteminde, Cumhuriyetin kuruluşundan sonra yapılmak istenen düzenlemelerin belirli kişi ve kurumlar tarafından resmi veya özel mahiyette ve sınırlı ölçüde yapılan gayretler olduğu ve bunların sınırlı etkileri olduğu belirtilmiştir. Türk idaresinin asıl sorunlarının personel rejiminin

düzeltilmesi, organizasyon meseleleri ve idari işlem ve usullerin düzeltilmesi olduğu vurgulanmıştır. Bu raporda da organizasyon meseleleri içinde merkez hükümet teşkilatının kuruluş ve görevlerini daha çok genel bir açıdan ele almak üzere hazırlandığı belirtilmiştir.

2.3.4. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (İBYKP) reform çalışmalarında koordinasyonu sağlamak üzere kurulacağı belirtilen “İdari Reform Danışma Kurulu” ancak 18 Haziran 1971 tarihinde Erim Hükümeti döneminde kurularak çalışmalara başlayabilmiştir. Alınan Bakanlar Kurulu kararıyla “kamunun yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptama” konusunda çalışmalar yapmak üzere İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur (Haktankaçmaz, 2009: 98). Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını içermektedir (TODAİE, 1972: 2). Çalışmada; bugüne kadar yapılan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının da değerlendirilmeleri yapılmıştır. Bu dönemde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri bütünüyle gözden geçirilerek, bu alanlarda yapılacak reformun yön ve stratejisini tespit için büyük çaba sarf edilmiş ve 29/05/1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararname ile “Hükümet Programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” bir İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuş ve 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır. 10 kişiden oluşan kurulda genel sekretarya görevi TODAİE tarafından yerine getirilmiştir. Danışma Kurulunun çalışma esasları şunlardır (TODAİE, 1972: 1): a. İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi,

- b. Yeniden düzenlenmeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak,
- c. Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak,
- d. Bugüne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak,
- e. İktisadi Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenlenme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında ahenk sağlamak.

Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, idarenin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor çalışmalarını esas alarak yeni bir rapor hazırlamıştır. Rapor, bir giriş bölümü ile iki ana bölümden kuruludur. Girişte, idari reformun anlamı ve niteliği; Türk kamu idaresinin bugünkü durumu ve yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler ile bugüne kadar yapılan idari reform çalışmaları ve sonuçları ele alınmıştır. Raporun birinci bölümünde yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenme, ikinci bölümünde ise, idarenin yeniden düzenlenmesinde uyulacak ilkeler incelenerek önerilerde bulunulmuştur (TODAİE, 1972: 5).

Danışma Kurulunun Türk kamu idaresinin o günkü durumu üzerine tespitleri raporda şu şekildedir (TODAİE, 1972: 14):

“Türk kamu idaresi, birçok yönlerden, bugünün ihtiyaç ve koşullara cevap vermekten uzak bulunmaktadır. Bir kez, idareimiz, genellikle, önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulu düzeni, sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürme eğilimindedir. Karar mekanizması, ihtiyaç ve koşulların gerektirdiği biçimde geliştirilmediği için, hizmetlerin görülmesinde tıkanıklıklar ve gecikmeler olmaktadır. İdari planlama fikrinin yeterince anlaşılammış ve benimsenmemiş olması, yönetimin tüm fonksiyonları üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Kaynakların kullanılması, çoğu zaman, belirli amaç ve planlara uygun olarak düzenlenmediği için, yetersizdir ve israfa yol açmaktadır. Örgüt planlaması fikrinin yaygın bir uygulama alanı bulamamış olması, çeşitli örgüt bozukluklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Hizmetlerin yürütülüşünü her kademede izlemek suretiyle, uygulamaların planlara uygunluğunu sağlayacak düzeltici tedbirlerin alınmasını amaç edinmesi gereken gözetim ve kontrol mekanizmaları, gereği gibi işletilememektedir. Amaçların açıkça belirlenmemiş olması ve planlama mekanizmasının iyi işlememesi nedeniyle, kuruluşlar içinde ve kuruluşlar arasında etkin bir koordinasyon sağlanamamaktadır. Haberleşme düzeninin yetersiz oluşu, tüm yönetim fonksiyonlarını olumsuz biçimde etkilemektedir. Son olarak, idareyi geliştirme görevi gereken ölçüde benimsenmediği ve bu görevi yerine getirecek yeterli bir örgütlenmeye gidilmediği için, aksaklık ve eksiklikler birbirine eklenerek sürüp gitmektedir. Planlı döneme geçişle birlikte dikkatlerin planları hazırlayacak ve

uygulayacak olan idareye çevrilmesi sonucu, bu gerçekler bütün ayrıntılarıyla ortaya çıkmıştır.”

Rapor'da reform çalışmasını gerektiren sorunlar özetle şu şekilde sıralanmıştır (TODAİE, 1972: 14-17):

- ✓ “Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü kaynakları etkin kullanamamak, var olan mevzuata çok sıkı bağlı kalarak idarenin gelişmesine kapalı kalma ve günü kurtarma anlayışı içinde olmak.
- ✓ Türk kamu idaresi, yerine getirmekle sorumlu olduğu görevleri tam olarak gerçekleştirebilmek için yeterli maddi olanaklardan yoksun bulunmaktadır.
- ✓ Kamu görevlilerinin kuruluşlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, kuruluşların örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olmaması ve değişen koşullara uyacak esnekliğe sahip bulunmaması, kamu görevlilerine yeterli hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerinin verilmemesi, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması Türk kamu yönetiminde görevlerin gereği gibi yerine getirilmesini engelleyen nedenlerin başında gelmektedir.
- ✓ İdari usullerin iyi düzenlenmemiş olması, değiştirilmesi güç kalıplar içinde dondurulmak suretiyle esneklikten yoksun bırakılması, bu usullerin düzenlenmesinde hizmetten yararlananların taleplerinin yeterince dikkate alınmaması, hizmetin süratli ve etkin biçimde yerine getirilmesini önemli ölçüde engelleyen yoğun bir kırtasiyeciliğin doğmasına neden olmuştur. Bu durum, vatandaş-devlet ilişkilerini olumsuz biçimde etkilemektedir.
- ✓ Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşu, Türk kamu yönetimini aslında çok güçlü bir yönetimi geliştirme aracından yoksun bırakmış bulunmaktadır.
- ✓ Genellikle, idareyi geliştirmenin kamu idaresinin bütün kademelerinde, zorunlu ve sürekli bir görev olarak, kabul edilmemesi ve bu çok önemli hizmetin yeterli bir örgütlenmeye kavuşturulamamış olması, gelişmelerin kurumlaşmasını önlemiş, kişisel takdir ve çabalara bağlı kalmıştır. Kişisel başarılar ise sürekli olamamış, kişiler değiştikçe duraklamalar ve gerilemeler olmuştur. Öte yandan, Türk kamu idaresinde geliştirmeyi başkalarından, bekleme ve yaratıcılık yerine taklide önem verilmesi de, idareyi geliştirme alanında olumsuz etkiler yapmış bulunmaktadır.

- ✓ Türk kamu yönetiminde, yönetimin geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünden yöneticilerin en önemli yardımcılarını bütçe, istatistik, organizasyon ve metot, personel ve eğitim birimleri gibi danışma hizmetlerine gereken önemin verilmemiş olması, kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin izlenmesini, öğretilmesini ve uygulanmasını güçleştirmekte, modern bir yönetim düzeni kurulmasını engellemektedir.
- ✓ Bir yandan yukarıda bir kısmına değinilen faktörlerin sonucu olarak, Türk kamu yönetimi modern bir yapıya ve etkin bir işleyiş düzenine kavuşturulamamış, öte yandan siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde yönetime güveni sarsan birtakım manevi ve ahlaki zaafaların da yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Partizanlık, adam kayırma, rüşvet, çalışma disiplinin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar yönetime gölge düşürmektedir.”

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda daha önce yapılan çalışmalarda yapılmayan bir şey yapılarak daha önce yapılan reform metinleri özet olarak anlatılmıştır. Birimin, genel olarak idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin tespitinden, çalışmaların planlanmasından, uygulamaların izlenmesinden, gereken önlemlerin alınmasından, merkezi düzeyde yapılması gereken idareyi geliştirme hizmetlerini yerine getirmekten sorumlu olacağı belirtilmiştir. Raporda ayrıca birimin nasıl örgütleneceği ve görevlerinin neler olacağı ve Başbakanlığa bağlı olması gerektiği de ifade edilmiştir. Birimin örgütlenmesi sırasında genel idare, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için ihtisas birimleri oluşturulması ve personel, bütçe, organizasyon ve metot konularında alt birimlerin kurulması teklif edilmektedir (Yayman, 2005: 270). Rapor büyük ölçüde MEHTAP'ın önerilerini yineleyerek (Şaylan, 2000: 116), vardığı sonuçları hükümete sunmuş, ancak bu rapordaki öneriler de uygulamaya konulamamış ve öncekilerle aynı kaderi paylaşarak unutulmuştur (Emre, 1991: 243).

2.4. 1980 SONRASI LİBERAL ETKİLER ALTINDAKİ GÜNÜMÜZE KADAR SÜREGELEN DÖNEM

1980 öncesi yönetimde reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin yönetsel güç ve yeteneklerini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekte iken 1980'den sonra ilgi odağını kamu sektörünün boyutu (devletin küçültülmesi) oluşturmaktadır (Ömürgönülşen, 2003: 20). 1980'li yılların başında, pek çok ülkede devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması tartışmaları siyasal ve yönetsel kurumların işlevlerinde ve yapılarında önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Bu tartışmalara genel anlamıyla “yeni kamu yönetimi” adı verilmektedir (Mascarenhas, 1993: 319 Aktaran: Yayman, 2005: 285). Bu süreçte devletin küçültülmesi temel amaç iken özelleştirme, deregulasyon ve liberalizasyon uygulamaları ile sosyal devletin kurumları tasfiye edilmek istenmektedir. 1980'li yıllarda neo liberal ideolojinin sunduğu “minimal devlet” “optimal devlet” söylemleri ile yapılmak istenen düzenlemelerle şirket mantığı ile işleyecek bir kamu yönetimi yapılanması önerilmektedir (Güzelsarı, 2004: 20).

Ekonomiyi kontrol etmede düşülen başarısızlık ülke yönetimlerini yeni sorunlara karşı eski çözüm yöntemlerini değiştirmeye zorlamıştır. Genel olarak, dünya ekonomisindeki yapısal değişimler ve yüksek teknolojilerin etkisi, söz konusu değişimin en önemli unsurları olarak değerlendirilmektedir. Ancak, yalnızca teknolojinin veya yalnızca ekonomik küreselleşme eğilimlerinin tek başına bir süreci izah etmesi mümkün değildir. Zaten toplumsal değişim süreçleri de bir tek faktörün etkisine bağlanabilecek süreçler olmayıp çoğu zaman birbirlerini etkileyen pek çok faktörün etkisi altındadır. Refah devleti, kapitalizm içinde gelişen sanayileşmenin belli bir yoğunluk kazanışının ürünü olup, kesin bir tanımı olmamakla birlikte esas unsurunun “düzenleme” olduğu söylenebilir (Sezer, 1992: 10). Bununla birlikte refah devletinin düzenleme olgusu ile özdeşleşmesine rağmen, refah devletinin bu sürecin belli bir kısmını oluşturduğunu belirtmek gerekmektedir. Neo liberal politikaların sonuçlarının 1990'ların ikinci yarısında alınmaya başlaması ile süreç içerden ve dışarıdan daha fazla eleştirilmeye başlanmıştır. Bu eleştirilerin ve yeni arayışların sonunda üç temel hedef ortaya çıkmaktadır; birinci olarak kamu kesiminin daralması,

ikinci olarak; devletin rolünün yeniden tanımlanması ve son olarak kamu kesiminin etkin hale getirilmesi çabalarıdır (Tutum, 1994: 25). Ekonomi temelli değişim süreçleri sonunda, kamu yönetimleri de bu değişim sürecinin etkisine girmiştir. Kamu yönetimine yansıyan bu etkileri özetle dört noktada toplamak mümkündür (Tutum, 1994: 27):

- 1- Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi
- 2- Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması
- 3- Şeffaf ve dürüst yönetim
- 4- Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi

1970 ortalarından 1990 sonlarına doğru dünya yeni bir sisteminin oluşumuna tanık olmuştur. Küreselleşme süreci olarak adlandırılan bu sistem, tüm ülkelerde yeni sosyo-ekonomik politikalarla ve kamu örgütlenmelerinin yeniden yapılanması ile beraber ilerlemiştir (Güler, 1996: 12). Ulusallığın giderek dönüşme eğilimleri gösterdiği bu süreç içinde devletin işlevinin toplumsal denge ve dayanışmadan, toplumsal denetime dönüştüğü ileri sürülebilir (Şaylan, 1996: 13). Küreselleşme, yönetimde mükemmellik, insan hakları, enformasyon çağı, uluslararası rekabet, ülkeler arası sınırların ortadan kalkması, bilgi toplumu, esnek ve hızlı karar verme zorunluluğu, vatandaşların (müşteri) ihtiyaçlarına hemen cevap verebilme, toplam kalite anlayışı, yalın yönetim, vizyon yönetimi, öğrenen organizasyon gibi bu ve buna benzer kavramlar ve gelişmeler, organizasyonların yapılandırılmaları ve işleyişi üzerinde köklü değişiklikler meydana getirmektedir. Bu tartışmalar ve gelişmeler kamu yönetimlerinde, yeni anlayışların gelişmesine neden olmuştur (Rhodes 1996, Aktaran: Yayman, 2005: 290). Farklı ülkelerde uygulamaya konulan yeniden yapılandırma programlarının ortak noktalarına baktığımızda; kamu yönetimine özel sektör için geliştirilen ve özel sektörde uygulanan örgütsel yapıların ve yönetim anlayışının kamu yönetiminin ana öğeleri göz önünde tutularak uygulanmak istendiği, kamu yönetiminin rolünün gözden geçirilerek yeniden tanımlanması, kamu kesimi işlemlerinin özel sektör rekabetine açılması, kamu harcamalarının azaltılması, devletin küçülerek sınırlandırılması ve özelleştirme uygulamalarının ana temalar olduğu gözlenmektedir (Yayman, 2009: 142). Planlı döneme girilmesiyle ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Bu

dönemde yönetimde reform uygulamaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 20).

2.4.1. Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu (1982)

MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu raporlarından sonra, 1982 yılında da yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir çalışma başlatılmıştı. Bu amaçla Bakanlar Kurulu içinde bir küçük kurul oluşturulmuş, bu kurula bağlı olarak TODAİE Genel Müdürü'nün başkanlığında "Kamu Yönetimi Komisyonu", DPT Müsteşarı'nın başkanlığında "Genel İstihdam Komisyonu", DPD Başkanı'nın başkanlığında "Personel Rejimi Komisyonu" kurulmuştur. Bu üç komisyon arasında uyumun sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir "Koordinasyon Komitesi" kurulmuş, başkanlığına da TODAİE Genel Müdürü getirilmiştir. Bu komisyonlara yardımcı olmak amacıyla da kurum ve kuruluşlar içinde birer çalışma ve uygulama grubu düşünülmüştür. Bu komisyonlar içinde Kamu Yönetimi Komisyonu çalışma sonuçlarını bir raporda toplamakla da yükümlü tutulmuştu (Ergun, 1991: 12). Devlet memurluğunu sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturmak, ücret sistemini basitleştirmek ve iyileştirmek, yükselme ve kadro sistemini nesnel ve adil temellere bağlamayı amaçlayan bu komisyon, çalışmalarını 1983'de altı ay sürdürmüştür. Ücretlerdeki ödeme kalemleri "aylık", 'ek gösterge', 'görev tazminatı' belirlemeye çalışılmıştır. Böylelikle "eşit işe eşit ücret" ilkesi gerçekleştirilmek istenmiştir. Aylıklar nesnel kurallara bağlanmaya, ek göstergelerdeki dengesizlikler giderilmeye, görev unvanları standart duruma getirilmeye, unvanların sayısı azaltılmaya, kamu personeli aylık ve ücretlerinin ekonomideki dalgalanmaları izleyebileceği esnek bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Verilen görev üzerine, Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Yasa Taslağı hazırlanmıştır. Bunun yanında 657 sayılı yasayla ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıracak ve onun yerini alacak yeni bir Devlet Memurları Yasa Tasarısı sunulmuştur. Tasarının öngörüşü, kamu personel yönetimi sorunlarının makro düzeyde ele alınması ve temel siyasal tercihler yapılmasıyla çözüm bulunması yönündedir. Ancak hükümet değişikliği, değişikliğin getireceği mali yük, incelemelerin tamamlanamayışı tasarının yasalaşmasını önlemiştir (Öktem, 1992: 97). Gerçektende kamu yönetimi komisyonun hazırladığı kararnamelerin önemlice bir bölümü daha sonra Özal Hükümeti döneminde

çıkarılarak, kamu yönetimi ilk kez büyük ölçüde yeniden düzenlemeye konu olmuştur. Fakat Personel Rejimi ve Genel İstihdam Komisyonlarının hazırladıkları raporlar ise aynı somut sonuçlara ulaşamamıştır (Ergun, 1991: 12).

2.4.2. Kamu Yönetimi Araştırması Raporu (KAYA Projesi) (1991)

1983'te işbaşına gelen siyasal yönetim, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak; hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir. Gerek bu yapılanmanın sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirme, gerekse son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelere sistemin ne ölçüde uyabildiğini belirleme gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla, Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapılması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir. Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi

oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlarından oluşmuştur (TODAİE, 1991: 3-4).

KAYA Projesi, teknik düzeyde üç aşamalı ve piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur. Bu yapının ilk halkasını araştırma grupları oluşturmuştur. Projenin konu alanları ve kapsamı dikkate alınarak; merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali ve ekonomik yönetim, yönetsel işlemlerin azaltılması ve Avrupa Topluluklarına yönetim sisteminin uyarlanması konularında 7 ayrı araştırma grubu kurulmuştur. Proje örgütsel piramidinin, araştırma gruplarının üzerinde yer alan ikinci halkasında Genel Değerlendirme Grubu yer almıştır. Genel Değerlendirme Grubu, araştırma gruplarınca hazırlanan raporların ön incelemelerinin gerçekleştirilmesi ve bu arada ilgili grup raporları arasında gerekli genel uyumu sağlama görevini üstlenmiştir. Projenin üçüncü ve en üst yönetsel halkası ise, Proje Yönetim Kurulundan oluşmuştur. Anılan kurul, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini belirlemiş, yeniden düzenleme alan ve önceliklerini saptamış ve hazırlanan proje raporlarının son değerlendirmesini yapmıştır. Projenin, yönetim kurulunca belirlenen ilkeler içinde yürütülmesi ise, Proje Yöneticisince sağlanmıştır. Araştırma, gerçekleştirilme süreci açısından, başlıca 7 ana dilime bölünmüştür. Bunlardan ilk üçü hazırlık, bilgi toplama ve toplanan bilgilerin çözümlenip değerlendirilmesine ilişkindir. Bu aşamada, her araştırma grubu tarafından çok sayıda grup içi alt araştırma yapılarak raporlaştırılmıştır. Araştırma sürecinin dördüncü ve beşinci aşamaları, her araştırma grubu tarafından hazırlanan genel grup raporlarının Genel Değerlendirme Grubunda görüşülerek, bunlar arasında gerekli uyumun sağlanmasını öngörmüştür. Altıncı ve yedinci aşamalarda ise, anılan raporların Proje Yönetim Kurulunda değerlendirilerek, bunlar arasında bir bütünleştirmenin yapılmasını ve hazırlanan son raporun çoğaltılmasını kapsamıştır.

Bu raporda farklı olarak Avrupa Topluluğuna katılma başvurumuz gereği Avrupa Topluluklarına Yönetsel Uyum Araştırma Grubu Avrupa Topluluklarına tam katılmaya ilişkin hazırlık süreci içinde Türk kamu yönetim sisteminin, Topluluk koşullarına uyumluluğunun sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, Avrupa Topluluklarına Yönetsel Uyum Araştırma Grubunda ana çıkış noktası, yönetsel uyum için var olan durumun saptanması olarak benimsenmiştir. KAYA Projesinde

öngörülen amaçları gerçekleştirebilmek yönünden alt araştırma grupları kurma yoluna gidilmiştir. Bu gruplar şunlardır: Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu (TODAİE, 1991:6-7). Bu amaçla, merkezi eşgüdüm birimlerinin, bakanlıkların uzmanlaşmış birimlerinin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetsel uyum konusundaki (gerek ortaklık sürecinde gerekse katılmaya hazırlık sürecinde) örgütlenme durumları ile bunların işleyişi incelenerek; ana noktalarıyla Avrupa Toplulukları ilişkilerinin yönetsel tabanı ve bu konuda yapılması gerekli düzenlemeler belirlenmiştir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Taylorizmin yönetim sistemindeki nihai amacını ifade eden “etkili-verimli-hızlı” yönetim anlayışının bir örneği olarak idare aygıtını rasyonel bir işleyişe kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu temin etmek, yönetimin amaçlarında, görev-yetki ve sorumluluklarında, bunların dağıtımında, personel rejiminde, kaynaklarda ve bu kaynakların kullanım şekillerinde ve süreç konularında var olan sorunları tespit etmek istemektedir (Yayman, 2005: 274). KAYA sonucunda, ülkedeki kamu yönetiminin genel sorunları belirlendikten sonra, çözüm önerileri ortak görevler (planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler), ana hizmet grupları (ekonomi, maliye, enerji ve madencilik, milli eğitim, kültür, turizm, sağlık gibi) Avrupa Birliği’ne yönetsel uyum, yerel yönetimler konu başlıkları altında durum tespitleri yapılmak suretiyle öneriler sıralanmıştır (Akın, 1995: 85).

Araştırmada örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme ve halkla ilişkiler konularında kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda kamu yönetimi sisteminin aksayan yönleri arasında şunlar gösterilmiştir (Yayman, 2008: 275-276):

- Hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara duyarlı olmaması,
- Kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerindeki süreç boyutunda beliren iç değişimler,
- Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılmaması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar,

- Yönetim-halk ilişkilerindeki değişimler,
- Yönetim ile sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen arasındaki uyumsuzluklar,
- Devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişimler.

Türk kamu yönetim sistemini geliştirmek üzere yapılmış çalışmaları ve uygulama durumlarını dikkate alarak yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemeyi amaçladığı, çalışmalarında bütüncül bir yaklaşımın benimsendiği belirtilen (Ergun, 1991: 17-22) KAYA Raporu'na çeşitli eleştiriler de yöneltilmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 108). Dönemsel olarak dünyada yeni sağ, küreselleşme, yeni kamu yönetimi, özelleştirme tartışmalarının Türkiye'de ise yerel meclislerin parlamento görevi üstlenmesi gerektiği, valilerin seçimle iş başına gelmesi ve federasyon modeli tartışmalarının yoğun biçimde yapıldığı bir dönemde yazılmış olmasına rağmen rapor bu olgulardan ve yaklaşımlardan bahsetmemekte ve yok varsaymaktadır. Tamda bu noktada raporu hazırlayan ekibin başında olan Ergun'un açıklamaları önem kazanmakta ve yukarıda sayılan durumu teyit eden görüşler ileri sürmektedir. Ergun KAYA projesini köktenci değişimleri tavsiye eden bir çalışma olarak değil mevcut durumun iyileştirilmesini savunan radikal değişiklikler yerine sistemi rayına oturtmayı öneren mütevazı bir rapor olarak nitelemektedir. (Yayman, 2005: 271-272). Bu durumun "ironiye" neden olduğu öne sürülürken projenin tam anlamı ile bir idari reform dönemi çalışması olduğu belirtilmektedir (Güler, 1996: 40).

2.4.3. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim (2003)

2003 yılında kamu yönetiminde karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibariyle genel çerçevesini ortaya koymak üzere hazırlanan bu çalışmada; kamu yönetimini değiştirmeye zorlayan faktörler, değişim faktörleri adı altında derlenmiştir. Ekonominin seyrinde, yönetimin algılanmasında, özel sektörün geldiği güçlü konumda ve toplumsal katkı bağlamında sivil toplum kuruluşlarının etki alanının gelişmesi gibi noktalardan bahsedilmiştir. Doğrudan üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten,

piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışının hakim hale geldiğine, hizmetlerin üretilmesinde ve halka sunulmasında piyasa ve sivil toplumun öneminin arttığı bu yeni ortamda, kamunun doğrudan üretim yapmasının sadece diğer alternatiflerin geçersiz olduğu alanlarla sınırlandırıldığı gözlemiyle devletin değişen rolü ortaya konulmuştur.

Söz konusu faktörler dünya ölçeğinde irdelenmiş ve bu konu ile ilgili 21.yüzyıl vizyonu ortaya konmuştur. ABD, Yeni Zelanda, Avustralya, Danimarka, Fransa, Almanya, İngiltere, Portekiz ve Güney Kore’de yaşanan deneyimlere değinilirken ülkemizle benzerlik ve farklılıkları değerlendirilerek gerek planlama gerek uygulama ve gerekse maliyetler açısından çıkarılması gereken derslere yer verilmiştir.

Türkiye’de değişime genel bakış konusunda kamu kurumlarının gündelik sorunlarla boğuşmaktan genel resmi görüp strateji belirleyemediği vurgusu yer bulmuştur. Bunun getirisi olarak halkın taleplerine yerinde ve hızlı cevap veremeyen kamunun performans olarak da istenilen düzeye ulaşamadığı belirtilmiştir. Stratejik planlamanın yapılamadığı, kamu hizmetlerinde rasyonel kaynak tahsisi yapılamadığı için bütçede ciddi açıklar verilmesi ve yönetim hataları nedeniyle güven konusunda da bir açık bulunduğundan bütün bu etkenler değişimin hem gerekleri hem engelleri olarak sıralanmıştır.

Mevcut durumun ve geç kalmış bir reformun daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi kararlılık ve toplumsal destek ile reform çalışmalarının hızla hayata getirilmesi kapsamında; özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme konusunda adımlar atılması gerekliliği ifade edilmiştir. Değişimin parçalardan hareketle değil sistemin bütününde başlatılması değişim sürecindeki uyumsuzlukların en aza indirilmesi hedeflenerek bir yol haritası olarak sunulmuştur.

Kamunun birçok yasal ve kurumsal yapıyı içeren ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde yerleşik yönetim anlayışlarına dayanan bir özellik gösterdiği dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın özel sektöre göre daha zorlu ve uzun vadeli bir çabayı gerektirdiği kabul edilerek değişimin hızlandığı ve çok boyutlu hale geldiği bir ortamda yeniden yapılanmanın; istisnai ve bir defaya mahsus bir süreç olmadığı çeşitli kereler hatırlatılarak sürekliliğe vurgu yapılmıştır.

Yeniden yapılandırmanın temelinde geçmişi ve mevcut durumu analiz ederek olumlu yönlerinin ön plana çıkarılması ve bu vesileyle korunması gereken

birikimlerin belirlenmesi hedeflenmiştir. Katılımcı bir değişim süreci ile tüm kesimlerin görüş, önerileri ve eleştirilerine açık olarak tüm paydaşların (parlamento ve hükümet, sendikalar, vakıflar, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri) hem uygulama hem de sonuçların içinde yer alması gerekliliği ortaya konmuştur.

Nihai amacın insanların birey ve topluluk olarak daha iyi hizmet almaları ve yaşam koşullarında kalitenin artması olduğundan kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçmeleri hedeflenmiştir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınarak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilmesi söz konusudur.

Mikro düzeyden makro düzeye başbakanlık kurumunun koordinatörlük boyutunun ön plana çıkarılması gerektiği vurgulanmıştır. Yaptıkları işin niteliği gereği diğer bakanlıklara bağlanması mümkün olmayan bir kaç kuruluş dışındaki tüm kuruluşların ilgili bakanlıklara bağlı olarak çalışması gerektiğinden; başbakanlığa bağlı kalmaya devam edecek olan kuruluşlar esas itibariyle bakanlıklar arası koordinasyon yapan veya sunduğu hizmet gereği birden fazla bakanlığı ilgilendiren kuruluşlar olması esas alınmıştır.

Yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüştür. İdari Usul Kanunu ile idarenin vatandaşa keyfi muamele yapması önleneyeği gibi, vatandaşın idare karşısında haklarını bilmesine ve korumasına da hizmet edeyeği belirtilmiştir. Bilgi asimetrisi oluşturarak vatandaş bürokrasi karşısında güçsüz kılan uygulamaların kaldırılması, birey ve vatandaş odaklı yönetime geçişte ana yapı taşlarından birini oluşturarak vatandaşın iş ve işlemlerini hızlandırmak ve çağdaş devlet anlayışına geçmek üzere e-Dönüşüm Türkiye Projesi hayata geçirilmesi planı da çalışmadan günümüze yansıyan konular arasında yer almaktadır. (Dinçer ve Yılmaz, 2003:1-167)

2.4.4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (2004)

3 Kasım 2002 seçimleri sonrası uzun bir koalisyonlar döneminin ardından Adalet ve Kalkınma Partisi TBMM’de çoğunluğu elde ederek tek başına iktidar olmuştur. TBMM’de tek başına iktidar olmak kanunların değiştirilmesi ve reform niteliğinde olan konularda somut adımlar atılması için daha uygun bir zemin hazırlamıştır. 58. Hükümetin Acil Eylem Planında, Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı da kuşkusuz ki kamu yönetimine ilişkin temel esasların düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve kanunun çıkartılması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla, Başbakanlığın koordinatörlüğünde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu oluşturulmuş ve bu grubun aylar süren çalışmaları sonucunda “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” hazırlanmış, çeşitli platformlarda tartışılmış, Bakanlar Kurulunda da görüşülerek imzaya açılmış ve 03.11.2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. Bu kanun 29.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine gelmiş, ismi Genel Kurulda görüşmeler esnasında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” (KYTİYYHK) şeklinde değiştirilerek 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiş, ancak bir çok maddesi Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi için 03.08.2004 tarihinde TBMM’ye geri gönderilmiştir (Şencan, 2006: 100). Hazırlanan KYTİYYHK, 1980’li yıllarda dünyada başlayan kamu yönetimi ve kamu personel rejimi değişimine devletimizin adapte olamayışı sebebiyle ortaya çıkan aşağıda özetlenen yapısal sorunlara çözüm olması amaçlanmıştır (Dinçer, 2016:22-23):

- Otoriter ve merkezi bir devlet, hak ve özgürlükleri yerine görev ve sorumlulukları olan bir vatandaşlık anlayışı,
- Gelecek yönelimli olmaktan çok geçmişe bakan ve günlük sorunlarla meşgul olan yönetim yaklaşımı,
- Merkezde toplanmış bir yönetim yapısı, katı ve mekanik bir bürokrasi, aşırı büyümüş çok sayıda kurum ve kuruluş, amaç ve hedeflere yönelmek yerine sorun çözme yönelimli çabalar,

- Siyasi nedenlerle kurulmuş ve yüksek maliyetli çok sayıda il, ilçe ve belde teşkilatlanması ve gereğinden fazla belediye,
- Her bir alt sistemin kendi amaç ve çıkarları doğrultusunda farklılaştığı ve ortak yön duygusunu kaybettiği sistemler, koordinasyon ve işbirliği imkanlarının zayıflığı,
- Yüksek maliyetli düşük verimli hizmet üretimi ve önceliklendirilmemiş yatırımlar,
- Çalışanların inisiyatifinin olmadığı ve herkesin yakından kontrol edildiği çalışma ortamı; ödüllendirme yerine cezalandırma, denetleme yerine teftiş, hesap sorma yerine koruma sistemleri,
- Devleti temsil eden memur zihniyeti, performansa bağlı olmayan iş, ehliyet ve liyakate dayanmayan terfi sistemi, ödenen primden bağımsız makama dayalı emeklilik ile imtiyazlı kamu çalışanı uygulaması (ki bu uygulama tüm çalışma hayatının niteliğini de bozmaktadır),
- Ortak değerler etrafında toplanma yerine çatışma kültürü, ideolojik rekabetler, siyasi veya kişisel tercihlerin hakimiyeti.

Hazırlanan bu kanun tasarısında klasik reform hareketi olarak yapısal değişimler, maaşlarda iyileştirmeler gibi geçici çözümler değil bir “zihniyet değişimi” amaçlanmıştır. Kanun tasarısında, merkezi idare ve mahalli idareler üzerinde yöneten ile yönetilen arasındaki iletişimin kuvvetlendirilmesi, yönetilenin yönetime daha çok katılımının sağlanması, girdi odaklı olmaktan çok hedef odaklı olmayı, vatandaşın yararını olayların merkezinde konumlandırılan bir değişim zihniyet hedeflenmiştir. Kanun tasarısı hazırlanırken “değişimin özü, kendi değişiminin reçetesini uygulamaktır” mantık çerçevesinde bir temel kanun hazırlanmıştır. Bu temel kanun ile başlıca şu değişimler öngörülmüştür (Dinçer, 2016: 25):

- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkelerin bir bütün olarak ortaya konulması,
- Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma vb. ilkelerin uygulanabilir hale getirilmesi,

- Teşkilat yapılarının yatay organizasyon ve yetki devri esaslı uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulması,
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımının netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi,
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devredilmesi,
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esnekliklerinin ve kaynaklarının genişletilmesi,
- Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatının kaldırılarak yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi,
- Kamuda stratejik yönetim anlayışının benimsenmesi ve kaynak tahsisi mekanizmalarıyla ilişkisinin kurulması,
- Denetim sistemini performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmesi,
- Kamu denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi
- Yerel özerkliği değil yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasıdır.

Kanun tasarısı oluşturulma sürecinde daha önce hazırlanmış olan yerli ve yabancı uzman raporları, kamu yönetimi hakkında yapılmış araştırmalar incelenmiş, yabancı ülkelerdeki uygulamalar değerlendirilmiş ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri de alınarak Başbakanlık Müsteşarı Ömer DİNÇER' in başkanlığında mesleğinde uzman birçok bürokrat ve bilim adamının katılımıyla kanun tasarısı hazırlanmıştır. Yerli ve milli olarak kabul edebileceğimiz kanun tasarısı meclisten geçmesine karşı dönemin Cumhurbaşkanı'nın veto etmesiyle yürürlüğe giremeden rafa kaldırılmıştır.

2.5. KAMUDA ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN NORMATİF ALTYAPININ OLUŞUMU

Cumhuriyet döneminde memurluk sisteminin anayasal kaynağını 1924 Anayasası oluştururken, yasal dayanağını ise, 31.03.1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu oluşturmaktadır (Yıldırım, 2016: 6). Bu kanun, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve dönemin şartlarına göre personel düzenine ilişkin geçerli temel ilkeleri ortaya koyması açısından önemli bir kanundur (Akgüner, 2009: 16). 788 sayılı Memurin Kanunu pek çok değişikliklere uğramasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun uygulanmasına kadar olan süre içerisinde, personel politikasının en temel hukuki düzenlenmesi olarak yürürlükte kalmıştır (Terzi, 2012: 399). 44 yıl yürürlükte kalan bu kanunda, memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın askerler dışındaki tüm devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiştir. Bu kanun hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise cazip bir memur statüsü meydana getirmiştir. Fakat merkezi bir personel kurumu olmadığı için, hizmete almada sınav ilkesine gerektiği şekilde uyulmamış; sınıflandırmanın olmaması da ücret eşitsizliğine yol açmıştır (Şaylan, 2000: 107).

Memurin kanunu, maaşların düzeltilmesi için özel kanunların çıkarılmasını öngörmüştür. Bu kanunlardan ilki 02.07.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunudur. Bu kanun memurlara maaş verilmesi, kesilmesi, makam ödenekleri, işten çıkarılanların maaşlar ve haklarıyla ilgili maaş konularını düzenlemiştir. İkincisi ise, 18.05.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkındaki kanundur. Bu kanunla birlikte ilk barem sistemi uygulanmış, maaşların tek tip olması sağlanmıştır (Kayar, 2014: 8). Ayrıca bu kanun memurları kendi içerisinde 20 dereceye ayırarak, 20 dereceyi de A, B, C gibi üç ana gruba ayırmıştır. Katsayı ve gösterge sistemini de benimseyen bu yasa 3656 sayılı kanun ile kaldırılmıştır (Tortop, 1982: 12) 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra yapılan, 1961 Anayasası Türk idare düzenine yeni bir düzenleme şekli getirirken, kamu personel sistemi açısından da önemli değişiklikler getirmiştir (Yıldırım, 2016: 58). 1961 Anayasası, memurlara ilişkin son derece ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. Bu anayasa, kamu hizmetine girmeyi ülkede yaşayan tüm vatandaşlar için siyasal bir hak olarak kabul etmiştir. Anayasa, kamu hizmetlerinin memurların eliyle görüleceği

kuralını getirerek istihdam şeklinin memurluk olduğunu hükme bağlamıştır. Memurlukla ilgili diğer bir ilke, memurların çalışma rejimi ve özlük haklarıyla ilgili düzenlemelerin yasa ile yapılması zorunluluğunun getirilmesidir. Başka bir hüküm ile disiplin süreci anayasal esaslara bağlanmış ve yargı denetimine alınmıştır. Ayrıca bu anayasa memurlara siyaset yasağını getirerek ilk önce sendika hakkı tanımış fakat sonrasında bu hükmü kaldırmıştır (Aslan, 2012: 414-415) Devam eden süreçte 14.07.1965 yılında kabul edilen ve günümüzde de yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu olmuştur. 657 sayılı kanunun amacı; devlet memurlarının çalışma koşullarını, niteliklerini, atanmalarını, ilerleme ve yükselmelerini, sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini çağdaş personel sistemine göre düzenlemek olmuştur. Bu kanunun temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakattir. Kanun, ayrıntılı bir sınıflandırma öngörmüş ve görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflandırmayı temel ilke olarak kabul etmiştir. Devlet hizmetleri görevine girmeyi, ilerlemeleri, yükselmeleri ve görevin sonra erdirilmesini liyakat sistemine dayandırılmasını hedeflemiş ve sınav şartı getirmiştir. Yükselme ve maaş artış esasları belirtilmiş, eski barem rejimi değiştirilerek tazminat, katsayı ve gösterge gibi ölçütlere dayanan yeni sisteme geçilmiştir. Ayrıca, verimliliğin gelişmesi ve uzmanlığın artırılması için, hizmet içi eğitim esası getirilmiştir. Sağlık, konut ve emeklilik gibi sosyal hak ve güvenceler yeni esaslara bağlanmıştır (Kayar, 2014: 19-20). Bu yasa, çıkarıldığı tarihten itibaren büyük bir dirençle karşı karşıya kalmıştır. Özellikle üniversite personelinin mali hükümler kapsamına alınması, bu düzenlemeyi durduran ve iptal ettiren en önemli gelişmedir. Yasa, 1970 tarihli ve 1327 sayılı kanunla yarısından fazlası değiştirilene kadar uygulanamamıştır. Daha sonra 120'den fazla değişikliğe uğrayan bu kanunun özgün metni ortadan kalkmış ve bütünlüğü bozulmuştur (Akgüner, 2009: 23). 1327 sayılı kanun, 657 sayılı kanunun 70 esas ve geçici maddesini değiştirmiş 24 maddesini kaldırmış, 4 yeni madde, 5 yeni ek madde, 6 ilave fıkra ve 37 geçici ek madde getirmiştir (Tutum, 1970: 14). 657 sayılı kanunun mali hükümlerini değiştiren, 1327 sayılı yasanın getirmiş olduğu maaş sistemi 1982 yılına kadar uygulanmıştır. Ayrıca bu yasa ile tek bir katsayı esas kabul edilmiş; katsayının ise ekonominin durumuna, geçim şartlarına ve devletin mali olanaklarına göre tespit edilmesi kabul edilmiştir. Böylece maaş artış miktarının ekonomik durum ile ilişkilendirilmesi ilkesi kabul edilmiştir (Aslan, 2012: 434).

1971 yılında 1961 Anayasasında yapılan bir değişiklikle, Bakanlar Kuruluna belli konularda Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmesi üzerine, bu yetki ilk olarak Devlet Memurları Kanunu ile ilgili olarak kullanılmış ve 1972 yılında 1589 sayılı Kanun ile Bakanlar kuruluna 657 sayılı DMK' ya giren belli konularda KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu yetki Kanununda, verilen yetkinin kapsamı geniş tutulmuştur. Buna göre çıkarılacak kararnamelerin devlet memurlarının istihdam ilkelerini ve yöntemlerini, disiplin, aylık, sosyal haklar ve intibak aksaklıkları gibi konuları kapsayacağı kanunda belirtilmiştir (Gözübüyük ve Tutum, 1975: 3-4). Yetki kanununun verdiği düzenleme yetkisi iki yıldır. Yetki kapsamında 175 adet madde vardır. İki yıllık süre içinde 12 kararname çıkarılmış, bunlardan 1 numaralı hükümetçe geri alınmış, geri kalan 11 kararname ile değiştirme, kaldırma ve yeniden koyma biçiminde 146 maddede değişiklik yapılmıştır. KHK'larla iki yıl içinde DMK sürekli olarak değiştirilmiştir. Her değişiklik, bir öncekine ters düşen bir yaklaşım izlediğinden tutarsızlıklar olmuştur. Kanun metni, bu yüzden birbirine yabancı hükümlerin karışımı haline gelmiştir. Bir örnek verilecek olursa, 23.12.1972 tarih ve 2 sayılı KHK mevcut kanunun 54 asıl, 5 geçici, 22 ek geçici madde olmak üzere 81 maddesini değiştirmiş, 9 ek geçici madde eklemiş, 9 asıl, 6 geçici ve bir ek madde olmak üzere 16 maddesini kaldırmıştır. 657 sayılı Kanunu değiştiren 1327 sayılı Kanun, ilk metnin %55'ini değiştirmiştir. Bu duruma göre, yedi yıl içinde kanunun orijinal şekli neredeyse ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır (Tutum, 1970: 8-9).

17.6.1982 tarihinde 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi" ile ilgili yetki kanunu çıkarılmıştır. Bu yetki kanununa dayalı olarak, 26. 8. 1982 tarih ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararnameye göre, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli bir biçimde yürütülebilmesi için; kamu kurum ve kuruluşları ile, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ve bunların birliklerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişleri yeniden düzenlenecek, ancak bu çalışmalar komisyon raporları yerine, Kanun Hükmünde Kararnameler hazırlanarak sonuçlandırılacaktır. Böylece, daha önceki uygulamaların tersine, rapor hazırlama yerine, doğrudan KHK tasarısı taslağı hazırlamak, yeniden düzenleme çalışmaları açısından, daha pratik ve sonuca götürücü bir yol olarak görülmektedir. Bu yolla

komisyon çalışmalarından daha etkin ve hızlı bir biçimde yararlanmak mümkün hale gelmiştir. 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu kararı uyarınca yeniden düzenleme çalışmaları için Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında beş bakandan oluşan alt kurula bağlı olarak üç ayrı komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonlar: TODAİE Genel Müdürünün yönetiminde “Kamu Yönetimi Komisyonu”, DPT Müsteşarının yönetiminde “Genel İstihdam Komisyonu ve “Yine DPT Müsteşarının yönetiminde “Personel Rejimi Komisyonu”dur. Böylece, kamu yönetimi için yeniden düzenleme çalışmaları Kamu Yönetimi Komisyonunun yönetiminde bir Merkezi Proje Grubunca yürütülmüştür. Komisyon kendisine verilen görevleri, 26. 8. 1982 tarih ve 8/5284 sayılı BKK, 10.8.1982 tarih ve 16-11 (00) 01420 sayılı Başbakanlık genelgesi ve Başbakanlık emirleri çerçevesinde yerine getirmiştir. Temel çalışmalar; TODAİE, üniversiteler, kamu yönetimi ve özel sektörden seçilen 113 uzmanın görev aldığı 7 çalışma grubu tarafından gerçekleştirilmiştir. Komisyon, saptanabildiği kadarıyla, çerçeve niteliğinde 7, Başbakanlıkla ilgili 16, Başbakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili 15, Bakanlıklar ile ilgili 20, yerel yönetimlerle ilgili 5, kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili 3, kırtasiyecilikle savaş ile ilgili 18 ve çeşitli konularla ilgili 5 Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslağı hazırlamış, ayrıca çeşitli konu ve tasarılarla ilişkin görüş bildirmiştir. Kamu Yönetimi Komisyonunun belli başlı çalışmaları şunlardır (Karaer, 1987: 47-48):

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK,
- Bölge Valiliği Hakkında KHK,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK,
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında KHK,
- Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK,
- Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı kurulması hakkında KHK,
- Belediyeler Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Köy İdareleri Hakkında KHK,
- İl Özel İdareleri Hakkında KHK,
- Anakent Belediyeleri Hakkında KHK,

- Mahalle Muhtarları Hakkında KHK.

17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanunla TBMM’de değiştirilerek kabul edilmiştir. Bu kanunla; merkez, taşra, yurtdışı teşkilatları, bağlı ve ilgili kuruluşlar kapsamında, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülebilmesi amacıyla, bakanlıkların kurulmasına, teşkilat görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usuller düzenlenmiştir. Metropolitan alanlarda ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla, 27.6.1984 tarihinde 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve bu belediyelere ek mali imkanlar ve imtiyazlar sağlanmıştır. İl Özel İdareleri hakkındaki 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın bazı maddeleri 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir (DPT, 1990:412).

2000’li yıllar sonrası kamu personeli ile ilgili önemli bir gelişme de 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu”dur. 5018 sayılı kanunun amacı; “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesini ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir” (m. 3). Yasada belirtilen bu amaca ise, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performansın değerlendirilmesiyle ulaşılabileceği belirtilmiştir (m. 68/b). Nitekim bu kanunun kabulünden sonra Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ilk sürümü 2003, ikinci sürümü ise 2006 yılında olmak üzere “Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” yayınlanmıştır. Bu kılavuzlar, kamu idarecilerince hazırlanacak olan stratejik planlamaların genel çerçevesini belirlemek amacı taşımaktadır (DPT, 2006). Kamu personelinin ilgilendiren diğer bir kanun da 13.02.2011 tarihinde kabul edilen 6111 sayılı, “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”dur. Bu kanunda kamu personeliyle ilgili olarak, (a) 657 sayılı yasada kullanılmayan maddelerin kaldırılması, (b) kamu personelinin ücretli ve ücretsiz izin

hakları konusunda iyileştirmeler yapılması, (c) kurumlar arası görevlendirmelerin kolaylaştırılması, (e) sicil sisteminin kaldırılarak yerine personel bilgi sisteminin kurulması amaçlanmıştır (www.tbmm.gov.tr).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YABANCI UZMAN RAPORLARI KAPSAMINDA KAMUDA ÖRGÜTLENME VE KAMU PERSONEL YÖNETİMİ:1949-1965 YILLARI ARASINDAKİ RAPORLAR ÜZERİNE BİR İNCELEME

3. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Bu bölümde araştırmanın hazırlanış ve uygulanış aşamaları ve bu aşamalarda nelerin yapıldığı belli bir düzen içerisinde açıklanacaktır. Buna göre bölümdeki bilgiler şu şekilde aktarılacaktır: Araştırmanın Sorusu, Amacı ve Önemi, Verilerin Toplanması ve Çözümleme Yöntemi, Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları, Bulgular olarak aktarılacaktır.

3.1. ARAŞTIRMANIN SORUSU, AMACI VE ÖNEMİ

Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi, Birinci Dünya Savaşı, Osmanlı İmparatorluğunun yıkılışı, Cumhuriyetin ilanı, 1929 Ekonomik Buhran ve İkinci Dünya Savaşı gibi çok zor şartlar altında gelişme ve yenilenme durumunda kalmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile rejim değişikliği gerçekleşmiş yeni, modern bir yönetim sistemine geçilmiş olmasına rağmen kamu yönetimi İmparatorluk döneminden miras alınmıştır. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte Osmanlı son döneminin modernleşme hareketinin de amaçlarından biri olan batılılaşma projesi hız kazanmıştır. Batılılaşma projesi aynı zamanda devletin son dönemde içine girdiği bağımlılık ilişkilerinden kurtarılması ve emperyalist etkilerin ortadan kaldırılması çabaları ile birlikte yürütülmek istenmiş, bu bağlamda ülkenin kalkınması ve sanayileşmesi davası en birinci gaye haline gelmiştir (Şaylan, 1976: 31). Toplumla iletişimi giderek zayıflayan, merkeziyetçi, kuralcı ve vesayetçi yapı, önce 1929'daki dünya ekonomik krizi, daha sonra İkinci Dünya Savaşı ile başlayan ekonomik, sosyal ve sınıfsal farklılaşmalar ve gelişmeler sonucunda önemli ölçüde zorlanmaya başlamıştır. Bu zorlanma çok partili yaşama geçilen 1945 yılından sonra daha da artmıştır. 1960'lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde ise yönetimin kifayetsiz ve modern olmadığı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde reform çağrıları

bu zorlamaların etkisi olarak ortaya çıkmış ve gündemden inmemiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gereği özellikle çok partili yaşama girildikten ve İkinci Dünya Savaşı'nın nihayet bulmasından sonra dile getirilmeye başlanmıştır (Tutum, 1994: 67-68). Bununla birlikte öncelikle anlayış olarak kamu yönetimi kapsamı ve dinamikleri değişmiş, kamu hizmet alanı genişlemiş, sorumluluklar ve hedeflerin değişmesi kamu personeli, kamu örgütlenmesi ve idari yapılanmanın da modern çağın gereklerine uygun olarak yeniden planlanmasını gerektirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar kanuni, idari ve örgütsel değişikliklere gidilmeye çalışılmasına karşın yaşanan uluslar arası seviyedeki ekonomik kriz ve savaş sebebiyle arzu edilen dönüşüm sağlanamamıştır (Yayman, 2005: 221). 1947 yılı sonlarına doğru başbakanlığın isteği üzerine devlet örgütünde rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri belirlemek üzere bakanlıklarda komisyonlar oluşturulmuştur. 1948 yılındaysa, yine başbakanlığın isteği üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının teftiş kurulları, yönetimin ve yönetsel yöntemlerin iyileştirilmesi konusunda raporlar hazırlanmıştır. Bu girişimlerin ardından, yabancı uzmanlarla uluslar arası kimi örgütlere de yönetimin geliştirilmesine yönelik araştırmalar yaptırılmıştır (Karaer, 1987: 27). Bu çalışmada akademik yazın tarafından Türk kamu yönetimi tarihinde önemli bir dönem olarak kabul edilen yabancı uzman raporları nitel bir araştırma kapsamında metin analizi tekniği kullanılarak ele alınmıştır. Çalışmanın sorusu; “yabancı uzman raporlarında Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personeli yönetimine dair tespit edilen sorunlar ve tavsiyeler nelerdir?” ve “bu tavsiyelerin kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimi üzerine etkileri nasıl olmuştur?” şeklindedir. Çalışmanın amacı ise, yabancı uzman raporlarında Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personeli yönetimi üzerine tespit edilen sorunların ve tavsiyelerin metin analizi yöntemi ile ortaya çıkarılması ve bu tavsiyelerin kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimine olan etkilerinin nasıl olduğunun tespit edilmesidir. Rapor içeriklerinin analiz edilme sürecinde, ortaya çıkan kod kelimelerden; Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamuda Örgütlenme, Kamu Personeli Mali Hakları ve Diğer Konular başlığında dört kategori oluşturulmuştur. Sonrasında ortaya çıkarılan bulgular ışığında yabancı uzman raporlarının, kamuda örgütlenme ve kamu personeli yönetimi tarihinde önemli yerleri olan Devlet Personel Dairesi, TODAİE, Devlet Malzeme Ofisi, üniversitelerde kamu yönetimi kürsüleri açılması ve 657 sayılı DMK' nın; temel ilkeleri, personel istihdamı ve ücretlerle ilgili

maddelerinin hazırlanmasında ve kanunun çıkartılmasındaki etkileri tespit edilmiştir. Çalışmanın önemi, kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimi konusunu işleyen her türlü yazıda dönemsel bir başlık olarak verilen fakat sığ bir şekilde ele alınan (Yayman, 2005; Haktankaçmaz, 2009; Aykaç ve Altunok, 2014 gibi çalışmalar hariç) yabancı uzman raporlarının, içeriklerinin sistematik bir şekilde ortaya çıkarılması, kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimi üzerine etkilerinin tespit edilmesidir. Literatür bakımından böyle bir çalışmanın ilk defa yapılması ve çalışmanın daha sonraki çalışmalar için bir referans olabilmesi bakımından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

3.2. VERİLERİN TOPLANMASI VE ÇÖZÜMLEME YÖNTEMİ

İçerik analizi, en sık rastlanan analiz türlerinden biridir. Toplanan verileri açıklayabilen, ortaya koyabilen kavramlara ulaşılmaya çalışılır (Silverman, 2001, Aktaran: Üzümcü, 2016: 330). İçerik analizi sosyal bilimcilere arşivlerden, belgelerden, gazetelerden, sinema, dizi gibi çeşitli görsel dokümanlardan, çeşitli kitle iletişim araçlarından elde edilen bilgilerin bir anlam kazandırılması amacıyla sistematik olarak incelenmesidir. Bu çalışmada nitel araştırmada veri toplama yöntemlerinden belge incelemesi kullanılmıştır. Belge incelemesi, araştırmacının araştırma konusu ile ilgili olduğunu düşündüğü kimi belgeleri, örneğin günlük, anı defteri, mektuplar, alan notları, raporlar vs, analiz etme sürecidir (Hodder, 2002, Aktaran: Özdemir, 2010:328). Bu kapsamda önce yabancı uzman raporlarıyla ilgili geniş bir literatür taraması yapılarak ön hazırlık yapılmıştır. Bu hazırlık sonucunda araştırmanın evreni olan Cumhuriyet sonrası hazırlanan yabancı uzman raporlarından amaçlı örneklem yapılarak kamu yönetimi ve kamu personeli konularını işleyen yabancı uzman raporları belirlenmiştir. Sonrasında DPB kütüphanesi ve TODAİE kütüphanesinde yapılan kaynak araştırmasında, DPB kütüphanesinde 1963 tarihli uzman raporlarının birleştirildiği bir kitapçığa, TODAİE kütüphanesinde ise uzman raporlarının tıpkı çekimlerine ulaşılmıştır. Ulaşılan uzman raporlarından sadece Richard Podol' un raporu tam metin iken, diğer raporların sadeleştirildiği

görülmüştür*. İçerik analizinde temel amaç, toplanan verileri açıklayabilecek kavramlara ve ilişkilere ulaşmaktır. Yorumlayıcı içerik analizinde de asıl amacın bu olduğu görülmektedir. Yani materyaldeki temaların, konuların ve olguların belirlenmesi ve tanımlanmasını içermektedir. Bu amaçla toplanan verilerin önce kavramsallaştırılması (kodlama), daha sonra da ortaya çıkan kavramlara göre mantıklı bir şekilde düzenlenmesi ve buna göre veriyi açıklayan temaların saptanması gerekmektedir. Kavramlar, temalara götürür ve temalar sayesinde olgular daha iyi düzenlenebilir ve daha anlaşılır hale getirilebilir (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 242; Giarelli ve Tulman'dan (2003) aktaran Baş ve Akturan, 2008: 121). Kodlama verilerin içerik analizine tabi tutulması, yani veriler arasında yer alan anlamlı bölümlere (bir sözcük, cümle, paragraf gibi) isim verilme sürecidir. Kodlama süreci, elde edilen verileri bölümlere ayırmayı, incelemeyi, karşılaştırmayı, kavramlaştırmayı ve ilişkilendirmeyi gerektirir (Strauss ve Corbin, 1990, Aktaran: Yıldırım ve Şimşek, 2016: 242). Bir nitel araştırmacı, verileri, temalar, kavramlar veya benzer özellikler temelinde kategorilere ayırarak analiz eder ve kavramlar arasındaki ilişkileri inceler. Nihayet kavramları, bir dizi halinde, karşıt kümeler veya benzer kategori kümeleri olarak birbirine bağlar ve bunları kurumsal açıklamaların örgüsüne dahil eder (Neuman, 2013: 663). Bir metindeki görünür yüzeydeki içeriğin kodlanmasına açık kodlama denir. Örneğin, araştırmacı bir deyim ya da sözcüğün (örn. kızıl) yazılı metinde kaç kez geçtiğini sayar. Bir kelimenin birden çok anlamının olma olasılığı, açık kodlamanın ölçüm geçerliliğini kısıtlar. Buna karşın örtük kodlama; anlambilimsel analiz olarak da adlandırılan, bir metnin içeriğinde altta yatan, örtülü anlamı aramaktır. Örneğin, *kızıl* bir kapağı olan *kızıllarla* ilgili kitap, bu konuda kendisine *kızılmamasını* rica ettim, *kızılılık* şerbetini çok severdi, kendisi *kızıl* bir cahil olduğu için(Neuman, 2013: 470). Rapor içeriklerine göre örnek verildiğinde: “Barem veya sivil hizmetler kanunun meydana getirdiği **tayin** ve personel idaresi sisteminin kifayetsizlikleri çoktur (Barker, 1951: 63)” burada geçen

* Doktora tezinde yabancı uzman raporları hakkında ayrıntılı bilgi veren Hüseyin Yayman orijinal rapor belgeleri için şu tespiti yapmıştır (Yayman, 2005: 11): “Yabancı Uzman Raporları başlığı altında incelenen çalışmaların bugüne değin kısa başlıklar halinde de olsa ele alınmış olmakla birlikte bu raporların orijinal metinlerine ulaşılmadığı yapılan incelemeler sonucunda anlaşılmıştır. Literatürde ismi sayılan bir kısım raporlar yapılan tüm tarama faaliyetlerine rağmen bulunamamıştır.”

tayin kelimesi idari bir sistemin adı amacıyla kullanılmıştır. “Üniversite mezunu olmamakla beraber birçok diplomalıdan daha fazla tecrübe sahibi olan kimseler bulunduğu kaniyiz. Bu gibilere de yüksek mevkilere **tayin** edilme bakımından diğerleri kadar hak tanımak lazımdır (Martin ve Cush, 1951: 78)” burada ise bir makama veya bir kadroya atanma anlamında kullanılmıştır.

Bu çalışmada içerik analizi çalışması kapsamında, açık ve örtük kodlama tekniği kullanılarak (Bir araştırmacı hem açık hem örtük kodlama kullanabilir. Eğer iki yaklaşım uyuşursa, nihai sonuç güçlendirilmiş olur (Neuman, 2013: 471) çalışmanın amacına uygun olarak Tablo-1’de örnek gösterildiği gibi; I. Düzeyde rapor içerikleri analiz edilerek, II. Düzeyde kod kavramlara ve III. Düzeyde kategori başlıklarına ulaşılmıştır. Yapılan analiz sonucunda belirlenen kod kavramlardan genel ve kapsayıcı olacak şekilde: Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamuda Örgütlenme ve Kamu Personeli Mali Hakları kategori başlıkları belirlenmiştir. Kamu personel mali hakları, insan kaynakları yönetimi içeriğinde olmasına karşın raporlarda çok önem verilmesi ve metin analizindeki yüksek frekanslarından dolayı ayrı bir kategori başlığı olarak ele alınmıştır. Rapor metinlerinin içinde bu başlıklar altına girmeyen fakat çalışmanın amacı ile ilgili konular, “Diğer Konular” başlığı altında dördüncü bir kategori olarak belirlenmiştir. Buna göre yapılan metin analizi sonucunda raporlardan ortaya çıkan kod kavramlar ve frekansları Tablo-2’de sunulmuştur. Kod kavramların genel toplamları ve ağırlık oranları ise Tablo-3’de sunulmuştur.

Tablo 1: Örnek Metin Kodlama Tablosu

	I. Düzey	II. Düzey	III. Düzey
Rapor Adı	Raporda Geçen Cümle	Kod Kelime	Kategori Başlığı
Dantel, 1959: 30	Evvela, devlet memuriyeti vekaletinin, <u>tayin, terfi, disiplin</u> ve devlet memurlarının memuriyetlere göre <u>tasnifi (sınıflandırılması)</u> gibi, personel idaresine müteallik mühim muamelelerde, kanunun tatbikatına nezaret etmesi lazımdır.	Tayin, Terfi, Disiplin ve Tasnif (Sınıflandırma)	Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi
Barker, 1951: 64	Memleketin personel idare sisteminin baştan başa yeniden gözden geçirilmesi icap eder gibi görünmektedir. Bu revizyonun bir kısmı olarak daimi bir merkezi personel idaresinin <u>kurulmasını</u> tavsiye ediyoruz.	Kurulma	Kamuda Örgütlenme
Van Mook, 1962: 11	Sistemin diğer bir kusuru da en yüksek mesuliyet mevkiinde olan kimselerin, maiyetindekilere nazaran çok az farkla <u>maaş</u> almaları.	Maaş	Kamu Personeli Mali Hakları

Tablo 2: Metin Analizinde Belirlenen Kod Kelimeler ve Frekansları

		RAPORLAR							
Kategori Adı	Kod Kelimeler	Neumark	Barker ve Heyeti	Dantel	Martin ve Cush	Leimgruber	Van Mook	Fisher	Podol
Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi	Kurs	-	2	1	1	-	21	-	5
	Eğitim	1	2	2	-	-	16	6	45
	Kadro	10	-	2	7	2	12	3	3
	Tayin	6	1	20	22	16	24	21	1
	Temin	2	1	1	13	-	25	21	2
	İstihdam	-	-	-	10	10	3	7	1
	Sicil	-	-	18	21	-	6	2	-
	İmtihan	3	-	-	14	-	50	82	-
	Yetiştirme	-	22	2	25	-	45	1	7
	Liyakat	-	1	1	3	1	12	10	-
	Terfi	-	1	52	30	-	36	11	-
	Tasnif	-	-	15	36	4	22	-	-
Kamuda Örgütlenme	İhdas, Kurma, Teşkilatlanma	39	12	14	4	1	8	2	2
	Organizasyon	5	13	4	-	-	9	7	8
Kamu Personeli Mali Hakları	Maaş, Ücret	31	3	59	41	57	41	41	2
	Tazminat	7	-	8	3	-	4	2	-
	Barem	3	2	7	-	3	18	13	-

Tablo 3: Kod Kelimelerin Toplam Sayıları ve Ağırlık Oranları

Kategori Adı	Kod Kelimeler	Toplam Miktar	Ağırlık Oranı
Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi	Kurs	30	%2.3
	Eğitim	72	%5.3
	Kadro	39	%3
	Tayin	111	%8.2
	Temin	65	%4.8
	İstihdam	31	%2.3
	Sicil	47	%3.4
	İmtihan	149	%11
	Yetiştirme	102	%7.6
	Liyakat	28	%2
	Terfi	130	%9.6
	Tasnif	77	%5.8
Kamuda Örgütlenme	İhdas, Kurma	72	%5.4
	Organizasyon	46	%3.5
Kamu Personeli Mali Hakları	Maaş, Ücret	275	%20.5
	Tazminat	24	%1.8
	Barem	46	%3.5
	Toplam	1344	%100

Çalışma kapsamında ulaşılabilen sekiz farklı yabancı uzman raporu, belirlenen kod kelimeler üzerinden incelenerek raporlardaki Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimine dair tespit edilen sorunlar ve tavsiyeler ortaya çıkartılmıştır. Bu süreçte çalışmanın amacına yönelik olarak, Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi başlığı altında; kamu personeli temini, tasnifi, sicil, terfi ve eğitimi konuları üzerine, Kamuda Örgütlenme başlığı altında; DPD, DMO, TODAİE ve üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması konuları üzerine, Kamu Personeli Mali Hakları başlığı altında ise kamu personel aylıkları ve ek ödeme konuları üzerine bulgular elde edilmiştir. Elde edilen bulgular ışığında tümevarımsal bir düşünceyle raporların yazıldığı tarih bakımından devam eden süreçte hükümetler tarafından hazırlanan

kanunlar, reformlar ve icraatlar, kurulan yeni teşkilatlar tavsiyelerin yerine getirilmesi açısından değerlendirilerek yabancı uzman raporlarının kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi kapsamındaki etkileri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda yapılan çalışmanın sonunda Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi tarihinde önemli yerleri olan DPD, TODAİE, DMO, üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin açılmasının ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun (temel ilkeleri, personel istihdamı ve mali haklarla ilgili kanun maddeleri) içeriği ve kanunun çıkartılmasında yabancı uzman raporlarında bulunan tavsiyelerin etkili olduğu tespit edilmiştir. Bununla birlikte çalışmanın geçerliği ve güvenilirliği için, bilgilerin detaylı verilmesi sağlanmış ve literatürde yapılan araştırmalar neticesinde Hüseyin Yayman (2005) "Doktora Tezi", Turgay Ergun (1996) "TODAİE: Bir Örgütsel Gelişme Örnek Olay", Birgül Güler (1973) "Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme", Cemal Mihçioğlu (1987) "Devlet Personel Dairesinin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler" ve Cahit Tutum (1970) "Yeni Personel Rejimi Üzerine" gibi yazılar incelenerek çalışmada ulaşılan sonuçları destekler şekilde değerlendirmeler tespit edilmiştir.

Bu çalışmanın temel kaynağı, yabancı uzmanların Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi üzerine yaptıkları incelemeler ve mevcut sorunların çözümüne yönelik hazırladıkları raporlardır. Raporların analiz edilmesi sürecinde, rapor içeriklerini çalışmaya yansıtılırken, metinlerdeki kelime ve ifadeler sadeleştirilerek, günümüze uygun bir dille aktarılmaya çalışılmış, orijinal metnin önemli olduğu değerlendirilen kısımları ise atıf yapılarak aynen aktarılmıştır. Bu sebeple her bir kategori altında yapılan analizlerde, rapor içeriklerini referans gösteren atıflar yapılmamış, sadece aynıyla aktarılan bölümler için atıf yapılmıştır. Raporların aktarılmasından önce, raporu yazan uzmanlar hakkında elde edilen tüm bilgiler, raporların kim tarafından hangi sebepler dolayısıyla yazdırıldığı vb bilgiler araştırılarak ilgili rapor başlıkları altında sunulmuştur.

3.3. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SINIRLILIKLARI

1930' lu yıllardan sonra ÷lkemizde çok farklı konularda yabancı uzman raporları hazırlanmıştır. Tezin amacı gereği araştırmanın kapsamı, konusu kamu yönetimi ve kamu personeli üzerine olan yabancı uzman raporları olarak belirlenmiştir. 1949 öncesi hazırlanan raporların daha çok iktisadi, ekonomik veya mali konular içermesi, kamu yönetimi ve kamu personeli üzerine son raporun 1963 yılında yazılması ve bu raporların etkisi ile kamu personeli rejimi adına bir dönüm noktası olan 657 sayılı DMK' nın 1965 yılında çıkartılması sebebiyle, tarihi dönem olarak 1949-1965 yılları arası seçilmiştir. Raporların asıl kopyalarına ulaşılammış, DPB tarafından 1963 senesinde orijinal raporlardan hazırlanan “Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları arasında)” adlı kitapçığına ve TODAİE kütüphanesinde bulunan yabancı uzman raporlarının tıpkıçekimlerine ulaşılmıştır. Ulaşılan raporların hangileri olduğu ve kaynağı aşağıda Tablo-4'de gösterilmiştir.

Tablo 4: Ulaşılabilen Yabancı Uzman Raporları ve Kaynakları

Yazar Adı	Rapor Adı	Kaynak
Fritz NEUMARK	Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Raporu (1949)	DPB Kütüphanesi
James BARKER ve Heyeti	Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu” (1951)	DPB Kütüphanesi
James W.MARTIN ve Frank C.E.CUSH	Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Raporu (1951)	DPB Kütüphanesi
Oskar LEIMGRUBER	İdari Teşkilat ve Personel Sorunları Raporu (1953)	DPB Kütüphanesi
Maurice Chailloux DANTEL	Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma Raporu (1959)	DPB/TODAİE Kütüphanesi
H.J. Van MOOK	Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform Raporu, Türkiye’de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri Raporu ve İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme Raporu (1962)	TODAİE Kütüphanesi
John F.FISHER	Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi Raporu ve Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Raporu (1962)	TODAİE Kütüphanesi
Richard PODOL	Yirmici Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu (1963)	TODAİE Kütüphanesi

3.4. BULGULAR

Yabancı uzman raporlarına uygulanan metin analizi sonuçlarına bakıldığında, en çok değinilen konunun “maaş ve ücret” olduğu görülmektedir. Raporlarda bu konu üzerine, maaşların yetersiz olduğu, yapılan zamların fiyat artışları karşısında etkisiz kaldığı, ‘eşit işe eşit ücret’ değil ‘eşit işe eşit geçinme’ şeklinde kamu personeli görev yerlerinin coğrafi ve kültürel yaşam koşullarının göz önünde bulundurularak bir maaş politikasının güdülmesi tavsiye olunmaktadır. Raporlarda en çok değinilen ikinci konu personel alımlarında uygulanması istenilen “imtihan” konusu gelmektedir. Raporların genelinde personel alımlarında hem yazılı hem sözlü olarak imtihan yapılması gerekliliği ön plana çıkarılmaktadır. Özellikle Van Mook raporunda bu konuyu ayrıntılı bir şekilde işlemektedir. Raporlarda en çok değinilen üçüncü konu ise “terfi” konusudur. Terfi konusu sadece derece ve kıdem olarak uygulanacak sistem üzerine değil, sınıflandırma, liyakat ve kariyer başlıkları altında raporlarda önemle vurgulanmaktadır. Bütün raporlar terfi sistemin alt kademelerde derece ve bekleme esasına göre olabileceğini ama kesinlikle orta ve üst seviyede liyakat esasına dayalı bir terfi sisteminin yapılandırılması gerekliliği belirtilmiştir.

Devam eden bölümlerde önce, yabancı uzman raporlarında tespit edilen sorunlar ve bunlara yapılan tavsiyelerin neler olduğu belirlenen kategori başlıkları altında sunulacaktır. Sonrasında bu tavsiyelerden kamu yönetimi ve kamu personeli rejimine; Devlet Personel Dairesi, Devlet Malzeme Ofisi ve Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’ nün açılması, üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun içeriği ve çıkartılmasına olan etkileri tespit edilecektir.

3.4.1. Yabancı Uzman Raporlarında Türk Kamu Örgütlenmesi ve Kamu Personel Yönetimi Üzerine Tespit Edilen Sorunlar ve Tavsiyeler

Çalışmanın bu kısmında, yabancı uzman raporlarında Türk kamu örgütlenmesi ve kamu personel yönetimi hakkında tespit edilen sorunlar ve

tavsiyeler ‘Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi, Kamuda Örgütlenme, Kamu Personeli Mali Hakları ve Diğer Konular’ kategori başlıkları altında sunulacaktır.

3.4.1.1. Fritz NEUMARK’ ın “Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Raporu” (1949)

Yabancı uzman raporları içerisinde en çok bilgi sahibi olunan yazar Fritz Neumark’dır. Hem uzun yıllar İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde çalışması hem de kendi yazdığı “Boğaziçine Sığınanlar” kitabı sebebiyle hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olunmaktadır. Neumark’ın kitabında yazdıkları üzerine Türkiye’ye gelme süreci şu şekildedir (Neumark,1982): 1933’ün başlarında nasyonal-sosyalizmin (Hitler) iktidarı ele geçişinden birkaç hafta sonra korkunç bir istihza ile “Devlet Memuriyetinin Meslek Olarak İfasına Yeniden Dönüş Kanunu” adı verilen kanun sebebiyle ‘ari’ ırkından olmayan bilim ve sanatın birçok temsilcisinin memuriyet statüsü geçici ya da kesin olarak kaldırılmış ve sürgüne zorlanmışlardır. Bu dönemde Türkiye’ de 1 Ağustos 1933 tarihi ile eski İstanbul Darülfünunu lağvedilerek yerine İstanbul Üniversitesi kurulmuştur. Yapılan bu üniversite reformu ile ortaya çıkan bilim insanı ihtiyaçları kapsamında, Almanya’da Hitler soykırımından kaçan bilim insanları Türkiye’ ye davet edilmiştir. Üniversite reformu sonrası Türkiye’ye gelen bilim adamlarından biri de Frankfurt Üniversitesi profesörlerinden Fritz Neumark’tır. 1900 doğumlu olan Neumark, 1933 senesinde yeni profesörlüğünü almış olarak gelmiştir. Üniversite eğitimine Münih Üniversitesinde başlayan Neumark, Jena Üniversitesinde İktisat Fakültesini bitirmiştir. Neumark 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adıyla bir rapor hazırlamıştır. Rapor yedi bölümden oluşmakta ve dört bölümü tamamen memur sorunu ve bunların çözümüne ilişkin öneriler hakkındadır. Raporda değinilen ortak sorun alanları şunlardır (DPD, 1963):

1. Memurların sayısı ve nitelikleri ile sorunlar
2. Örgütsel eksiklikler

3. Kanunların elverişsiz olması
4. Aşırı kırtasiyecilik zihniyetini doğurduğu formaliteler ve bundan kaynaklanan zorluklar
5. Teftiş ve denetim sisteminden kaynaklanan sorunlar

Neumark raporuna başlarken kendi raporundan önce hazırlanmış rapor veya teklifler için bazı tespitler yapmıştır (DPD, 1963: 4):

“Gerek önceki ve gerek bu seferki çeşitli temas ve tetkiklerim; rasyonel çalışmanın manasıyla, öneminin bazı dairelerce henüz layık olduğu bir tarzda kavranılmamış olmakla beraber, çoğunluğu teşkil eden diğerlerinde ise bu hususta mevcut bozukluklarla idare mekanizmasını aksatan cihazları açıkça gören ve buraları önleyebilecek hal çarelerini bilen kişilerin bulunduğunu göstermiştir. Böylece başbakanlığın bir yıl önceki yazısı üzerine muhtelif devlet dairelerinden gelen cevaplarda olduğu gibi, muhtelif bakanlıklardan teftiş kuruluşları üyeleri veya özel komisyonlar tarafından hazırlanan birçok raporlarda gerçekleştirilmesi şüphesiz kısa bir müddet içinde mümkün ve tatbik edildiği takdirde önemli faydalar sağlayabilecek olan reorganizasyon teklifleri bulunmaktadır. Ancak aradan aylar ve hatta yıllar geçtiği halde, mevzu bahis tenkit ve tekliflerin ekserisi nazarı itibara alınmamış ve sonuç olarak tatbikat sahasına konulamamıştır. Bütün bunlara ilaveten sayısı düzinelere varan yerli ve yabancı mütehassıslarca hazırlanan ve ekseriya çok değerli raporların ya hiç veya yeter ölçüde dikkate alınmadığı keyfiyeti göz önünde tutulacak olursa pek ehemmiyetli olan rasyonalizasyon davasının hallinin bu hususta kabili tatbik müspet tekliflerin ileri sürülmesi kadar bu gibi tekliflerin fiili tatbikini temin edecek tam yetkili bir makamın mevcudiyetine bağlı olduğu meydana çıkmaktadır.”

Neumark kendisinde önce yapılan teklif veya raporları incelediğini bunların sahip olunan sorunlar için çareler içerdiği fakat bu çarelerin tespiti kadar bunların uygulanması denetleyecek makamlara ihtiyaç olduğunu belirtmektedir.

3.4.1.1.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Neumark ülkemizdeki kamu personeli alımında; memurluklar için gerekli vasıfların kesin bir surette tespit edilmediğini bu sebeple vasıflı olmayan birçok kişinin "merhamet anlayışına" istinaden işe alındıklarını belirtmektedir. Kamu personeli alımı için bir imtihan standardının getirilmesini ve bunu geçerek alınan personeli üç veya beş yıl aday olarak sınamak gerektiğini belirtmektedir. Halihazırda çalışan personelin vazifesinin gerektirdiği bilgiye sahip olmadığını bu hususta hizmet içi eğitim verilerek bu sıkıntının aşılabileceğini belirtmektedir.

3.4.1.1.2 Kamuda Örgütlenme

Neumark lüzumundan fazla memur çalıştıran dairelerde uygulanacak yeniden düzenleme konusunda; muhtelif bakanlıkların birleştirilmesiyle gerçekleştirilebilecek tasarruf ve verim artışı imkanlarını ön plana çıkarmaktadır. Raporun yazıldığı döneme göre Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının birleştirilmesi, Çalışma ve Sağlık Bakanlıklarının birleştirilmesi, Ulaştırma Bakanlığı ile Ekonomi ve Ticaret Bakanlığının birleştirilmesini uygun olacağını değerlendirmektedir. Bakanlık teşkilatındaki genel müdürlüklerde uygun olanların birleştirilmesi ve bu şekilde memur ve lojistik hususunda da tasarruf sağlanacağını belirtmektedir. Neumark bakanlıklarda icra edilen benzer mahiyetteki işlerin ortak bir birim kullanılarak bu birim aracılığıyla icra edilmesinin daha uygun olacağını belirtiyor ve şu örneği veriyor (DPD, 1963: 22): Bakanlıkların birçoğunda hukuk müşavirliklerinin olduğunu bunun yerine devlet hukuk müşavirliğinin teşkil edilmesinin ve bu müşavirliğin Adalet Bakanlığına bağlanmasının hem memur tasarrufu hem de malzeme konusunda olumlu bir çalışma olacağını belirtiyor. Yine benzer olarak istatistik ve neşriyat müdürlükleri içinde ortak kurumlar kurulmasının daha uygun olacağını değerlendiriyor.

Neumark geçmişteki menfi tecrübelerle dayanarak, yapılacak reformların akla uygun bir şekilde yapılabilmesi için gerekli tedbirlerin uygulanması ve

takibi için özellikle veya ana görevinin yanında bu görevi üzerine alan bir makamın kurulmasına kati ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir. Teşkilat olarak; başbakan yardımcısının başkanlığında üç veya dört bakandan kurulu bir bakanlar arası uygulama veya gerçekleştirme komisyonu (Rasyonalizasyon) kurabileceğini, taşıdığı mali sorumluk sebebiyle Maliye Bakanlığına dahil edilebileceğini belirtiyor. Ayrıca bakanlıklar altında da rasyonalizasyon işleriyle alakalı olarak müsteşar veya müsteşar yardımcısı başkanlığında, konulara hakim tecrübe sahibi ve idare işlerinde geniş bilgi ve tecrübelerle sahip bir genel müdür ile bir müfettişten oluşan komiteler kurulabileceğini belirtiyor. Komite dahil olduğu bakanlığın bütün dairelerini verimlilik ve tasarruf konuları açısından inceleyerek komite başkanına raporlar sunacağını ve komitenin yaptığı değerlendirmeler ile alacağı tedbir kararlarını ilgili bakana sunarak uygun görülmesi halinde tatbik edilmesinin sağlanması gerektiğini tavsiye etmektedir. Aynı zamanda uygulamaya alınan kararlar bakanlıklar arası rasyonalizasyon komisyonuna da bilgi verilerek denetimin yapılması sağlanabileceğini belirtmektedir.

Neumark meclisin cari çalışmaları hakkında; parlamentoda mühim meseleler, kanun tasarıları v.s. tetkik edildiği zaman ilgili bakanlıkların temsilcileri gerekli bilgileri vermek üzere mecliste hazır bulunuyorsa da, bilhassa bütçe müzakereleri sıralarında bizzat bakan ve genel müdürlerin haftalarca bazen aylarca mecliste meşgul bulunmaları gerektiğini ve bu sebeple vazifelerini ihmal veya geciktirmek zorunda kaldıklarını belirtiyor. Bunu engellemek için bakanı mecliste temsil edecek “Siyasi Müsteşarlık” kurulmasını ve genel müdürler yerine onların yardımcılarının veya şube müdürlerinin görevli olmalarını daha iyi olacağını belirtiyor. Neumark özellikle bütçe görüşmeleri için şöyle değerlendirmeler yapmaktadır (DPD, 1963: 7-8):

“Bütçenin seçim ile başa geçmiş demokratik bir hükümetin vaat ettiği siyasi vaatlerin maliyeye yansımalarıdır. Bu mali planın bütçe görüşmelerinde muhalefet tarafından tasvip edilmeyen tarafları açıkça beyan edilmek suretiyle hükümeti istifaya çağırabilir. Ama bütçe

görüşmelerinde muhalefetin teferruatlara girerek hükümetin sorumluluğunu abartılı bir şekilde sorgulaması, bu yüzden meclisin çalışma takvimini meşgul etmesini uygun bulmuyor. Bu hususta İngiltere Parlamentosunun hükümetçe hazırlanan bütçe projesini aynen kabul ederek bütçeye ait müzakereleri asla idareyi sekteye uğratacak bir duruma götürmediğini fakat kendisine belirli bir süre sonra sunulan kesin hesapları gayet derin ve ciddi bir şekilde incelediğini belirtiyor. Bu hususta denetim ayağını ön plana çıkartıyor ve hükümetin siyasi sorumluluğun içindeki mali planlamanın bu görüşmelerde sorgulanmaması gerektiğini, kesin hesapların denetiminin çok sıkı ve ayrıntılı yapılmasını savunuyor.”

Neumark teftiş kurullarının çalışmasının çok kere ümit edilen performansı sağlayamadığını bunun sebepleri olarak da şunları ortaya çıkarıyor (DPD, 1963: 9):

- Teftiş müfettişlerinin sayısının az olması,
- Mevcut müfettişlerden kabiliyeti ve yetkisi dahilinde gerektiği kadar fayda alınamaması,
- Teftiş için gerekli mevzuatın standart olamaması, bazen subjektif bazen objektif bakımdan noksan kalması,
- Müfettişlerin teftiş sonrası hazırladıkları raporlara ilgili makamların gerektiği önemi vermemesi,
- Teftişlerin iyi koordine edilememesi ve bu sebeple yığılmaların oluşmasına hatta bazı teftişlerin hiç yapılamamasına meydan verilmesi,
- Bazı müfettiş kadrolarının boş olması veya müfettişlere asli görevinden ayrı başka işler yaptırılması.

Neumark bu olumsuz durumları ortadan kaldırmak için şu tavsiyelerde bulunuyor (DPD, 1963: 10):

“Müfettişlerin icra ettiği bazı teftişlerin gerektirdiği süreden az veya çok zaman almakta ve bu husus denetlenememektedir. Bunu engellemek içinde her teftiş kurulu 3 veya 5 yıllık kapsamlı bir şekilde sorumluluk

sahasındaki her daireyi içerecek şekilde bir plan hazırlamalı ve her yılın müfettişler açısından iş dağılımını muntazam bir şekilde yapılarak, her teftiş raporunun da en geç hangi tarihte verileceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Teftiş sonuçlarının da teftiş heyeti başkanınca takip edilmesi tavsiye olunmaktadır. Müfettişlerin görevleri, yetkileri ve tayin tarzı hakkındaki mevzuatta belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak tekrar tanzim edilmelidir. Mevzuat ne kadar iyi hazırlanmış, teftiş raporları en iyi şekilde hazırlanmış olsa da sonuç raporlarının iyi değerlendirilmemesi ve ilgili makamların ehemmiyet vermemesi de bu hususta çok önemlidir. Çünkü raporuna gerekli değerin verilmediğini gören müfettişler bundan müteessir olacak ve zamanla daha sığ tetkikler yapmaya başlayacaktır. Bu konuda teftiş kurulu başkanı gerekirse ilgili bakanlığın dikkatini bu hususa çekmeye çalışacaktır. Eğer bu konuda tatmin olunacak bir durum oluşmazsa başbakan yardımcısının başkanlık ettiği daha önce belirttiğimiz Rasyonalizasyon komisyonuna konuyu intikal ettirecektir”.

Neumark o dönemde meclise sunulan, teftiş kurullarının meclise bağlanmasına ilişkin kanun teklifi hakkında; teklifi uygun bulmamakta, meclisin teftiş yaptırmakla uğraşmamasını yapılan teftiş sonuçlarını değerlendirmesini ve bu raporlar karşısında hükümetten gerekli izahatı talep etmesi gerektiğini belirtmektedir.

Mevcut kanunlarda eski lisanda kullanılan terimlerin yanında öztürkçe olarak da yazılı olmasının kafa karışıklığına sebep olduğuna, ayrıca savaş sonrası gelişme ile birlikte kanun metinleri sürekli değiştiğine, kanun değişikliklerinin çabuk olmasından dolayı bazı kanunların hitabet bakımından düşük kaldığını vurguluyor. Bu hususlar bakımından bütün kanunlar ciddi bir tetkike tabi tutularak metinlerin kodifiye edilmesi bu münasebetle açık, mümkün merteye anlaşılabilir ve kabul edilebilir bir düzeyde formüle edilerek tekrar gözden geçirilmesini tavsiye ediyor. Bu husus için her bakanlık, işlerini ilgilendiren mevzuatı, kurduracağı bir komisyonla incelettirerek Adalet Bakanlığına tespit edilen hususlar ışığında yeniden sunması gerektiğini tavsiye etmektedir.

3.4.1.1.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Neumark kamu personeli konusunda var olan sıkıntının sadece çalışan personel sayısı ve kadro düzenlemeleri başlığı altında olmadığını daha karmaşık bir meselenin var olduğunu beyan etmektedir. Maaş çizelgelerindeki (baremlerinde) düşüklüğün vasıflı elemanın ilgisini çekmediğini bu sebepten ötürü barem kanunda değişiklik yaparak maaşlarda yeterli seviyeye çıkılmasının şart olduğunu söylemektedir. Bu hususa şu dört maddede işaret etmiştir (DPD, 1963: 28):

- Belli bazı dairelerde lüzumundan fazla memurların bulunmasına karşılık bazı dairelerde mevcut kadro ihtiyaçlarına karşın dar hatta yetersiz olması,
- Kamu personelin maaş derecesi itibariyle arz ettiği bünyenin, ifa edilmesi gereken vazifelerin önemine ve bu vazifelerin gerektirdiği bilgilere uygun olup olmadığı-yüksek dereceli memurlukların lüzumundan fazla veya az bir oranda bulunması gibi,
- İstihdam edilen kamu personelinin vazifelendirildikleri görevler bakımından gerekli vasıfları haiz olup olmadıkları,
- Mevcut personelin çalışma kabiliyetlerinden tam olarak istifade edilip edilmediği.

Bu belirtilen hususlar kapsamında maaş politikasıyla ilgili olarak maaşın mutlak seviyesi ile nispi ölçüsünün birbirinden ayırt edilmesinin gerektiğini vurgulamaktadır. Mutlak seviye; bir personele verilen maaşın bahse konu personelin işgal ettiği mevki ve buna göre uygun addedilmesi gereken hayat standardı bakımlarından ortalama olarak yeter olup olmamasıdır. Nispi ölçü ise; maaşın barem kanununda çeşitli maaş dereceleri arasındaki farkların personele tevdi edilen vazifelerin önemi ve güçlüğüyle bu vazifelerin başarılı bir şekilde icra edilebilmesi için personelde bulunması gereken bilgilere uygun gelip gelmediğini belirlemektir.

Neumark, *az memur, kafi maaş* düsturuna inanmakta ve sağlam bir memur politikasının temelini bu görüşün oluşturacağını söylemektedir.

Ülkemiz açısından bu konuyu değerlendirdiğinde fasit bir dairenin oluştuğu; maaşları mutlak ve nispi olarak yetersiz olan ve miktar olarak da gerçeklik açısından aşırı olan bir kamu personelini olduğunu, yetersiz maaş alan personelin tam verimle çalışmadığını bundan kaynaklı daha fazla memur alımı gerçekleştiğini, daha fazla istihdam sebebiyle yeterli maaş verme imkanını ortadan kaldıran ve çıkışı olmayan sürecin oluştuğunu vurgulamaktadır. Bu istenmeyen sürecin kırılması için iki çıkış yolu göstermektedir; öncelikli olarak mutlak ve nispi olarak uygun sayılabilecek bir maaş politikasına geçmek ve bu politika gereği istihdam edilecek personel sayısını optimumda sayıda tutmak. Ücrete doygun ve az personel çoğu kamu dairesinde daha az teşkilat mevcudiyetini gerektireceğinden, tatminsiz maaş alan ve sayısı fazla olan personelden kat ve kat fazla verim verecektir. Neumark aşırı personel istihdamı konusunda şu hususları belirtmektedir (DPD, 1963: 31): “Aşırı personel sayısını merkezi teşkilatlarda olduğunu, yerel teşkilatlarda ise yetersiz maaş sebebiyle verimli çalışmanın olmadığını. Memur maaş derecelerinin yukarıya doğru çok hızlı değiştiğini ve bunun yanında çok farklı memuriyet makamlarının ortaya çıktığını hatta kişiye özel memuriyet makamlarının bile teşkil edildiğini” işaret etmektedir.

3.4.1.1.4. Diğer Konular

Neumark raporunda kamu ödemeleri hususunda, ödemelerin peşin olarak yapılmasını tavsiye etmekte ve o dönem itibariyle bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi (Avusturya, Almanya, Çekoslovakya, İsviçre, Fransa ve Belçika) posta çek ofislerinin kurularak ödemelerin çek şeklinde yapılmasını öngörmektedir. Neumark raporunda kamu harcamalarının yabancı ülkelere kıyasla abartılı bir şekilde fazla olmadığını böyle gözükmemesinin sebebi olarak; füzuli veya nispi olarak faydası az olan masrafların yapılmasının, önemli ve önceliği olan işlere engel olması ve bunun yanında gerçekçi olmayan çalışma metotlarının kullanılmasının, devlet mekanizmasının tam verimle işlemesine müsaade etmediğini belirtmektedir. Neumark ortaya çıkan bu mahzurlar açısından müşterek noktada şu hususları belirtmektedir (DPD, 1963: 18):

- Memurların sayısı ile vasıflarına ilişkin meseleler,

- Teşkilat noksanları,
- Kanunların elverişsiz olması,
- Aşırı bir kırtasiyecilik zihniyetinin doğurduğu formaliteler ve bundan ileri gelen zorluklar,
- Bugünkü teftiş ve denetleme usullerinin gösterdiği aksaklıklar.

3.4.1.2. James BARKER Başkanlığındaki Heyetin “Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Raporu” (1951)

Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye hükümeti ile birlikte finanse ettiği, James BARKER başkanlığında farklı dallarda uzman 13 kişilik bir heyetin hazırladığı 15 Mayıs 1951’de dönemin Cumhurbaşkanı Celal BAYAR’ a sunulan rapordur. Rapor ekler dahil toplam üç yüz sayfadan ve iki bölümden oluşmaktadır. Raporun birinci bölümünde Türkiye Cumhuriyetinin gerçekleştirdiği devrimlerden bahsedilmekte bu konu hakkında; “Türkiye son 30 sene zarfında siyasi, iktisadi ve içtimai (sosyal) kalkınma sahalarında dikkate değer hamleler yapmıştır, ihtimal ki başka hiçbir millet bu kadar kısa bir zaman içinde bu kadar çok esaslı reformu başarılı bir şekilde uygulamış değildir” (DPD, 1963: 40) şeklinde gerçekleştirilen devrimlerin önemini ve gerçekleştirilme sürecinin ne kadar zor olduğundan bahsedilmektedir. Raporda; ülkenin iktisadi kalkınma yolunda, sosyal bünye ve halkta asırlar boyunca uzuvlaşmış ve tavır haline gelmiş adetlerin büyük bir engel teşkil ettiğini hatta ticaret ve endüstri faaliyetlerinde uğraşmanın kırıncı meşgaleler olarak görüldüğü, geçerli dini tesirler yüzünden iktisadi ve sanayi inkişafının gerçekleştirilemediğine değinilmektedir (DPD, 1963: 41). Cumhuriyet ilanı ve sonrasında yapılan modern medeni, ceza ve ticaret kanunları ile din ve devlet işlerinin birbirinden ayrılarak laikliğin getirilmesi devletin ayağa kalması için atılan çok önemli adımlar olduğu vurgulanmaktadır. Raporun bu kısmında 1950 senesine gelene kadar süregelen devletin reformlarından bahsedilerek bir Türkiye resmi ortaya konmaya çalışılmıştır.

3.4.1.2.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda mevcut barem ve sivil hizmetler kanununun meydana getirdiği tayin ve personel idaresinin eksiklerinin fazla olduğu tespit edilmiştir. Hizmete alma çok kere ihtiyaçla ilişkilendirilememekte ve bu sebepten dolayı kamu dairelerinde haddinden fazla memur olduğu belirtilmektedir. Mevcut katı memuriyet mevzuatında bu fazla memur sayısı himaye görmekte, verimsizliğe sebep olmaktadır. Bunun yanında kamu dairelerinde çalışacak personel için layığıyla bir görev envanter tespiti yapılamamış ve koordine edilememiştir. Personel terfi sistemi ise liyakat esasına göre değil kıdem üzerine dayanmaktadır. Bunları kapsayacak gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmektedir. (Barker, 1951:89-94)

Raporda Sağlık Bakanlığı için teknik personelin yetiştirilmesine birinci derecede öncelik verilmeli ve ilk planda hemşirelerin yetiştirilmesi konusu önceliğe alınması gerektiği belirtilmektedir. Ebeler için genişletilmiş ve ıslah edilmiş okulların açılması, verem teşhisi hususundaki yetiştirme faaliyetlerine ayrı bir önem verilerek röntgen ve laboratuvar teknisyenlerinin yetiştirileceği bir kursun tertip edilmesinin önemi vurgulanmaktadır. Ayrıca sağlık memurları yerine iki ayrı çeşit sıhhat memurunun; sağlık kontrolörleri ve tabip yardımcıları olmak üzere teşkilatlanması gerekmektedir. Raporda personelin yetiştirilmesine tahsis edilecek giderlerin cari masrafla tertibinden değil, yatırım masraflarından ödenmesinin daha uygun olacağı belirtilmektedir. (Barker, 1951:86-87)

3.4.1.2.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda personel idare sisteminin baştanbaşa yeniden gözden geçirilmesinin gerektiği ve bu yenilenme için merkezi personel dairesinin kurulmasının gerekliliği belirtilmektedir. Kurulacak bu daireye; devlet hiyerarşisinde personel politikalarını ve uygulamalarını birleştirmesi ve gözden geçirmesini mümkün kılacak şekilde yeterli derecede bir pozisyon kazandırılmalıdır. Devlet yönetimine hangi hükümet gelirse gelsin devlet

faaliyetlerinin devamlılığını teminat altına alabilmek bakımından kariyer esasına dayanan bir personel servisinin varlığı çok mühimdir. Devlet kurumlarının gereksinimi olan araç-gereç ve maddeleri satın almak üzere, merkezî bir tedarik kurumunun kurulması gerekliliği belirtilmiştir. (Barker, 1951:89-94)

Raporda devlet otoritesinin lüzumundan fazla merkezileştirilmesinin önüne geçmek ve ancak idari politikayı ilgilendiren önemli meselelerin kararı için yüksek makamlara götürülmesini sağlamak üzere bir kısım tedbirlerin alınmasının gerekliliği belirtilmektedir. İdari politikaya ve icra faaliyetlerine dair olan sorumlulukların dağıtılması hususunun önemli olduğu, kamu idaresinin lüzumundan fazla kırtasiyecilik işlerine boğulduğu ve birçok kamu kuruluşlarında personelin lüzumundan fazla olduğu belirtilmiştir. Yetkilerin büyük ölçüde en yüksek mevkilerde toplandığı, muhabere (iletişim) kanallarının haddinden fazla karışık olduğu belirtilmiştir. Rutin faaliyetler kırtasiyecilik ve engellerden oluşan birçok sorunla karşılaşmakta ve bu da verimliliği ciddi ölçüde engellemektedir. Merkezîyetçi yapının mahzurları sıralanırken bunun kaynak israfına neden olduğu ve bürokrasiyi artırdığına işaret edilmektedir. Yetkilerin devredilmesi sorununun kanun çıkarmakla çözülemeyeceği belirtilirken bürokratik kültür sorununa dikkat çekilmektedir. Yapılan öneriler arasında vilayetlere gönderilen tebligatların vilayet yerine ilgili birimlere doğrudan yapılması gerektiği gibi hızlı ve yararlı çözüm önerilerinde bulunmakla birlikte soruna daha çok mevcut şablonlar üzerinden ve yerel yönetimlerin öne çıkarılması gibi bir pencereden bakıldığı görülmektedir. Raporda sağlık bakanlığı için; bir bölge hastaneleri sistemi ve bunları çevreleyen, daha dahilinde faaliyette bulunacak olan yardımcı sağlık merkezleri şebekesi üzerine bina edilmiş yekpare ve uzun vadeli bir genel sağlık programının başlatılmasının gerekliliği vurgulanıyor. Bu sağlık merkezlerinin başlıca görevi; hastalığı önleme ve en geniş manasıyla halka sağlık bilgileri verme işi olması gerekliliğini belirtiyor. Su programı üzerine de sağlık bakanlığının en az beş sene zarfında tecrübeli yabancı bir umumi sağlık idaresinin hizmetini temin etmesinin faydalı olacağı belirtiliyor. Kalkınma programının tatbikinde devletin uhdesine düşen rolün ehemmiyeti dolayısıyla

hükümetin tarafsız ve amme idaresi komisyonu ihdas etmesini önemle tavsiye edilmektedir. Gerek hükümetin gerekse halkın mümessillerinden oluşacak bu komisyon, devlet organizasyon ve idare tarzının bütün safhalarını etüt etmesi ve bunların ıslahı için tavsiyelerde bulunması gerekmektedir. Yerli ve yabancı mütehasıslar yabancı ülkelerde edindikleri tecrübelerle Türkiye şartlarına uygun düzenlemeler üzerine komisyona yardım etmesinin uygun olacağı belirtilmektedir. (Barker, 1951:86-94)

3.4.1.2.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Raporda maaşların son on beş sene zarfında artırıldığını buna karşın satın alma gücünün düşmesi sebebiyle maaş artışlarının yetersiz kaldığı belirtilmektedir. Bu konuda ihtiyaç duyulan kanuni düzenlemelerin yapılması gerekliliği belirtilmektedir. (Barker, 1951:89-94)

3.4.1.2.4. Diğer Konular

Raporda Türk eğitim sistemi üzerine (DPD, 1963: 53):

“Son 20 sene zarfında maarif (eğitim ve öğretim sistemi) sahasında yapılan seri ilerlemelere rağmen, müstakil ve ilmi, düşünüş ile beraber teknik bilgilerin ve ihtisas öğretiminin şümul (kapsam) sahası tehlikeli bir derecede dar olmakla süregeldiği bu sebeple hükümetin yabancı mütehasısların da yardımı ile maarif sisteminin muhtevasını, metotlarını ve organizasyonunu etraflı bir incelemeye tabi tutulmasının gerektiği” belirtilmektedir. Türk tahsil sisteminin ilkokul seviyesinden yüksek okul seviyelerine kadar ağırlıklı hafızaya ve şekilciliğe önem verdiği belirtilmekte ve katı bir eğitim hiyerarşisi olduğu, öğrencilerin öğretmenlerine karşı tam bir itaat göstermeleri gerektiği belirtilmektedir. Raporda devletin ilkokul sayısını arttırarak okuma-yazma bilenlerin sayısını çoğaltmak üzere olan politikalarının önemli olduğuna ancak zirai ve sanayi alanında gerekli olan eğitilmiş insan için ihtiyaç duyulan teknik ve meslek okullarına gerekli önem verilmediğini belirtmektedir. Fakülteler için ise dersler ve tedris programlarında memleket için önemi

daha ziyade olan sahalardaki ihtisas öğretimine daha çok önem verilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. (Barker, 1951:77-80)”

Raporda ülkedeki gerçek gelir seviyesinin düşüklüğü, yatırımda kullanılabilir kaynakların miktarını cezri (köklü) bir surette engellediği vurgulanmaktadır. Türkiye'nin kalkınmasının esas itibarla iç tasarruflarla finanse edilebileceği belirtiliyor. Devletçilik sisteminde memleket yatırımlarının en münasip sahalara yönlendirilmesine rehberlik edecek bir mekanizmanın olmadığı, yatırımları ilgilendiren kararların ve yatırım zamanının seçiminde büyük ölçüde etkili olan Sümerbank ve Etibank'ın ekonomi politikasının tespiti bakımından asla elverişli olmadığı belirtiliyor. Devletin takip ettiği mali politikanın ekonomik kalkınmanın yönünü tahrif ettiğini bu sebeple satın alma gücünün sınırlanmasına sebep olduğu belirtiliyor. Devletin borçlarının başlıca Merkez Bankası ve ticari bankalar üzerinden olması ve açıkları azaltmak üzere harcanan gayretler ise emtia fiyatlarının artmasına ya da kamu personelinin satın alma gücünü düşürecek vergi artışlarına sebep olduğu belirtiliyor. (Barker, 1951:23-24)

3.4.1.3. James W.MARTIN ve Frank C.E.CUSH' in “Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Raporu” (1951)

Marshall Planı yardımından faydalanmanın koşullarından biri olan bu inceleme, 13 Ağustos 1951 yılında tamamlanarak Maliye Bakanı Hasan POLATKAN' a sunulmuştur. Rapor, Maliye Bakanlığını irdeleyen bir araştırma olmasına rağmen genelde Türk idare sistemi ve Türkiye iktisadiyatını araştıran ve dönemin sosyal gerçekliğini betimleyen bir araştırma raporudur (Yayman, 2005; 163). Rapor, Maliye Bakanlığı üzerine bir inceleme olmasına karşın, ortaya konulan tavsiyeler bütün kamu teşkilatları ve personelini içine alacak şekilde sunulmuştur.

3.4.1.3.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda bu başlık altında geçen hususlar şöyledir; kamu dairelerinde mahiyet itibariyle aynı işi gören memurlar aynı pozisyonda olmalıdır. Kamu personel alımlarında gözetilen belirli bir tahsil seviyesi zorunluluğu ve müsabaka imtihanı, personelin terfi işleminde ise yerini kazanılmış tecrübe ve liyakat seviyesine bırakması tavsiye edilmektedir. Terfi sistemi açısından belirli koşulları sağlayan ki bunlar; personel alımında tespit edilen tahsil durumu, meslekte geçirilecek belirli bir hizmet yılı, meslekte gösterilen teknik kabiliyet gibi hususlar çerçevesinde bir tasnif planı belirlenerek kanunlaştırılması gerekmektedir. Liyakat sisteminin en münasip olduğu şekilde nasıl tatbik edileceğini kararlaştırmak doğrudan doğruya memur alan daireye ait bir iş olduğu, bu dairenin yazılı imtihan, sözlü imtihan, kabiliyet denemesi, tahsil ve tecrübe ölçüsü gibi çeşitli usulleri kullanabileceği belirtilmektedir. Ayrıca bunların yanında; fiziki yapısı sağlam personel seçmek üzere sağlam muayenesi, memuriyete tayin edilmeden önce aday memurun ahlak, şöhret ve şahsiyeti hakkında emniyet verici bir tahkikatın yapılması uygun olacağı değerlendirilmektedir. (Martin ve Cush, 1951:89-106)

Raporda terfi sistemi için kıstas alınacak hususlar bakımından; tahsil, tecrübe, geçirdiği imtihanlar ve farklı kıstaslar olarak tanımlanmaktadır. Kamu dairelerinde terfi atamaları yapılırken her memura liyakatine göre daha ileri pozisyonlara terfi etme imkanı verilmesine önem veren bir sistem teşkil edilerek idame edilmesi tavsiye edilmektedir. Şark (doğu) görevi üzerine; yüksek kademelerdeki memurlar bu bölgede tecrübe kazanabileceklerini, bölgede bulunan memurlar şahsen tercih etmedikleri takdirde geçici bir müddetten fazla doğu görevinde kalmamaları gerektiği vurgulanmaktadır. Raporda, kamuda çalışan kadın personel için; erkek personel ile aynı hak ve imkanlara sahip olmaları gerektiği ve kamu dairelerinin her pozisyonunda görev almaları hususu desteklenmektedir. (Martin ve Cush, 1951:89-106)

Raporda memurlar için ayrılma ve emeklilik uygulamaları tatminkar olarak değerlendirilmekte sadece personeli ayırma kriterlerinden biri olan

ehliyetsizlik durumunda ortaya çıkma ihtimali olan “dürüst ama ehliyetsiz” olan memurların durumu hakkında ne yapılacağı hususuna şu öneride bulunmaktadır (DPD, 1963: 92); “dürüstlüğüne kanaat getirilen memur doğrudan ayırma işlemi yapılmadan teşkilatta başka bir göreve atanarak daha uygun bir pozisyonda tekrar denenebileceği bunun neticesinde yine de ayırma işlemi gerekirse uygulanabileceği” tavsiyesinde bulunulmuştur.

Raporda eğitim hususu bakımından bakanlık işlerinin yürütülmesi ve personelin şahsi inkişafı açısından teşvik edici bir yetiştirme programı desteklenmektedir. Genellikle yetiştirme işinde tecrübelerden faydalanmak, yetiştirme planları yapılırken diğer bakanlık dairelerinden yardım ve özellikle öğretmenlik yapacak elemanlar istemek ve nihayet tedrisatı tamamlamak üzere talebelere muhtelif dairelerin hususi nezareti altında vazife gördürmek lazım geldiği belirtilmektedir. Bakanlık personelinden üniversite eğitime devam edenler için destek verilmesi ve gereken kolaylıkların sağlanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. (Martin ve Cush, 1951:89-106)

Raporda bakanlık gerek merkez gerekse taşra teşkilatında daha iyi iş görülmesini temin, terfiler, memur sayısını azaltmak ve yetiştirme işlerini tanzim edebilmek için memurların mesaisini değerlendirerek bir sicil sistemi üzerinden tedbir alınması gerektiği belirtilmektedir. Sicil sistemi için ortaya sunulan tavsiyeler şunlardır (DPD, 1963: 97):

“Mevcut sicil metodunda, memuru değerlendirmek keyfi ve sadece bir kişinin değerlendirmesi üzerinden yapılmaktadır. Ortaya çıkan sicil çok sık kalmakta ve sicil amirinin memurunu mesai içinde yakında görme durumunun olmaması değerlendirmeyi sağlıklı kılmamaktadır. Bunun yerine birinci olarak, sicil amiri memurun nitelikleri hakkında özet bilgiler hazırlamalı ve ikinci olarak da memurun performansını ölçmek için belirlenmiş zamanlardaki çıkardığı işleri objektif olarak ölçülmesidir. İkinci madde için uygulamada bazı işleri mahiyet itibarıyla bu şekilde ölçülemez de bakanlık bünyesinde birçok iş bu şekilde değerlendirmeye tabi tutulmaya müsaittir(örnek olarak, bir müfettişin ay içinde yaptığı denetim sayısı gibi). Birinci madde için bir amirin sicil vermesi yerine

ikinci bir amirinde sicil vermesinin daha sağlıklı olacağı değerlendirilmektedir. Personele verilecek olan bu sicil; kıdem dolayısıyla maaş artırılmasına layık olup olmadığı, verimlik açısından maaş artırımını hak edip etmediği, yetiştirilme ihtiyacı var mı ve bunlar üzerine bir eğitim programı hazırlanması için gerekli bilgileri sağlamada da fayda sağlayacaktır. Raporda sicil verme işlemleri için amirlere kesinlikle objektif olmaları ve sicil alan personelin sicilleri hakkında tam bilgilendirilmelerinin, personelin geleceği açısından kendisini geliştirmede fayda sağlayacağı ve kuruma olan aidiyetini kuvvetlendireceği”

hususu vurgulanmaktadır. Devlet bütün kamu hizmetlerini içine alan bir “Tasnif Kanunu” hazırlamalı ve şu hususlara önem vermelidir (DPD, 1963: 74):

- Her görevin genel bir tarifini yapmak ve her vazifeyi görecektan memurdan belirlenmiş bir tahsil ve tecrübe aramak ve bu şekilde memuriyete alınacaklarda aranan temel kriterleri tespit etmek,
- Herhangi bir memuriyeti alım yapılacağında sınav vesaire deneme usulleri ile imtihandan geçirmek,
- Normal ve düzenli terfi şekillerinin tespit etmek,
- Personel yetiştirilmesinde tespit edilen noksanlar üzerinden gerekli tedbirlerin alınması,
- Fark gözetmeden adaletli bir maaş sistemini tesis etmek.

Raporun son kısımlarında terfi sistemi üzerine şu değerlendirmelerde bulunulmuştur (DPD, 1963: 103);

“Liyakat Sistemi” mutlaka tatbik olunmalıdır. Mevcut terfi sistemi memurların azami verimle çalışmalarına mani olmakta ve kanun hiç çalışmayan veya pek az çalışan memurların da memur olarak kalmasına müsaade vermektedir. Hüsnü niyete dayanan bir “liyakat sistemi”, tahsil durumları ve vazifede gösterdikleri gayret sebebiyle bazı memurların yüksek mevkilere hızlı terfi etmelerini sağlar. Ayrıca bu şekilde kıdemli

olan fakat kabiliyet göstermeyen tembel ve tahsilsiz memurlara terfi yolu ebediyen kapanmış olur.”

3.4.1.3.2. Kamuda Örgütlenme

Rapor, bakanlık hizmetlerine alınacak adayların seçilmesine dair ölçüler konulması, terfi kıstaslarını düzelterek tedbirler alınması, büro mesaisi için münasip usuller koyulması ve buna benzer konuları düzenlemek üzere bir teşkilatın kurulması gerekliliğinden bahsetmektedir. Bakanlık personelinden azami verim alabilmesi için personelinin moralini yüksek tutması gerekmektedir. Bunun için personelin çalışma şartlarını en iyi şekilde temin ve idame etmekten sorumludur (iyi ışık şartları, kısa dinlenme müddetleri, dikkatle düzenlenmiş bir maaş planı ve bunun gibi yardımcı etkenler). Raporda bu konu hakkında yaşanan bazı aksaklıklar şu şekilde belirtilmiştir (DPD, 1963; 100-101):

- Yolluk ve gündelikleri: Bakanlık bünyesinde bir yerden başka bir yere nakledilen bir memura eşyalarını nakletme masrafı ödenmemektedir. Ayrıca seyahat edenlere farklı gündelik verildiği gibi miktarı da kifayetsizdir.
- İzinler: Bakanlık izinler konusunda cömert davranmakta ve izinler bilhassa yaz aylarında verilmektedir. Özellikle resmi tatil günlerinin izin ortasına değil başına veya sonrasına ayarlanması bir nevi haksızlık oluşturmaktadır.
- Haber/Bilgi verme (Enformasyon): Bakanlık personelin, bakanlığın faaliyetlerinden haberdar olmasını sağlanmalı ve bunun için gerekirse bir haber bülteni yayınlanmalıdır.
- Toplantılar tertip etmek: Bakanlık personeli arasında ilişkileri kuvvetlendirmek ve aralarındaki birilik ve dayanışmayı arttırmak için toplantılar düzenlemenin önemli olduğu değerlendirilmektedir.

- Personelin dertleriyle alakadar olmak: Bakanlık personelinin her türlü sıkıntıları ile ilgilenmeli, bunların giderilmesi için gerekli çabayı göstermelidir.
- Sağlık ve korunma: Bakanlık bu konu hakkında personelin çalıştığı ortamda gereken ışığın, ısıtmanın, havalandırmanın, hijyen ve mesai için rahat bir ortamı temin ederek personelin sıhhati için gerekli tedbirleri almaktan sorumludur.

Raporda Türkiye’de bütün bakanlıklara, bütün katma bütçeli dairelere, bütün devlet iktisadi teşekküllerine ve bir dereceye kadar bütün mahalli idareleri kapsayacak şekilde merkezde bir genel personel dairesi kurulması gerekliliği desteklenmektedir. Türkiye’de gelenekler böyle bir idari teşkilat yerine geniş bir ölçekte kanunlara giren sınırlamalar yerini almıştır. Uygulamada kendisine takdir hakkı tanınan merkezi bir teşkilatın şimdiki mevzuatın çok üstünde fayda sağlayacak bir konumda olacağı vurgulanmaktadır. Raporda maliye bakanlığı personel politikasının kurulması hakikatte bütün hükümeti kapsayan bir politikanın kurulmasına vesile olacağı değerlendirilmektedir. Memurlara ilişkin mevzuat tüm kamu dairelerini kapsayacak ortak bir zemin üzerinde düzenlenmelidir. Kamu personelinden bir işin hakkıyla yapılması isteniyorsa öncelikle personelin motivasyonunun yüksek tutulmasının gerektiği belirtilmektedir. Bakanlıkta çalışan bütün memurların daha verimli olmalarını temin etmek üzere, memurun maneviyatını yükseltecek diğer çeşitli tedbirlerin de behemehal (mutlaka) alınmasının gerektiğini ve bunun için memurların durumunu mütalaa etmek, onlarla kendi istikballerini, şahsen arzu ettikleri vazifeler ve sicilleri üzerine konuşmak üzere toplantılar organize edilmesini tavsiye etmektedir (DPD, 1963: 104).

3.4.1.3.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Raporda kamu personeli ücret sistemi için şu yorumlarda bulunulmuştur (DPD, 1963: 80-82):

“Bir kamu dairesinde işlerin iyi yürüyüp yürümediğini, o dairede istihdam edilen personelin kendi daireleri hakkındaki düşüncelerinden belli olmaktadır. Eğer olumlu bir haleti ruhiye tesis etmek isteniyorsa memurlar arasında birlik ve beraberlik ruhunun inkişaf ettirilmesi ve fark gözetmeyen bir maaş sistemi tatbik edilmesi gerekmektedir. Mevcut barem mevzuatının çağın doğurduğu yeni şartlara cevap veremediğini, hususi kanunlar ve hususi şartlar hesaba katıldığından çok farklı uygulamaların ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun için modern toplumlarda uygulanan pozisyon tasnifini Türkiye içinde uygulanabileceğini bütün kamu dairelerini kapsayacak şekilde yeni bir barem mevzuatını oluşturulması gerekmektedir. Her idari mevki için ayrı maaş nispetleri kabulü gerekmektedir. Bunu bir örnekle açıklamak gerekirse; Maliye bakanlığında maaşları 625-825 lira olan müşavirlik pozisyonu için maaş nispetleri 625-675-725 ve 825 olsun. Bu meslek grubunda yeni başlayan biri 625 lira ile işe başlayacaktır. Personelin terfi süreci şu şekilde işleyecektir: normalde üç yıl sonra 675 liraya terfi edecek ama üstün bir başarı gösterirse bir sene zarfında bir üst maaş nispetine geçecektir. Eğer personel vazifesinde başarısızlık ve verimsizlik gösterirse terfi edemeyecektir. Bunun haricinde başka bir pozisyona terfi etmedikçe en son terfi ile 825 lira maaş alacaktır”.

Raporda maaş sistemi için şu tavsiyelerde bulunmaktadır (DPD, 1963: 82):

- Muhtelif devlet daireleri arasında farklı maaş verme usulünü kaldırmak için devamlı bir gayret gösterilmelidir. Çünkü Türk kamu personeli şu algı içindedir; bazı bakanlıklar kendi memurlarına diğerlerinden daha iyi bakmaktadır. Bir vilayette aynı derecedeki memurlar muhtelif bakanlıklara mensup oldukları için muhtelif maaş almaktadırlar. Bir grup memurlar (mesela hakimler) fazla olarak bir tazminat ödenmesi yine bir ayrılığa sebep olmaktadır,
- Bazı ailelerin güç yaşama şartlarını hafifletmek üzere hususi yardımlar yapılması fikri (çocuk zammı, doğum, ölüm ve hastalık hallerinde) umumiyetle tasvip edilmektedir,

- Bütün pozisyonlara şamil ve hususi hayatta cari ücret nispetlerine göre ayarlanmış mütakamil bir maaş sistemi memurlar arasında bir adalet duygusu oluşturacaktır,
- Bazı uzmanların hususi ve geçici olarak istihdamı için bir kısım pozisyon ayrılması uygundur. Türkiye’de mevzuat bunu düşünmüş olmakla beraber geçici istihdamla daimi arasında bir ayırım yapmamıştır. Bu sebeple heyetimiz bu gibi uzmanların geçici çalıştırılmalarını tavsiye eder ancak bu durumun belirli bir süreden fazla (altı ay gibi) olması durumunda normal kadroya geçirilmesi uygundur,
- Personele tayin olunan maaş nispetlerinde Türk lirasının değer ve coğrafi bölgesel şartların doğurduğu geçim zorlukların hesaba katılması gerekmektedir.

Raporun son kısmında yapılan genel değerlendirmelerde barem rejimi hakkında şu yorumlar yapılmıştır (DPD, 1963: 102): “Barem rejimi mutlaka değişmelidir. Bazı teknik mevkiler teknik evsafı olmayan kişiler tarafından işgal edilmektedir. Yetiştirme ve tecrübe, bir makama tayin şartı olarak, hem keyfi, hem de kemmi bakımlardan aranmalıdır. Maaş sistemi tazminat usulüne başvurulmadan düzenlenmeli ve tek bir maaş tablosu üzerinde karar kılınmalıdır”.

3.4.1.4. Oskar LEIMGRUBER’ in “İdari Teşkilat ve Personel Sorunları Raporu” (1952)

İsviçreli Hıristiyan Demokrat Halk Partisi'nden (CVP) bir politikacı olan eski Şansölye Dr. Oskar LEIMGRUBER (www.admin.ch) tarafından dönemin hükümeti isteği üzerine idari teşkilat ve personel konuları üzerine yaptığı etütler bir rapor haline getirilerek ikamet ettiği İsviçre’den dönemin ekonomi ve ticaret bakanı Prof. Muhlis ETE’ ye gönderilen rapordur. Leimgruber raporunda genel olarak Türkiye’nin o günkü idare teşkilatı üzerine gözlemlerini ve tetkiklerini aktarırken özelde bakanlıkların organizasyon yapıları ve daha çok da personel sorunları üzerinde durmaktadır. DPD

tarafından hazırlanan özet metinde raporun sadece personel sorunlarına ait kısımlarının özeti bulunmaktadır.

3.4.1.4.1 Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda kamu personelinin seçim ve tayin işlerinin hangi makam tarafından yapılacağı üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Yapılacak seçim ve tayin işini tek bir makam altında toplanmaması gerektiği, kamu personeli alımları için genel geçerli kıstasların merkezi bir yerden belirlenmesi sonrasında kamu personeli kadrosu için yapılacak seçim ve tayin işini, kadronun gerektirdiği kabiliyetler, istihdamın merkezi veya yerel bir dairede olması v.b. hususlar üzerinden ilgili kamu makamları tarafından yapılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmiştir. Bu konu hakkında şu şekilde bir tavsiyede bulunulmuştur (DPD, 1963: 145):

“Bütün devlet ve belediyelere memur ve çalışan olacakların meclis tarafından değil, hükümet veya idare organları tarafından seçilme ve tayin edilmesi gerektiğidir. Bununla beraber en yüksek idari makam sahiplerinin (Devlet Başkanı, Yargıtay ve Danıştay başkanı ve üyeleri) T.B.M.M tarafından, başbakan ve kabine üyeleri tayinleri Cumhurbaşkanı tarafından yapılmalıdır. Hükümet en yüksek derecedeki memurların tayininde, münferit bakanlarda orta derecede memurların, müsteşar ve muavinleri ile umum müdürler ve umumi katipler ise diğer memurların tayininde yetkili olmalıdır. Müstahdem ve diğer hizmetlilerle görevli olanların (hademe ve işçi) tayinleri müdürlere ve şube şeflerine bırakılmalıdır. Kamu hizmetine gireceklerin seçiminde ve tayininde o iş ehil olmayanları tercihten kaçınılmalı ve bunun içinde o memuriyet resmen ilan edilmelidir. İstihdam edilecek memuriyet açıkça tanıtılmalı, hangi zamanda bu kadroya dilekçe verenlerin hangi mevkiye talip olacakları usulüne göre resmen ilan edilerek gerekli tayin işlemi yapılmalıdır”.

Kamu personelinin tayin ve görev süreleri hususunda ömür boyu (kaydı hayat) şartıyla olan sistemin sakıncalı olduğu, sistemin devamlı surette ve ammenin

zararına olarak-gerçekte kamu hizmeti için kurulmuş bulunan- idare mekanizmasının bürokrasileşmesiyle sonuçlanacağı belirtilmiştir. Müddetle mukayyet (süreyle bağlı) istihdam sisteminde ise idarenin elinde personel üzerinde işe odaklanmasını sağlayacak önleyici imkanların bulunduğu ve personelin görev müddeti sona ermesiyle yeniden tayin imkanının belirsiz olması, personel açısından olumlu bir etki bırakacağı değerlendirilmektedir. Çünkü işine son verilme korkusu personelin görevde ihmalciliğe ve kötü adetlerinin idamesine meyilli olanlar için ıslah edici bir etki sağlayabileceği düşünülmektedir. İstihdam müddeti sonunda yeniden tayin ehliyeti ortadan kalkan, memurun tavır ve performansı tatminkar görülmediği ve bir şekilde kendisine karşı mevcut itimadın sarsılması veya önem arz eden bir sebep ile görevinden uzaklaştırılması gerektiğinde eli güçlü olan taraf idare tarafı olacaktır” vurgulanmıştır. Raporda personel kadroları üzerine yeni teşkilat tedbirleri uygun bir seviyeye gelinceye kadar yeni tayinler yapılmamasının gerektiği, ihtiyaç duyulan personel alımlarının kadro fazlaları üzerinde yapılmasını uygun olacağı belirtilmiştir. (Leimgruber, 1952: 14-15)

3.4.1.4.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda kamu personelinin hukuksal olarak nasıl değerlendirileceği üzerine bir analiz yapılmıştır. Öncelikle kamu personeli ile devlet arasındaki ilişkinin özel bir teşebbüs gibi değerlendirilerek bir iş anlaşması çerçevesinde mi yoksa hizmetin kamuyu ilgilendirmesi sebebiyle ayrı bir açıdan ele alınması mı gerekliliğine değinilmiştir. Devlet hizmetlerini yerine getiren kamu personeli yerine getirdikleri hizmetin kamuyu ilgilendirmesi ve iş yerinde buldukları amir-memur ilişkileri babında özel teşebbüs hukuku ile değerlendirilemeyeceği, kamu personelinin özel bir teşebbüsteki gibi istenildiğinde işinden çıkarılamayacağı, devlet idaresinin emniyeti hususi hukuk vasıtalarıyla kifayetsiz bir şekilde garanti edilemeyeceği belirtilmiştir. Farklı açılardan yapılan analiz sonucunda şu tespit yapılmıştır (DPD, 1963: 143):

“Memurun hizmet münasebeti, maksada en uygun olarak amme hukuku mevzuatı üzerine kurulmalıdır. Gerek devlet idaresinin ve gerekse ücretlinin menfaati bakımından bu zaruridir. Aksi halde devlet ile çalışan arasındaki otorite münasebeti ziyana uğrar. Gerek devlet ve hükümetin ve gerekse onu harice karşı temsil eden memurun otoritesi amme hukukuna dayanmış bir hizmet münasebetini gerektirir”.

Raporda kamu dairelerinde çalışma saatleri üzerine bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Personelin çalışma saatleri konusunda öğle arası paydos vermeyen ama mesai erken bitiren İngiltere örneği verilmiştir. Buna göre sekiz saatlik bir mesai üzerinden erken başlayacak ve öğle yemek arası çok kısa olacak şekilde ve mesai bitiminin de erken olmasının personelin mesai sonrası kendisine ve ailesine zaman ayırmak açısından olumlu olacağı, idare içinde ısınma ve aydınlatma gibi konularda tasarruf sağlamak açısından iyi bir fırsat olacağı değerlendirilmiştir. Bunun karşısında kesintisiz bir mesainin yaz mevsiminde personel açısından çok sıkıntılı olabileceği, erken biten mesai sonrası zevkine düşkün bazı personelin eğlence ile şahsi masraflarını artırabileceği değerlendirilmiştir. Genel bir analiz sonrası fasılasız mesai sisteminin uygun ve tatbikinin imkan dahilinde olduğu vurgulanmıştır. (Leimgruber, 1952: 29-31)

3.4.1.4.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Raporda kamu personeli ücret sisteminin dayanması gereken kıstas üzerine iki seçeneğin olduğu, birincisi yapılan işe göre ikincisi de sosyal ücret yani ihtiyaç veya aile durumuna göre olabileceği belirtiliyor. Yapılan işe göre bir ücret sistemi olduğunda yapılan işin niceliği ve niteliğine göre personelin sosyal durumuna, yaşadığı bölgeye bakılmaksızın bulunduğu yerin asgari geçinme haddi üzerinden ücretlendirilmesidir. Sosyal ücret üzerine kurulu sistemde ise personelin sosyal durumu (evli/bekar), geçindirmekle yükümlü olduğu ailesi, görev yaptığı bölgedeki sosyo-ekonomik koşullar göz önünde bulundurularak ücret sistemi şekillendirmektedir. “*Aynı işe aynı ücret*” yerine “*aynı işe aynı geçim*” prensibinin yer bulması daha doğru değerlendirilmektedir. Bu konu hakkında (DPD, 1963: 154):

“Çünkü işverenleri hizmetinde bulunanlara insani bakımdan daha ziyade yaklaştırır. Artan aile yükünün kısmen de olsa müşterek taşınmasına yardım eder. Bunun aksine maaşı yetmeyen bir kamu personeli ya kendisi veya eşi başka bir iş bulmak durumunda kalacak ve sosyal açıdan beraber geçirebilecekleri zaman bulamayacak ve bu şekilde moral ve konsantrasyon açısından düşük bir seviyede olmalarına, iş verimliliğinin düşmesine sebep olacaktır. Ayrıca bu sistemde maaşların tespitinde geçim masraflarının mahalli farklarını göz önünde bulundurmamak esastır. Maaşları aynı satın alma kabiliyeti prensip kabul edildiğinde geçim masrafları yüksek olan mahallerdeki memurlara hususi pahalılık veya mesken zammının ödenmesi, bunun aksine küçük ve geçimi daha ucuz olan bölgelerde çalışan personelin maaşlarında mahalli indirim yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bahsi geçen mahalli durum nüfusa dayılı olmayıp, bölgedeki yakıt, kira veya gıda fiyatları gibi farklı gider kalemleri temel alınarak belirlene mahalli farklılıklardır”

şeklinde değerlendirmelerde bulunulmuştur.

3.4.1.5. Maurice Chailloux DANTEL’ in “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma Raporu”(1959)

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir müddet çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-DANTEL’ in başkanlığında bir heyet tarafından dönemin Demokrat Parti hükümeti talebiyle hazırlattırılan bu rapor Türkiye’de devlet memuriyeti ve reformu ile devlet personel kanunu projesi konuları üzerine yapılan önemli bir araştırmadır. “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” isimli üç ciltten ve toplam 387 sayfadan oluşan oldukça hacimli bir çalışma TODAİE bünyesinde hazırlanmıştır. Raporun birinci cildini oluşturan “Türkiye’de Devlet Memuriyeti ve Reformu” ile “Devlet Personel Kanunu Projesinin İzahı” isimli bölümler 1959 yılında kaleme alınmışken diğer iki cildin 1958 yılında kaleme alındığı görülmektedir. Raporun birinci cildinde “Türkiye’de Devlet Memuriyeti ve Reformu” ile “Devlet Personel Kanunu

Projesinin İzahı” isimli iki ayrı inceleme bizzat Chailloux–Dantel tarafından yazılmıştır. İkinci ciltteki “Devlet Personeli Maaş ve Ücretleri” isimli çalışmanın Doğan AVCIOĞLU ve “Türkiye’de Amme Hizmetlerinin Gelişimi ve Devlet Personeli” adlı diğer çalışmanın ise Gülgün GÖNENÇ tarafından kaleme alındığı görülmektedir. Üçüncü ciltte ise “Sosyal Güvenlik” konusu Nabi DİNÇER, “Mahalli İdareler Personeli” konusu İbrahim YASA ve alan araştırmasına dayanan “Devlet Memurlarının Morali” isimli konu ise Sevda EREM tarafından kaleme alınmıştır (Yayman, 2005: 186).

Raporun önsözünde çalışmanın amacı şu ifadelerle anlatılmaktadır (TODAİE, 1959: 112):

“Bir memleketin idari müesseseleri, siyasi rejim yerleşmiş olsa bile, sabit kalmaz. Demografik, ekonomik, sosyal, kültürel şartlar süratle değişmekte ve bu değişme reformları zaruri kılmaktadır. Tekniklerin ilerlemesi kanun, doktrin, içtihat veya tatbikatın kurmuş oldukları “örnek” müesseselerinde değişmesiyle sonuçlanmakta, ortaya yeni örnekler çıkmakta ve bu vetire böylece tekerrüre devam eylemektedir. Türkiye artık, idari reformların özlemediği bir çağa erişmiş bulunuyor. 1923’te Cumhuriyetin ilanını büyük bir idari inkılap takip etmişti. Modern Türkiye’nin meydana gelmesinde bunun büyük yardımı olmuştur. Fakat ikinci dünya savaşından beri demografik ve ekonomik gelişmeler, bütün milli bünyeyi alt-üst edecek derecede değiştirmiş bulunmaktadır. Böylece geniş ölçüde bir idari reform zarureti yeniden baş göstermiştir. Bu reformun unsurları arasında, devlet memuriyeti baş mevkii işgal etmektedir.”

Rapor 1956 yılında meclise gönderilen Devlet Personel Kanunu Tasarısının bir analizi ve ön incelemesi olmuştur. Raporda Mahalli İdareler Personeli konusu geniş bir biçimde ele alınmış ve sayısal olarak da bir irdelemeye tabi tutulmuştur.

3.4.1.5.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda kamu kurumları arasındaki mevcut olan farklı uygulama ve imtiyazların üzerine önemle durulmakta ve şu şekilde grift bir tespit yapılmaktadır (TODAİE, 1959: 114):

“Bir çalışma grubu teşkil edilerek, vekalet (bakanlık), müdürlük, hizmet, müessese ismini alınca göreceği işin hususiyeti, kendisini teşkil eden kimseler arasındaki nispi menfaat birliği bu vasatta gelişen ve bu teşekkülü diğer teşekküllerden ayıran hatta onlara karşı cephe almağa sevk eden “meslektaşlık zihniyeti” bu dairelerin personellerini kendilerine has şekillerde idare etmelerine sebep olacak bir etkendir”.

Dantel’in burada kamu daireleri arasında oluşan kendini daha önemli görerek daha fazla imtiyaz ve imkan sahibi olma arzusunun temelinde yatan düşünceyi analiz etmektedir. Bu konu hakkında hukuki olarak da bir parçalanmanın söz konusu olduğunu şu şekilde ifade etmektedir (TODAİE, 1959: 116):

“Anayasada madde 39 göre bakanlara bakanlıklardaki işler bakımından siyasi ve hukuki bir mesuliyet tahmil etmektedir. Aynı kanunun 90’ıncı maddesi Türkiye’nin mülki taksimatından bazılarına hükmi şahsiyet tanımaktadır. Her müesseseye ait teşkilat kanunu alınan kararlardan o müessese amirini veya idare meclisini mesul tutmaktadır. Şu hale göre, bu memlekette personel idaresinin parçalanmasının bir de hukuki mesnedi bulunduğuna şaşmamak gerekir”.

Bahsedilen bu devlet personeli üzerindeki parçalanmışlık ve ferdiyetçilik kamu daireleri için yapılacak kadro düzenlemelerinde de etkili olmaktadır. Bakanlık ve müesseselerin iç organizasyonu her kısım için ayrılan bütçe tahsislerine ve bildirilen ihtiyaca göre düzenlenen bir çalışma yerleri listesi olan kadrolara dayanmaktadır. Bu ihtiyaçlar ise tip fonksiyonları yani belirli bir umumi kültür seviyesine, teknik bilgilere, tatbikattan elde edilen tecrübelere

v.s. ye tekabül eden “örnek”ler nazarı itibara alınmaksızın tahlil edilmektedir. Bundan doğan başlıca sıkıntılar şunlardır (TODAİE, 1959: 118):

1. Müdürlükten aşağı fonksiyonlar için bu kadroların kalitesi-niteliği bakanlıktan bakanlığa değişmekte farklılık göstermektedir.
2. Memuriyet unvanları pek çok çeşitlidir. Memuriyetlerin tasnifi bu unvanların sınırlı miktardaki örneklere icrası demek olduğundan bugün için tahakkuk ettirilmesi müşküldür.
3. Birbirine benzer işe müsavi ücret” (eşit işe eşit ücret) ilkesi uygulanmamakta ve görülen odur ki kısa sürede de uygulanamayacaktır.
4. Tayin ve terfiler kişi ölçüsüne münhasır muameleler olarak kalmaktadır.
5. Geçici meslek grupları hukuken mevcut olmadıklarından, bunların her birine hususi bir statü vermeğe imkan yoktur.
6. Personel idaresine ait muameleler umumiyet itibarı ile bireysel bir karakter arz etmekte olup top yekun muamele vasfını haiz bulunmamaları sebebi ile daha az teknikleşmiş, daha az muntazam ve daha çok masraflı hale gelmiştir.
7. Her çalışanın niteliğine bağlı olarak iş sahalarına ayrı olarak iş organizasyonları yapılması bulunmamaktadır. Her iş sahasına bağlı olarak bu tahlillerin yapılması elzemdir.
8. Mevcut yapı içerisinde kontrol güç temin edilmekte ve ferdiyetçi vasıflarını muhafaza etmektedir. Bundan dolayı kontrol neticeleri umumileştirilememekte ve amme idaresi sahasındaki ilerlemeler çok yavaş husule gelmekte ve kısmi kalmaktadır.

Raporda devlet memuru için meslek sahibi olmanın teminatlarla himaye edilmiş olmak ve göreceği terfilerde meslek kemalini bulmak olmasına rağmen mevcut durumda mesleki teminatların yetersiz olduğu, bir memur için amiri tarafından rahatlıkta mesleğinden yoksun bırakacak bir sisteminin mevcut olduğu belirtilmektedir. Bu konu üzerine, halen yürürlükte olan mevzuatta memur haklarının, Cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli kanuna nazaran daha az müdafaa etmekte

olduğundan bahsedilmektedir. Bu konu hakkında amirin salahiyeti ile memurun meşru hakları arasında çok ince bir denge olduğu devlet siyasi felsefesindeki değişikliklerinin veya memur ahlak seviyesindeki değişmelerin bu konuyu doğrudan etkilediği vurgulanmaktadır.

Raporda kamu personeline uygulanacak terfi sistemi üzerine insanın sosyal yapısını ön plana çıkaran kapsamlı şekilde şu izahat yapılmıştır (TODAİE, 1959: 123):

“Terfi sistemi, her insanın ilerlediğini hissetmek ve başta aile efradı olmak üzere, amirlerinin kendisini günden güne takdir ettiklerini ve kendisine günden güne fazla kıymet verdiklerini etrafa duyurmak ihtiyacı olduğu keyfiyettir. Bu başka bir tabirle “ terfi sadece idari bir tedbir değildir” demektir. Terfi psikolojik ve nihayet sosyal bakımdan iyi neticeler doğuran bir vakadır. Türkiye’de 1926 tarihli kanunla bir müessese haline getirilmiş bulunan –kıdeme göre terfi- esası da her halde buna istinat etmektedir. Memurun terfi edeceği derecede boş kadro bulunmadığı hallerde bile kendisine o derece maaşının verilmesi öngörülmüştür. Bu maaş derecesinin, memuriyet kadrosundan ayrı olduğunu ve neticede insani bir felsefenin teknik mülahazalara üstün tutulduğunu kabul etmek demektir”.

Raporda terfi sistemi olarak iki farklı terfi sistemini tanımlanmaktadır. Birinci olarak Avrupa terfi sistemi de olan “şahsi mertebeye sistemi”. Bu sistemde kamu personelinin şahsına ve haysiyetine itibar edilir. İkinci terfi sistemi “memuriyet sistemi” ise memuriyete tekabül eden vazifenin en etkili bir şekilde ifa edilmesi önceliklidir. Meslek birbirini takip eden bir terfiler silsilesi olarak tarif edilecek olursa birinci sistem meslek sistemidir. İkinci sistem ise meslek fikrine yabancıdır. Bu sistemde elde etmek istediğin boş mevkileri araştırarak, bu pozisyonlara uygun kabiliyetleri kazanman gerekir. Halbuki birinci sistemde bir üst mevkide kadro olmasa bile maaş ödemesi için gerekli derece ilerlemesi yapılabilmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, birinci sistemde sıralı bir şekilde liyakat gerektirmeden yükselebilenken, ikinci sistemde ise sahip olduğun evsafa göre uygun kadroda değerlendirilmektesin

(bir alt mevki olsa bile). Her iki sistemde değerlendirildiğinde kıdeme göre terfi, memurun vakarını korumakta ise de, mesleğinde ilerlemesini ve neticede devlet memuriyetinin topyekûn müessirliğini temin etmemektedir. Memuriyet terfi sisteminde ise memur intibakını tamamlaması ile etkinliğini artırarak devlet memuriyeti açısından kabule şayandır. Fakat burada baş gösteren sıkıntı ise kamu kurumlarında yaşanacak olan memur devridir (turn-over). Bunun için iki sistemden azami faydalanarak uygulanabilir bir terfi sistemi oluşturmak gerekmektedir. Raporun sonuç kısmında kamu personeli hizmetleri için kalitesi muhtelif seviyelerdeki öğretinin düşüklüğünden, öğretim ve iktisadi gelişmenin kifayetsizliğinden etkilendiği, yüksek ve orta kademelerdeki memurlar için vazife başında meslek eğitimi verilmesine (inservice training) yeni başlaması ile bu uygulamanın alt kademedeki memurlar içinde uygulanması tavsiye edilmektedir

3.4.1.5.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda kamu personeli bağlamında yaşanan parçalanmışlığın çaresi olarak yapılmaya çalışılan mevzuat birliğinin kafi olamadığına bunun yanında devlet memuriyeti heyeti umumiyesi içindeki seviyeleri ve mesleki ihtisaslar ile tarifleri kabil, türdeş fonksiyon grupları veya örneklerin iyice tespit edilerek devlet memuriyetinin arz etmekte olduğu mozaik yapının nispeten az sayıdaki gruplara devrederek daha sade bir duruma geçebileceği üzerine durulmuştur. Yapılmak istenen bu reformlar için çok teknikleşmiş ve kuvvetli dinamik bir yapıya sahip bir kamu idaresinin varlığını zorunlu kılmaktadır. Raporda “Devlet Personel Dairesi” ihdası suretiyle bu gerekliliğin yerine getirileceği ancak bununla birlikte bütünüyle devlet memuriyetini hukuki bünyesi üzerine çareler bulunması gerekliliği belirtilmektedir. Raporda bir “Devlet Memuriyeti Siyaseti”nin ihdas edilmesi gerektiğinin, bununla birlikte hazırlanan Devlet Personel Kanunu tasarısının Büyük Millet Meclisinde kabul edilmesini ve bundan sonrada Devlet Personel Dairesinin kurulması gerektiği belirtilmektedir. Bu teşkilat kanunu bir icra bürosu olarak kalmamalı, ilgilendiği meseleleri akademik, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveleri içinde mütalaa ederek sonuçlara ulaşması gerektiği belirtilmiştir.

3.4.1.5.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Ücret konusunda bir kadronun pozisyonun personel açısından cazibesi önemli bir husus olmasının yanında alınacak ücret, sağladığı gelire ile konumlanacağı sosyal mevki, maaşının hayat pahalılığına göre değişebilmesi ve sosyal yardım ile aile zamları durumu raporda irdelenmiştir. Raporda kamu personel ücret sistemi için kamu daireleri, iktisadi devlet teşekkülleri ve özel teşebbüsler arasındaki ücretlerini dengesiz olmasından bahsedilmektedir. Aynı işe aynı ücret felsefesi üzerinden aynı işi yapan fakat farklı kurumlarda çalışan personel arasında ücret farklılıklarının olduğu tespit edilmiştir. Bu konu hakkında birçok kanunlar çıkarılmış, fakat devlet daireleri arasında ayrımlar bulunması, hususi geleneklerin devam etmesi, metinlerin yeterli derecede açık olmaması ve her şeyden ziyade iktisadi devlet teşekküllerinde bile özel teşkillerden daha az ücret almaları hususu ön plana çıkarılmıştır. Devlet daireleri kendilerini; devletin umumi bünyesi içinde en lüzumlu olmakla beraber memurlarına tatbik olunan ücret sistemini en az gıpta edilecek bir seviyede olmasının ortadan kalkması icap eden bir tezat olduğu fikrini müdafaada güçlük çektikleri belirtilmektedir (TODAİE, 1959: 129).

Raporda personel maaşları belirlenmesi hususunda örnek bir aile seçilerek gelir gider hususunda ülke coğrafyasının farklı yerlerinde satın alma gücü üzerine örnek çalışmaların olmamasının ücret sisteme açısından büyük bir eksiklik olduğu belirtiliyor. Oluşturulacak bu istatistiklerin kamuoyunu aydınlatma babında önemli olarak değerlendirilmektedir. Raporda kamu personelin satın alma gücünün aşırı bir şekilde düştüğü ve Cumhuriyetin ilk senelerinde mesleğe başlamış şimdi emekli olmuş bir personelin maaş derecesinin yüksek olmasına karşın fakirleşmiş olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte milli gelirin artmış olması kamu personelin bu servetten olması gerektiği gibi yararlanmadığı vurgulanmıştır. Bahsedilen bu konu hakkında en çok etkilenen yüksek dereceli memurlar olması ve memurların ümitsizliğe düşmesine asıl mesleği yanında ikinci veya üçüncü bir iş yapmasına bu sebeple asıl mesleğine olması gereken ilgiyi gösterememesine sebep olduğuna dikkat çekilmektedir. Yüksek kademedeki memurlarda

yaşanan bu durum alt derecedeki memurlar için kötü etkiler bırakmakta, personelin iş motivasyonu açısından olumsuz bir hava oluşturmaktadır. Raporlarda ülkenin farklı yerlerinde vazifeli personel için buldukları coğrafyanın getirdiği ekonomik değişikliklerin göz önünde bulundurulmadığı, aynı işe aynı ücret kavramının hukuki olarak ne kadar doğru olsa da gerçek hayatta doğu illerindeki gelişmişliğin daha az oluşu, yaşam tarzlarının ve sosyal yapının daha farklı oluşu, piyasa açısından batı illerine göre bir darlığın olması gerçeğine yüz çevirmek olarak değerlendirilmektedir. Ücret sistemi üzerine devletin planladığı Echele-Mobile (ücretlerin hayat şartları ve pahalılığına göre ayarlama üzerine kurulu maaş sistemi) barem sisteminin halihazırda statik etüt ve araştırma yaparak bunların neticelerini kıymetlendirecek teşekküllerini ihdas edilmeden bu sisteme geçilmesinin etkili olamayacağı savunulmaktadır.

3.4.1.6. H.J. Van MOOK' un "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform Raporu", "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri Raporu" ve "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme Raporu" (1962)

İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu yönetimi rejiminde yapılmak istenen reformlar 1960 sonrasında da devam etmiş ve dönemin Başbakanı İsmet İNÖNÜ tarafından yeni personel rejimi üzerine verilen talimatlar sonrasında Devlet Personel Dairesi tarafından İstatistik Enstitüsü ile ortak mevcut kamu personeli durumunun ortaya çıkarılmasına ve bunun yanında da teknik yardım imkanlarından faydalanmak üzere yabancı uzmanların görüşleri alınmasına gidilmiştir. Bu kapsamda Avrupa İktisadi İşbirliği Dairesi (OECD) tarafından gönderilen H.J. Van MOOK ilk önce 21 Mart 1962 tarihinde ülkemize gelmiş ve 7 Nisan 1962 tarihinde ayrılmıştır. İkinci defa 30 Mayıs 1962 tarihinde gelmiş ve 14 Temmuz 1962 tarihinde ayrılmıştır. Ankara'da geçirdiği bu zaman dilimlerine istinaden Fransa'da hazırladığı üç rapor ve bir muhtırayı DPD' ye sunmuştur. Bunlar; "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform", "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Ana Prensipleri ve Gayeleri", üçüncü olarak DPD başkanı Hasan Şükrü ADAL'a

gönderilen personel reformunun gerçekleştirilmesinde ihtiyaç duyulacak uzman personel hakkında derin izahat içeren muhtıra ve dördüncü olarak ise “İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme” adlı raporlarıdır.

Van Mook birinci raporu “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform” da genel olarak kamu personeli rejiminin bir resmini ortaya koymaya çalışmıştır. Bu sebeple birinci rapor belirlenen dört kategori altında incelemeyen genel olarak dönemin mevcut durumunu ortaya koymak üzere özet bir şekilde aktarılmıştır. Van Mook birinci raporunda Türkiye’de kamu personeli rejimi üzerine süratle yapılması ihtiyaç duyulan reformların sebepleri olarak şu üç maddeyi sıralamıştır (DPD, 1963: 3):

1. Kamu personelinin maaşları için paranın satın alma gücüne endeksli artış yapılması talebi,
2. İşsiz halkın iş bulma yönünde hükümete olan baskısı,
3. İdari, ticari ve teknik sahada modern bir şekilde yetiştirilmiş olan ve esasen sayıları sınırlı olan kamu personelin özel sektöre kayma riskinin getirmiş olduğu baskı.

Bu üç maddenin yanında büyük çaptaki farklı sahalarda faaliyet gösteren kamu iktisadi teşebbüslerin işletilmesi gerekliliği ve buralarda istihdam edilecek kifayetli ve ekonomik personel bulmanın getirdiği güçlükler kamu personeli rejimi hakkında reformların yapılma gereksinimine sebep olduğu değerlendirilmiştir. Birinci raporda sayısal olarak hangi devlet dairesinde, hangi pozisyonda kaç adet personel bulunduğu bilgileri verilmiştir. Raporda personel idaresi mevcut sıkıntılarının temelini teşkil eden asli sebepler şöyle sıralanmıştır (DPD, 1963: 4):

- Kamu personeli idaresinde istifa veya ihtisaslaşma yollarının açık olmadığı katı bir personel rejiminin mevcudiyeti,
- Personel politikası hususunda kuvvetli bir merkezi idarenin olmayışı, dağınık bir şekilde ihtiyaçları gidermek üzere çıkarılan kanunlar neticesinde ortaya çıkmış uygulanması karışık ve zor olan mevzuat durumu,

- Enflasyondaki artışlar karşılığında personel maaşlarında gerekli artışların yapılamayışı ve bunu gidermek için yapılan bazı tedbirlerin mevcut durumu daha karmaşık bir hale getirmesi,
- Mevcut eğitim sisteminin pratik ihtiyaçları karşılamaktan ziyade akademik ve nazari bir duruma kayması fakat bunun karşılığında teknolojik gelişmeler sebebiyle ihtiyaç duyulmuş yetişmiş teknik kamu personeli sayısındaki azalma,
- Politik ve sosyal tesirler daha yüksek memuriyetlere liyakat esasına göre terfi ettirilme kaidesi ile memuriyet teminatını birçok kez engellemiş olması.

3.4.1.6.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda yapılacak sınıflandırma işleminde mevcut sistemdeki “memur” ile “hizmetli” arasındaki farkın kaldırılması, bunun derece ve sınıflar arasındaki farklar halinde bir sistem üzerine oturturulması gerektiği belirtilmektedir. Yapılacak sınıflandırma ile düzenlenecek maaş baremlerin sıkı sıkıya bağlantılı olması gerektiği devletin maaşlar üzerine yaptığı iyileştirmeler kaybedilmeden daha iyi eğitim, daha iyi seçim ve daha iyi organizasyona girmek ve diğerlerinin maaşlarının daha kifayetli bir hale getirilmesi gayesi ile bir yenilemeye gidilmesi tavsiye edilmiştir. Mevcut barem rejiminin kaldırılması ve devlet idaresinin gerçekçi bir sınıflandırmaya tabi tutulması ve memuriyet kadrolarını münasip kategori, grup, sınıf ve derecelere ayrılması tavsiye edilmektedir. Devlet dairelerinde çalışmak isteyenleri için tanımları yapılmış bir kariyer sistemi oluşturarak, derece ile ünvanların standartlaştırılması tavsiye edilmiştir. Personel temininde açık müsabaka imtihanı ile personel almak ve terfi usullerini liyakat esasına göre daha geniş ölçülü ve daha gelişmiş bir şekilde tatbik edilmesi öngörülmektedir. 3656 sayılı kanun personel alımlarında yapılan imtihanlarda farklı değerlendirme sahalari getirmiş ve bunun yanında aday personelin az olması durumunda mesleki okul mezunu olmayan adaylar için ehliyet imtihanlarını kabul etmiştir. 4898 sayılı kanun ile kabul edilen liyakat esasına göre terfi sistemi için mevcut durumun hazır olmadığı, terfi süresi dolan bir personel için bir üst kadronun boş

olmamasına rağmen maaş derecesi yönünden bir üst maaş derecesine yükseltilmesi liyakat esasına dayalı bir terfi sisteminde sakıncalı olduğu belirtilmektedir. Derecedeki terfiler, bir üst kademede açık var ise yapılmalıdır. Terfiler, alt kademelerde tamamen kıdeme dayanıp yüksek derecelere yaklaşınca verim ve liyakate göre yapılmalıdır. Yüksek derecelerde terfilerde, kıdeme önem verilmemelidir. Alt derecelerdeki terfiler asgari hizmet müddetlerine bağlanabilir en yüksek dereceye terfiler ise sadece liyakat esasına göre yapılmalı fakat asgari yaş haddi ile sınırlandırılmış olmalıdır. Derecelerdeki istisnai terfilere de ancak açık olan bir kadro normal yollarla doldurulamadığı takdirde ve geçici olarak yer verilmelidir. Daha yüksek sınıfta terfiler sadece hususi kanunun tayin ettiği hudutlar dahilinde müstesna kabiliyette olanlara tatbik edilmelidir. Merkezi veya ayrı olarak hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi organize edilmesi bununla birlikte mevcut organizasyonun genişletilmesi tavsiye edilmektedir. Geçici bir sınıfa daimi olarak girmek veya geçici dereceye yükselmek için hususi yetiştirme kurslarının başarı ile bitirilmesi şart konulabilir. Tatbiki uygun görüldüğü takdirde özel bir heyet murakabesi altında olmak üzere mevcut yetiştirme müesseselerinde mecburi yetiştirme kursları açılması ve bu kursların bütün idareye veya bazı bakanlıklar ile kurumların kapsamına alınması tavsiye edilmektedir. Hükümet tarafından organize edilmemiş olan ihtiyari yetiştirme kurslarından elde edilecek ehliyet ve müktesebatın kabule şayan olması için bu kursların hükümetçe resmen tanınmış olması gerekliliği belirtilmiştir. İktisadi Devlet teşebbüslerinde istihdam edilen personelin işe alınması, yetiştirilmesi, terfi, maaşı, gündeliği vesaire istihdam şartları ile personelin disiplini, genellikle devlet hizmetine hakim genel kaidelerden farklı olan özel hükümlerle tespit olunması öngörülmektedir.

H.J. Van Mook'un "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme" adlı üçüncü raporunda kamu personeli hakkında sorumluluk taşıyan kendini yetiştirmiş bir idareci sınıfın teşkili ve yaşanan düşük performans sıkıntısını aşabilmek için memur alma ve yetiştirme konusunda birinci olarak bu işlevi gerçekleştirmek üzere sağlam temellere konulmuş bir sistem geliştirilmesi gerekliliğini belirtmektedir. İkinci olarak da özellikle yüksek makamlar daha

hassas işleyen "liyakat" esaslı bir terfi sisteminin uygulanması gerektiği savunulmaktadır. Raporda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yüksek yetki ve sorumluluk taşıyacak kifayetli bir idareci sınıf yetiştirilmesi üzerine özet olarak şu tavsiyelerde bulunulmuştur (DPD, 1963: 37-60):

1. Kariyer sahibi daimi ve asli devlet memurlarının teşkil ettiği bir sınıftaki personel, siyasi değişikliklerden etkilenmemeli ve her siyasi otoritenin tesirlerine maruz kalmaksızın sadece iş yapma kabiliyetleri üzerine yoğunlaşarak görevlerine devam etmelidirler.
2. Personel seçimleri titizlikle yapılmalı, sonradan sıkı bir yetiştirmeye tabi tutulmalı, gerek yüksek gerekse orta seviyedeki sınıflardaki memur sayılarının artırılmaması gibi hususlar yapılan işin ehemmiyetine, taşıdığı sorumluluğa ve otoritenin tevdi ve yetki genişliği lüzumuna göre tayin edilmelidir.
3. Bu sınıf esas itibariyle bütün idare namına bir ekip halinde çalışmalı, personelin bakanlıklar ve kurumlar arası transferine imkan tanınmalıdır.
4. Bir alt sınıfta temayüz etmiş olan memurlara bir üst sınıfa geçmeleri hususunda ve diğer gruplar içerisindeki muadil sınıflarda idari kabiliyet gösterenlere ve hatta özel sektörde büyük kabiliyet ve gayret göstermiş olan değerli personele, bu ön plandaki memurlar sınıfına terfi etmeleri için fırsat ve imkanlar verilmelidir.
5. Yüksek kamu idari mevkilerinde görev yapacak personel, sınıflarında temayüz etmiş, önemli tecrübeye sahip ve kariyer yapmayı planlayan alt derece memurlardan seçilmesi durumunda, memur kadroları, memur alımlarının ileride olacak yüksek mevki kadrolar için ayrılacak olanlar, tayinler, emeklilik, istifa, sebep gösterilerek işten çıkarılma, devamlı maluliyet halleri gibi haller göz önünde bulundurularak alımlar yapılmalı, kadrolar düzenlenmeli ve görevlerini bitirmelerine kadar hizmet garantisi verilmelidir.
6. İdareci sınıfın kapsamı, sahasına ve yaptığı işe bağlıdır. Bu konu her ülkede farklılıklar arz edebilir. Türkiye'de idareci sınıfın kapsamını geniş tutmak doğru olur. Meslek hayatında bütün ömürlerini bir dairenin dört duvarı arasında geçirmiş olanlardan ziyade hükümet

dairelerinde büyük tecrübeler edinmiş olan personel yüksek mevkilere getirilmelidir. Belirli ve geniş sahalar için (Dışışleri gibi) ihtisasa daha başlangıçta ihtiyaç vardır. Bununla birlikte memur alma veya olan işleri müşterek bir sisteme bağılı olması ve bir sınıftaki personelin bir servisten diğetine veya bir daireden başka bir daireye geçmelerine müsaade edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

7. İdareci sınıfına personel alımlarında öğretim durumu olarak üniversite mezunlarının alınması daha uygun olacaktır. İngiltere, Almanya ve Fransa'da üniversite mezunları arasından seçim yapılmakta, sahada tecrübe kazanmaları yahut idare için özel açılmış enstitülerde yetiştirilmektedir. Türkiye'de öteden beri tahsil derecesine ve diplomaya büyük ve resmi bir kıymet izafe edile gelmiştir. Fakat idari mevkiler için lazım gelen hususi eğitim, sadece İçişleri Bakanlığını kaymakamlık kursları ile Amme İdaresi Enstitüsünün Ortadoğu ve Türkiye için açtığı muhtelif sürelerdeki ihtiyari kurslara bırakılmıştır. Üst idareci sınıfa memur alabilmek için açık olarak tarif ve tayin edilmiş olan bir usul bulunmamaktadır. Bu sebeple bu sınıfa giriş şartlarının açık ve kesin olarak belirlenmesi gerekmektedir.
8. Personel alımlarında imtihan uygulaması yapılmalıdır. Yazılı ve sonrasında mülakat şeklinde olabilir. Mülakat esnasında idareci sınıf için yetiştirilmeğe elverişli olup olmadıkları ile adayların adil bir şekilde sıralanmasına dikkat edilmelidir. Bu bakımından imtihan heyeti ve mahiyeti önemli bir hususu teşkil etmektedir. İmtihan heyeti ile eğitim ve yetiştirilme devresiyle ilgili dairelerin birbirleriyle yakın temasta olmaları, merkezi idare, DPD ve üniversiteler ile koordineli bir şekilde çalışmaları uygun olacaktır. Bu konu ile ilgili olarak Amme İdaresi Enstitüsü bu iş için fevkalade uygun olmakla birlikte DPD, Milli Eğitim, Dışışleri, Maliye Bakanlıkları, KİT'ler ve önemli üniversitelerden temsilcilerin Amme İdaresi Enstitüsündeki heyette bulunmaları çok daha iyi bir heyet oluşmasına sebep olacaktır. Müsabaka imtihanı ile memur alma işlerini toptan düzenlemek ve idare etmek vazifesi idare heyetine ait olmalı ve bu heyet içinden seçilecek kişiler ile bir "Seçen ve İmtihan Yapan Büro" teşkil edilmelidir. Büro;

yazılı ve sözlü imtihanlar ile mülakat sınavları icra eder, değerlendirir ve puanlamasını yaparak başarı sıralamasına göre aday listelerini hazırlar. Yapılacak olan mülakatlarda adayların muhakeme yeteneği, kendini ifade edebilme, genel kültür, yabancı dil üzerine olan hakimiyetleri adaylara sorulacak sorularla, farazi olarsak verecek bir idari konu hakkında çözüm üretmesi üzerine veya belirlenecek bir konu hakkında karşılıklı yapılacak münakaşa üzerinden değerlendirmeye tabi tutularak mülakat sonuçları bir not sistemi üzerinden tahvil edilir. Eğer iki adayın aldığı not tutarı eşit olursa başarı sırasındaki derecelerini belirlemek için yaş durumuna bakılır veya kura çekilmek üzere seçim yapılabilir.

9. İmtihan ve mülakat sınavlarını geçenlerden önceden belirlenmiş kadro istihdamlarına göre ihtiyaç duyulan sayı kadar yetiştirilme ve tecrübe kazandırılma evresi için seçim yapılır. Kazananlar arasında kazandığı yıl için yetiştirilme ve tecrübe devresine kabul olunmayanlara gelecek yıl için tekrar hak verilir veya uygunluklarına göre alt derece memuriyetlere alımları yapılarak ileri dönemler için tekrar idareci sınıfa geçmesi şansı verilebilir.
10. İdareci memuriyet sınıfının ileri meslek hayatında alacağı mesuliyet sebebi ile yetiştirilme ve tecrübe kazandırılma süreçleri çok önem arz etmektedir. Bu süreç çok kısa tutulmamalı en bir sene yetiştirilme devresi ve bir senede staj olacak şekilde tayin edilmelidir. Bütün bu süreçleri geçen ve başarı gösteren stajyer öğrenciler idareci sınıfın en alt derecesine asli memur olarak tayin edilmelidirler.
11. Adaylar için yetiştirilme döneminde tabi olacakları kurslar için en ideal yer TODAİE' dir. Yetiştirilme evresi her ne kadar sıkı ve yüksek seviyede olaksa da fazla akademik mahiyet taşımamasına dikkat edilmelidir. Adayların seçme ve kıymetlendirme işlerine ve mezunların yerleştirilmeleri TODAİE'e bırakılmalı, devlet müdahalesi fazla olmamalıdır. Kurulacak yetiştirme enstitüsüne " İdari Akademisi" ismi verilebilir.
12. Yetiştirme ve tecrübe safhasında ihtisaslaşma zaruridir. Bunun için dört ayrı gruba ihtiyaç vardır:

- I. Genel idare,
- II. Mali, iktisadi ve sosyal idare,
- III. Mahalli il özel ve belediye idareleri,
- IV. Dışişleri hizmeti.

13. İdari akademisine girmeyi hak eden öğrenciler başarı sıralamasına göre bahsi geçen dört eğitim grubundan birini seçmelidir. İleri seviye idari kadrolar için bu dört grubun en iyi elemanlarına eşit şanslar tanınmalıdır.
14. Akademideki öğrencilerin devletin merkezi, yerel veya dış işleri dairelerinde uygun mevkilerinde akademik eğitim sonrası pratik anlamda eğitim almak amacıyla çalıştırılmaları son derece yararlı olacaktır. Bu çalışmalar sonucunda öğrencilerden; yaptığı işler ve öğrendiği bilgiler hakkında kendisi tarafından hazırlanacak bir rapor istenmeli. Bunun yanında çalışmış olduğu daire amiri tarafından öğrencilerin yaptıkları işlere gösterdikleri ilgi ve çalışma karakterlerine dair bir rapor istenmelidir.
15. Akademide öğrenci gruplarına genel olarak akademinin asli ve tali hocaları tarafından hükümet ve idarenin başlıca faktörleri hakkında, memleketin ekonomik, kültürel ve sosyal kalkınmasında-ulusal ve uluslar arası- her devlet dairesinin kendisine düşen vazifeleri hakkında öğretici kurslar verilmelidir. Bununla birlikte dört farklı öğrenci grubuna kendileri ile alakalı aşağıdaki konular altında özel eğitimler verilmelidir;

I.Grup Genel İdare; hükümetin bünyesi, kanunların uygulanması, idare organizasyonu ve metotları, idari tutumun formüle edilmesi ve tatbikatı, personel idaresi, yazışma problemleri, istihbarat, istatistik, halk ile ilişkiler, anayasa ve idare hukuku.

II. Grup Mali, İktisadi ve Sosyal İdare; maliye ve mali politika problemleri, bütçe ve muhasebe, vergi, ekonomik kalkınma, sosyal güvenlik, para politikası, işçi münasebetleri, mali, iktisadi ve sosyal idareye haiz kanunlar.

III. Grup İl Özel İdareleri ve Belediyeler; merkezi hükümetin il, ilçe, bucak şehir, kasaba ve köylerde bulunan kolları ile olan ilişkileri

üzerinde ehemmiyetle durulmalıdır. Vilayetlerdeki belediyelerdeki ve köylerdeki muhtar idarenin kalkınması, mahalli idareler seviyesindeki işlerin koordine edilmesi, halk güvenliğinin sağlanması, nüfus işlerinin idaresi, arazi işleri, ülkenin ekonomik, kültürel ve sosyal sahalardaki kalkınması için özel idare ve belediyelere düşen vazifeler, idare hukukunun büyük bir kısmı ve vatandaşlara tatbiki.

IV. Grup Dışıları; uluslar arası ilişkilerin geniş sahasına dair bilgilendirme, diplomasi, milletler arası teşkilatlar, iktisadi ve ticari münasebetler, ulaştırma ve iletişim, devletlerarası hususi hukuk meseleleri, yurt dışında yaşayan vatandaşlar ile ülkemizde yaşayan yabancılarla ilişkili hususlar.Genel olarak; yazılı ve sözlü ifadelerin anlaşılır olarak beyan edilmesi, mektup kaleme alma, zabıt tutma, muhtıra yazma dersleri ve bir konu hakkında idari olarak tasarrufta bulunma egzersizleri eğitimlerde uygulanması faydalı olacaktır. Dördüncü grup öğrencilerin kesinlikle bir yabancı dili iyi bir seviyede bilmesi, diğer öğrenci grupların tercihen bir yabancı bilmesi teşvik edilmelidir.

16. Akademide öğrenci gruplarına verilen eğitimler sonunda asli devlet memuriyetinde ve idareci sınıftaki sıralarının belirlenmesi için bir imtihana tabi olmaları uygun olacaktır. Özel bir komisyon kurularak hazırlanacak imtihanlar ve tecrübe devresinde alınan neticelerin değerlendirilmesiyle hazırlanacak son liste nihai karar için DPD' ye sunularak son karar başbakana bırakılır. Değerlendirmeler sonucunda sıralamaya giremeyen öğrenciler hakkında kıdemlerinden bir yıl alınarak tekrar eğitime gönderilebilirler, idareci sınıfın altında bir memuriyete atanabilirler veyahut kesinlikle bir daha memuriyete aday olmamaları gibi seçeneklerden biri idari makamlar tarafından tercih edilebilir.

17. Son olarak idareci altındaki sınıfta temayüz etmiş olan elemanların seçilerek onlara yükselme imkanı sağlamak ve yeni bir idareci sınıf teşkil edilmek istendiğinde seçme metodu, giriş ve yetiştirme gibi işlerin belirlenmesinde ehliyet sahibi seçkin kişilerin oluşturduğu bir komiteye verilmelidir. Bu komitenin şu kişilerden teşkil edilmesi uygun

olacaktır; DPD Başkanı, TODAİE Genel Müdürü, İstanbul Üniversitesi Hukuk veya İktisat Fakültesi, Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler fakültesinden dekan veya mütemayiz fakülte hocaları, bakanlıklardan (Milli Eğitim, İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıkları) birer yüksek dereceli memur ve tahsis edilecek kadro ile ilişkili daireden ilgili mütemayiz sorumlu kişiler. Komitenin alacağı kararlar meclise verilecek olan kanun tasarılar ile bütçe tetkiklerine referans teşkil edecektir.

3.4.1.6.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda yapılmak istenen reformlar öncesinde kamu personeli hakkında mevcut personel kanunlarının tamamen gözden geçirilmesinin, çeşitli şartlar altında çalışan memurların sayısı, muhtelif derecelerdeki memuriyetlerin sayısı bu memuriyetlerden bilfiil dolu olan memuriyetlerin sayısı, çifte memuriyet olanlarla yabancı memleketlerde devlet hesabına okuyanların veya milletlerarası burslardan yardım görenlerin sayıları hakkında bilgi verecek ve bununla birlikte sağlam olarak tutulacak memur sicil bilgilerine ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Raporda yapılacak bu bilgi toplama işlemlerinde hangi sorulara cevap aranacağı, bilgilerin hangi kıstaslara göre sınıflandırılacağı belirtilmiştir. Yapılacak bu kıstaslarda, kamu personeli hakkında bilgi toplama işlemi için çalışacak personelin tayin ile gelerek yetişmiş ve bu işe özel olarak görevlendirilmiş olması, DPD ile İstatistik Umum Müdürlüğünün ortak çalışarak kapsamlı ve uzun vadeli bir sonuç elde edilmesinin elzem olduğu belirtilmiştir. Raporda, 160 sayılı Kanunun (Devlet Personel Dairesini kurulması hakkındaki kanun) verdiği yetki ile merkezde bakanlıklar ve dairelerde bir personel idaresi sistemi kurulması ve geliştirilmesi tavsiye edilmektedir. Mesleki ve diğer personel derneklerinin kurulmasında ve murakabesinde yardımcı olmak, tüzüklerini hazırlamak ve personel arasında yardımlaşma dernekleri kurulması tavsiye edilmektedir. Personel rejiminde reform yapma yetkisi olan DPD kamu personeli üzerinde murakabe, sevk ve idare vazifelerinde yetkili olacak bununla birlikte ilgili bakanlıklar-bilhassa

Maliye, Eğitim, Çalışma Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları-İstatistik Umum Müdürlüğü, TODAİE ve üniversiteler DPD ile işbirliği yapması tavsiye edilmektedir. DPD yeni personel mevzuatının tatbikatını Maliye Bakanlığı ile birlikte kontrol edecek ve yeni kanunların tefsir ve izahı hususunda tavsiyelerde bulunacaktır. Bakanlık ve diğer teşekküllerin personel müdürlerini tayininde mütalaası alınacak, bunlarla farklı zamanlarda toplantılar yaparak personel meselelerini müzakere edecektir. Personel alma, eğitim programı hazırlama veya dış memleketler için burs verme işleriyle memur olan herhangi bir komite ve heyette DPD'nin bir temsilcisi bulunacaktır. DPD bakanlıklarla kurumlara yol gösterme gayesini güden "Organizasyon ve Metot" şubesini uzmanlar yardımı ile kurarak kamu daireleri ve kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde aktif rol oynayacaktır. DPD, personelin sınıflandırılması için elzem olan bilgiyi toplamak maaş sistemlerinin revizyonunu yapmak, bakanlık ve diğer kurumlarda personel kayıtlarının standardizasyonunu temin gayesiyle gerekli personel sayımını yapılması, yüksek mevkili kadrolar atama yapılmadan önce hükümetin ihtiyaç duyacağı personel sicillerini konsolide bir şekilde hazır tutulması ve maaş sistemini geçim hadlerini ve memleketin muhtelif yerlerindeki sosyal şartların göz önünde bulundurularak güncellenmesini sağlamalıdır. Devlet kamu personeli üzerinde yapacağı rejimlerde; kanunlar sebebiyle sürekli göreve gidenler, sözleşmeli olanlara, geçici göreve gidenler, ferdi veya kolektif işçi mukaveleleriyle tayin olanlar v.b. kategoriler arasında ayırım yapması uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3.4.1.6.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Van Mook maaş hususunda, enflasyonun art arda yükselmesinin maaş baremlerinin ele alınmasına sebep olduğuna fakat yapılan iyileştirmelerin paranın satın alma gücündeki düşüşleri karşılayamadığını belirtmektedir. Bunu çok sağlıklı olmasa da elindeki bilgilere dayanarak şu şekilde örneklemektedir (TODAİE, 1963: 6-10):

"1939-1961 yılları arasında hakiki maaşların düşük barem derecelerinde %20 ve en yüksek barem derecelerinde de %50 nispetinde bir azalmanın

olduğunu işaret etmektedir. Bununla birlikte 8 Temmuz 1939 tarihli ve 3656 numaralı kanun ile tahsil durumları barem derecelerine girerek memurların derece ve kıdemlerini tespit etmiştir. Ayrıca müstesna kabiliyette olan veyahut fazla ihtiyaçtan dolayı, memurların normal olarak buldukları barem derecesinden iki üst dereceye tayini suretiyle sistemin katılığı gevşetilmiş olduğu belirtilmektedir. Kifayetli ve tekbiçim bir maaş sistemi hazırlanması ve tatmin edici emeklilik maaşı ile diğer sosyal yardımlara dair sistemlerin geliştirilmesi, her grup sınıf ve derece için maaş cetvelleri tanzim edilmesi ve bu iş yapılırken her sınıf için elverişli bir hayat standardı, yüksek dereceye terfi yapılmayan personele asgari 20 senelik müddetle yıllık zamları ve yüksek otorite ve sorumluluk gereksinimleri yüklenen yüksek kadrolara mahsus ödenecek tahsisleri dikkate alınarak düzenlemeler yapılması tavsiye olunmuştur. Bu cetvellerde muhtelif gruplar ve sınıflarda yapılan işlerin mahiyeti göz önünde tutulacaktır. Aynı zamanda özel sektörde iş şartları da gözden geçirilecektir. Şartlar daha faydalı olsun veya olmasın sözleşmeli elemanlara verilecek ücretler özel sektörde benzer iş verilen en yüksek ücretlere karşılık gelmelidir. Maaş dışında ve maaşa ilaveten yapılacak ödemeler aşağıdaki hallere istinaden olmalıdır (TODAİE, 1963: 27):

- Geçim standardının yüksek olduğu geçici bölgelerde ve memleket dışında çalışanlara,
- Mahrumiyet bölgelerindeki personel ile özelliği olan geçici işleri yapanlara,
- Geçici makam ve vazifelerin gerektirdiği temsil ödemeleri,
- Resmi vazifeleri icabı seyahat edenlere (yolculuk ödenekleri),
- Bir yerden diğer bir yere tayin olunanlara (nakil masrafları),
- Daha yüksek derecedeki işleri fiilen görenlere (muvakkat ödenek, vekalet),
- Kanunla tayin edilecek sınıf veya derecelerinin altındakilerce yapılacak fazla mesaiye,
- Hasta ve tedaviye muhtaç olanlara,
- Çocukları veya bakmaya mecbur olduğu reşit olmayan kimseleri bulunanlara,
- Ölüm.

Çift memuriyet sadece kısmi mesailer bir araya getirildiği veya normal mesai saatlerinden sonra yapıldığı veyahut o işi yapacak başka bir kimse bulunmadığı takdirde ve tam mesaiye ilaveten kısmi mesaiye imkan vermek suretiyle müsaade edilmelidir. Fiili masraflar hariç, kaide olarak resmi heyetler ve komisyonlarda yapılan mesaiye karşılık ücret ödenmemelidir. Geçici işlerinden ayrılan aynı derecede veya daha alt derecedeki meslektaşlarının işlerini yapanlara da para ödenmemelidir. Maaşlar hususunda son olarak da yüksek mesuliyet altında olan personelin maiyetindeki personele göre daha az maaş aldığı ve mevcut idare sisteminde yetki sahibi olan personelin birçok problemle karşılaşması dikkate alınarak konsantrasyonlarını artırmak üzere gerekli düzenlemelerin yapılması”

gerekliliği vurgulanmıştır.

3.4.1.7. John F.FISHER'in “ Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi Raporu” ve “Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Raporu” (1962)

1962 yılında dönemin Başbakanı İsmet İNÖNÜ tarafından DPD’ye verilen emir gereği yapılmak istenen yeni personel rejimi üzerine çalışmalar başlatılmıştır. Mevcut durumun tespiti için İstatistik Enstitüsü ile yapılan koordineli çalışma ve teknik yardım imkanlarından faydalanmak üzere yabancı uzmanların görüşlerinin alınması yoluna başvurulmuştur. Bu kapsamda Uluslararası Kalkınma Ajansı (AID) tarafından gönderilen John F.FISHER 5 Mayıs 1962 tarihinde çalışmalarına başlamış ve 29 Haziran 1962 tarihinde ülkeden ayrılmıştır. Amerika Birleşik Devletleri California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü Fisher çalışmaları neticesinde personel rejimi hakkında üç adet rapor sunmuştur. Birinci raporu; Türkiye’de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi adında 160 sayılı Kanunun beşinci maddesinin içeriği olan Türkiye Hükümetine bağlı muhtelif dairelerle KİT’lere alınacak memurları ilgilendiren genel prensipleri ana hatları ile ortaya koymak amacıyla hazırlanmıştır. Ayrıca raporda; yeniden işe alınacak personel ile ilgili

mevcut durumun kısaca izahı yapılmış sonrada devlet memuriyetine girecek olanların liyakat esasına göre seçilmesini teklif eden bir program sunulurak bu programın neden desteklenmesi gerektiğine dair sebepleri açıklanmıştır. Son olarak da Türkiye Hükümetinin bugünkü teşkilat ve usullerine en iyi şekilde uyacak bir programın hazırlanmasında göz önünde bulunması gereken önemli politika, uygulama ve usuller üzerine durulmuştur. İkinci rapor ise Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar başlıklı olup; kamu personel alımlarında yapılacak imtihanların hazırlanması ve idare edilmesinden sorumlu DPD’de kurulması gereken bir şubenin ihtiyaç olduğu belirtilmektedir. Üçüncü rapor Türk Personel Sistemi; Türk Hükümet Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor başlıklıdır.

3.4.1.7.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Birinci raporda; mevcut durumda devlet memuriyetine giriş koşullarının hangi kıstaslar üzerine olacağı hakkında bilgi alınabilecek bir merkezi dairenin olmadığı tespitinde bulunulmuştur. İşe girmek için vatandaşın devlet dairelerinde çalışan arkadaş ve akrabaları aracılığıyla iş başvurusunda bulunduğu, bazen radyo veya basın organları üzerinden personel alımı duyurularını yapan bazı devlet daireleri hariç memuriyet ihtiyacını duyuran bir başka vasıtanın olmadığı vurgulanmıştır. Mevcut bu durum bazı değerli elemanların işe alınabilmesini sağlasa da birçok değerli kimselerin dışarıda kalmasına sebep olduğu belirtilmiştir. Raporda 160 sayılı Kanunun dördüncü maddesinde yer alan daire ve müesseselere yapılacak yeni tayinlerin liyakate, verim ve işe uygunluğuna dayanan bir genel sistem altında ve yapılabilirse de imtihan uygulaması ile yapılması teklif edilmiştir. Uygulanacak sistemin idaresi, yürütülmesi ve koordinesi DPD sorumluluğunda olacaktır. Raporda teklif edilen bu liyakat ve imtihan üzerine kurulu sistemin faydaları şöyle belirtilmiştir (TODAİE, 1963: 64-66):

- ✓ Türkiye’de devlet memuriyeti ömür boyunca yapılacak bir meslek olarak görüldüğü için mesleğe en elverişli olan ve ileriki yıllarda yükselme vizyonuna sahip adayların seçilmesine dikkat edilmelidir.

Uygulanacak bu sistemle ihtiyaç duyulan ihtisaslaşmış personel gücüne ve vazifelerin ileriki yıllarında profesyonel ve teknik elemanların önemli derecede kabiliyet göstermelerine olanak sağlayacaktır.

- ✓ Uygulanacak sistemde şartların belirli ve herkesin için geçerli olması devlet dairelerine girişte daha önceleri var olan yakınlık, dostluk veya siyasi kayırmacılık gibi hususlar ile alım yapıldığı algısını kıracaktır. Devletin, kurumlarına girmek isteyen tüm vatandaşlara eşit şartlarda aynı muameleyi göstermesi, vatandaşlar üzerinde hem katılmak arzusunu hem de devletlerine olan itimatlarını arttıracaktır.
- ✓ Teklif edilen sistemde personel alımları üzerine merkezi bir devlet dairesinin kurulması personel alımlarında yapılacak duyuru ve bilgilendirmenin tek bir yerden olmasını, kamu dairelerinin bu konu hakkında ayrıca bir mesai harcamalarını, devlet dairelerine girmek isteyenler için en güvenilir ve doğru bilgiyi merkezi bir yerden almalarını sağlayacaktır.
- ✓ Teklif edilen tasarı ile kamu personel alımları için kurulacak merkezi devlet dairesi mevcut ve ihtiyaç olunan personel sayıları ve hususiyetlerini belirleyecek ve bu konu ile alakalı olarak Milli Eğitim Bakanlığı ile temasa geçerek yüksek öğretim müesseselerinde ihtiyaç duyulan konular üzerine müfredat güncellemesi yapılmasını sağlayacaktır.

Raporda, birden fazla devlet dairesinde personel alımı yapılacaksa, boş kadrolara alınacak personel için ihtisas gerektiren tahsil ve tecrübe gerekiyorsa ve bu kadrolar için birden çok yeterli seviyede aday var ise personel seçme işlerinin ilgili devlet dairesi personel müdürlüklerine bırakılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. Raporda boş kadrolara personel alımında dikkat edilecek hususlar olarak şunlar belirtilmektedir (TODAİE, 1963: 72-75):

- Personel alımı için sorumlu olan daire imtihan günlerinin ilan edilmesi, alım yapılacak kadronun haiz olduğu özellikler ve adaylarda aranan vasıflar açıklanır. Belirlenen kıstaslar ve imtihan bilgileri diğer dairelere gönderilmesi ve yayınlanması için radyolara gönderilmesi sağlanır.

- Adaylar ilgilendikleri kadrolar için sahip oldukları özellik ve kabiliyetleri, okul ve askerlik durumlarını ve sahip oldukları tecrübeleri içerecek şekilde dilekçelerini ilgili devlet dairelerine sunarlar.
- Belirlenen kriterlere uygun adaylar hem yazılı hem de sözlü imtihan olmak üzere alım yapılacak kadro hakkında ihtisas üzerine imtihana tabi tutulurlar.
- Yazılı ve sözlü imtihan sonuçları toplanarak bir başarı sıralaması yapılır ve bu başarı sıralamasına göre gerekli tayin işlemleri gerçekleştirilir. Bu imtihanlarda kopya çekilmesi ve iltimas sağlanması gibi konulara çok dikkat edilmelidir.

3.4.1.7.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda kamu hizmetleri hakkında; giderleri genel bütçeden karşılanan daire, bakanlık genel müdürlükler, giderleri katma bütçeden karşılanan müessese ve genel müdürlükler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idareler olmak üzere dört başlık altında personel mevcutları, gelirler ve giderler, kamu bütçesindeki payı gibi başlıklar altında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Burada personel sayıları verilirken coğrafi dağılıma dair bilgilerin bulunamadığı kritik edilmiştir. Ayrıca kamu personeli ilgilendiren 788, 3656 ve 3689 sayılı Kanunların içerikleri üzerinde de durulmuştur. Devamında kamu hizmetlerinde görevli farklı statülerdeki personel üzerine açıklamalarda bulunulmuştur. Bahse konu personeller memur, kamu iktisadi teşebbüsleri asli personeli, müteferrik müstahdem veya hizmetli ve yevmiyeli personeldir. Yapılan bu incelemeler hitamında şu tespitte bulunulmuştur (TODAİE, 1963: 91):

“Standartları tespit edecek, faaliyetleri idare edecek veya personel idaresi programı ile ilgili, tipik karakterdeki hizmetleri teçhiz edecek olan, icra yetkisi olan ve sorumluluk sahibi bir merkezi daire mevcut değildir. Hem bakanlık, genel müdürlük ve KİT kendisine mahsus seçme, yetiştirme ve terfi gibi faaliyetlerini, mevcut kanun ve tüzükler çerçevesi dahilinde yürütür. Birçok organizasyonların personel genel müdürlüğü veya personel müdürlüğü doküman işleriyle, sicil kayıtları üzerinde önemle

durumdadırlar. Sistemin politikası, tatbikatı ve tekniği ile ilgili bilgi teatisi için ne resmi ve ne de gayri resmi bir teşekkül mevcuttur. Personel daireleri arasında pek az muhabere cereyan etmektedir.”

Aralık 1960 tarihli ve 160 sayılı kanunla Devlet Personel Dairesi kurulduğu fakat DPD'nin bakanlar kuruluna personel politikasına dair tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip olmasına karşın personel politikasının formüle edilmesi, standartların tespiti ve programın tatbiki hususunda tam bir yetkisi olmadığı kritik edilmiştir. DPD' nin vazifeleri olarak şunlar gösterilmektedir (TODAİE, 1963: 75-77):

- Bakanlıklar ve kamu dairelerinin incelenerek yapılan vazifelerin analiz edilmesi, genel kamu personel politikası ve standartlarının düzenlemesi için bilgi elde edilmesi, liyakat kıstaslarının geliştirilmesi ve mevcut bilgiler üzerinden yapılacak imtihanların hazırlanması,
- Devletin kamu personeli politikası ve uygulamaları hakkında bakanlıklar ve kamu daireleri ile işbirliği yaparak gerekli rehberlik hizmetlerini vermek, her kamu teşekkülündeki iş kategorilerine mahsus yeterlilik seviyelerini belirleyerek seçme işlemlerinin uygun bir şekilde yapılmasına sağlamak,
- Her kamu dairesinin de yapılan işler hakkında bilgi sahibi olarak gerektiğinde kamu personeli olmak isteyenlere aydınlatıcı bilgiler verebilmek,
- Kamu personeli alımlarında imtihan duyuruların yapılmasını sağlamak,
- Personel alım sınavlarına yapılan başvuruların uygunluğunun kontrol edilmesini sağlamak,
- Kamu daireleri temsilcileriyle beraber yazılı veya sözlü imtihan soruları hazırlamak,
- Adaylara yazılı veya sözlü imtihanları uygulamak, yapılan imtihanların değerlendirmesini yapmak ve sonuçları ilan etmek, sınav merkezleri olarak sadece Ankara'da değil birçok merkezi ilde sınav yapılabilmesini sağlamak

- Liyakat esasına dayanan kamu personel sistemi için niyet edilen amaçlara ulaşmak amacıyla gerekli kanun ve yönetmeliklerin çıkarılmasını sağlamak.

Raporda teklif edilen personel alımlarında uygulanacak sistem içinde DPD'nin üstüne düşen başlıca görevleri şu şekilde belirtilmiştir (TODAİE, 1963: 67-68):

- I. Memur seçme programının idaresi ve organizasyonu ile ilgili standartlar ve genel politikanın düzenlenmesi,
- II. Teklifin uygulama sahasına giren devlet kurumları ile işbirliği yaparak yardımlarda bulunmak,
- III. Her kamu kurumunda veya müessesesinde yapılan işlerin kategorileri ile vazifelerin türlerine dair kayıtları tutmak,
- IV. Muhtelif iş kategorileri için ihtiyaç duyulan eğitimi bilgi, tecrübe gibi konularda çeşitli bakanlık ve KİT'lerle birlikte çalışmak,
- V. Yapılacak genel imtihanlar ve seçim sonrasında DPD ve ayrı olarak yapılması gereken tayinleri ilgili kurumlarla organize etmek,
- VI. Hükümetin kamu personeli istihdamı hususundaki politikasını ve uygulamasını bildiren bir bilgi merkezi gibi çalışmak ve bunlar hakkında resmi bilgilendirmelerde bulunmak,
- VII. Belirli sahalardaki genel iş kategorilerini hazırlayarak gerekli yazılı veya sözlü imtihanları hazırlamak, imtihan sonuçlarına göre kazanan adayların listelerini hazırlamak ve yapılan uygulamaları standartlaştırarak diğer kamu kurumlarında da uygularken rehberlik etmek.
- VIII. Yüksek öğretim kurumlarıyla iş birliği yaparak hükümetin gelecek planlı personel istihdamlarında gerekli öğretim ihtiyaçlarını karşılanması üzerine girişimlerde bulunmak.

3.4.1.7.3. Kamu Personeli Mali Hakları

Raporda kamu personeli maaşlarının hangi kanun ve barem (kademe ve maaş cetveli) üzerinden verildiği ayrıntılı olarak incelenmiş, kamu personelinin

ne çeşit tazminatlar aldığı tespit edilmiştir. Yapılan bu incelemeler sonucunda şu tespitlerde bulunulmuştur (TODAİE, 1963: 105):

- Mevcut uygulanan maaş sisteminin gayesi, tahsil müktesebatı ile hizmet süresinin karşılığını ödemektir. Bazı durumlar hariç bu sistemde işin mahiyetine ve sorumluluk taşıyan memuriyet kademelerine göre tazminat esasları tespit edilmemiştir. Bununla birlikte yapılan işe göre makam ünvanı tayinine ve işin hüviyetini belirtme yoluna da gidilmemiştir.
- Kanunlarda kamu personeli kadro ünvanları umumiyet arz etmekte, vazifelerin mahiyetini tayin bakımından yetersizlik göstermektedir.
- Bir çok idari, meslek, teknik ve katiplikler gibi işlere dair hiçbir şekil ve suretle ne bir gruplandırma sistemi mevcut, ne de yapılan işlere göre memuriyetlerin mahiyetleri belirtilmiştir.
- Seneler geçtikçe periyodik olarak artan barem derecelerine nazaran geçim masraflarının daha süratle arttığı görülmüştür.

3.4.1.8. Richard PODOL' un “Yirmici Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu” (1963)

1961-1965 yılları arasında Ankara'daki Birleşik Amerika Milletlerarası Kalkınma Örgütü'nde (AID) Kamu Yönetimi Danışmanı olarak görevli olan ve bu sürenin önemli bir bölümünü Devlet Personel Dairesinde geçiren Dr.Richard PODOL tarafından 1963 yılında yazılmış bir rapordur. Rapor TODAİE öğretim ve araştırma uzmanlarından Cahit TUTUM tarafından Türkçeye çevrilerek okuyucuya sunulmuştur. Raporun gizli bir belge olmadığı, Türkiye'ye yeni gelen Amerikalı uzmanları Türk kamu yöneticileri hakkında bir fikir vermek amacıyla yazılmış olabileceği değerlendirilmektedir. Raporda öncelikle Türkiye Cumhuriyeti toplumu, demokrasisi ve genel karakteri hakkında bilgiler verilmiştir. Türklerin hiçbir zaman köle bir millet olarak yaşamadığı fakat ticaret ve iş hayatında ilerleyemediği, genellikle bu alanların gayri müslimlere bırakıldığı vurgulanmaktadır. Yazar raporunun ana konusuna başlamadan önce şu tespitte bulunmaktadır (TODAİE, 1967: 10):

“Geçiş halinde bulunan bir toplum için genellemeler yapmak, tartışmayı ve anlaşmazlığı davet etmek olur. Esasen diğer ekonomik ve sosyal etütlerde Türk yöneticisinin gerçeğe uygun temsili bir portresine rastlayamazsınız. Bu itibarla burada çizilecek olan portre daha çok kanaat ve muhakemeye dayanan karma bir şey olacaktır. Devam eden bölümlerdeki düşünceler yazarın daha çok tanıdığı kamu kesimiyle ilgili bulunmaktadır. Tartışma konusu yapılacak olan yönetici, yüksek kademeleri işgal eden ve üniversite öğrenimi görmüş bulunan yöneticidir. Yüksek kademe yöneticilerinin durumu, öğrenimleri orta ya da daha aşağı derecede olan ve en üst kademeye tırmanma şansları pek az bulunan alt kademe amirlerinden bir hayli farklıdır. Bu iki grup arasında gerek kabiliyet, gerek görünüş bakımından büyük farklar vardır.”

Bundan sonra yazar kişisel özellikler, öğretim ve eğitim durumu, yenileştirme ve yetiştirme faaliyetlerinde yöneticinin rolü ve bugünkü yöneticilik ortamı başlıkları altında Türk kamu yöneticisini tahlil etmektedir. Devamında sonuç ve tavsiyeler başlıklarıyla raporunu bitirmektedir.

3.4.1.8.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

Raporda kamu yöneticileri için teknik yetişkinlik konusunda şu tespitler yapılmıştır (TODAİE, 1967: 12):

“Türk yöneticisinin teknik yeteneği Amerika yöneticisine göre geridir. Bu durum kısmen Türk öğretim sisteminde bu türlü eğitime gereği kadar önem verilmemesinden ve pratik tecrübelerin kazanılmasını mümkün kılacak yeterli örgütlerin bulunmayışından ileri gelmektedir. Başka bir etken ise yöneticilerin “ellerini kirletmemek” olgusu içinde olmalarıdır. Yöneticilik sorumluluğunu yüklenmeden önce uzun ve yorucu bir çalışma ve tecrübe devresi geçirmiş olmak gerektiğini düşünmemektedirler. Raporda yönetici sınıfının teknik yetişkinlik konusunda yetersiz olma sebebi olarak, yönetici sınıfının üniversite eğitimi olarak belirli bir iki bölümden gelenler tarafından bir seçkinler grubu gibi teşkil edilmesi ve bunun sonucunda teknik kabiliyetler

gerektiren yönetici kademelerinde zafiyetler oluşmasına neden olduğu değerlendirilmiştir.”

Raporda yönetici sınıfın yöneticilik eğitimleri hususunda şu tespitler yer almaktadır (TODAİE, 1967: 12):

“Amerika’da yöneticiyi destekleyen, bütçe, istatistik, personel ve ikmal gibi yardımcı ve kurmay hizmetler mevcuttur. Türkiye’de henüz ilkel bir durumda bulunan bu hizmetlerden ya gereği gibi yararlanılmamakta ya da bunlar düşük kalitede hizmet görmektedirler. Bu hizmetlerin başlarında genellikle sahaları ile ilgili eğitim görmemiş ve pek az tecrübeli kimseler bulunmaktadır. Türk yöneticilerin mezun oldukları üniversite bölümleri (siyasal bilgiler, hukuk ve iktisat gibi) gereği ve yöneticilik eğitimindeki yetersizlikler sebebiyle kurmay hizmetlerine olan ihtiyacı daha hissedemedikleri, aslarını nasıl yetiştireceklerini bilmemeleri ya da yetişmiş olanlarından nasıl faydalanmaları gerektiği üzerine büyük eksikleri bulunmaktadır”.

Bu konu üzerine şu örnek verilmiştir (TODAİE, 1967: 12):

“Türkiye’de alt kademe yöneticileri (8-10 kişiden sorumlu amirlerle fabrikalardaki ustabaşılar) en az lise öğrenimi görmüşlerdir. Üst kademe yöneticileri ise (genel müdür yardımcısı ve daha yukarı seviyedekiler) üniversite öğrenimi görmüşlerdir. Orta kademe yöneticilerine (şube müdürleri) gelince bunların öğrenim durumları daha karışık bir durum arz etmektedir. Bazıları üniversite mezunu, bazıları ticaret ve ticaret ve teknik okul mezunları geri kalanların ise üniversite ile lise arası bir öğrenim aldıkları görülmektedir. Bir kısmı da harp okulu mezunu emekli subaylardır ve öğrenimlerinin büyük bir kısmı sivil hayatta geçerli olmayan konular üzerinedir. Türk yöneticisinin öğrenim sırasındaki gördükleri eğitim niteliği (üniversitelerde ağırlık hukuk ve iktisat üzerinedir) onlara modern endüstri toplumunun gerektirdiği beceri ve davranışları kazandırmamaktadır”.

Yöneticiliğin alt yapısı için DPD ve Devlet İstatistik Enstitüsünün faaliyetleri TODAİE' nin yeni fikirlere karşı gittikçe artan yatkınlığı, Orta Doğu Teknik Üniversitesi ve diğer üniversitelerde yöneticilik programlarının geliştirilmesi yolundaki çabalarının yanında Türk Sevk ve İdare Derneği, Odalar Birliği ve Milli Prodüktive Merkezinin gizli kalmış imkanlarının da kullanılmasının bu kapsamda daha iyi gelişmelere olanak sağlayacağı belirtilmektedir.

3.4.1.8.2. Kamuda Örgütlenme

Raporda kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi için teşkil edilecek dairelerin çalışma hususları için şunlar belirtilmiştir (TODAİE, 1967: 14):

“İstatistik, personel, sanayi mühendisliği, ikmal idaresi, bütçe, işçi-işveren ilişkileri gibi hizmetleri yönetimin temel araçları olarak kabul edebiliriz. Her alan için ayrı merkezi istişare ve eğitim grupları teşkil etmeli ve her hizmet grubu AİD uzmanlarının ya da başka uzmanların rehberliği altında aşağıdaki hususları yerine getirmelidir:

- I. Bütün bakanlıklarda, KİT'lerde ve özel kurumlarda kendi uzmanlık alanlarıyla ilgili ileri işletme metotlarını yerleştirmek için bir program hazırlamak
- II. Fiilen tavsiyelerde bulunmak üzere bir Türk müşavir uzman kadrosu yetiştirmek
- III. Uzmanlık alanıyla ilgili bütün ihtiyaçları karşılamak üzere bir eğitim programları düzenlemek
- IV. Bu kurslarda öğretim görevi yapacak Türk personeli yetiştirmek
- V. Gerekli araştırma programları, yazılı materyal (kitap, broşür vb.) geliştirmek
- VI. Bir kuruma tahsis edilen bir uzmanın görevi, o kurum yönetiminin tümünü kapsayan bir geliştirme programı hazırlamak. Ayrıca çeşitli uzmanlık gruplarının kurum içerisindeki faaliyetleri için koordinasyon, rehberlik ve izlem işlerini de yerine getirecektir.”

3.4.1.8.3. Kamu Personelinin Mali Hakları

Raporda bu başlık altında herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır.

3.4.1.8.4. Diğer Konular

Raporda ayrıca yöneticinin nitelikleri üzerinde durularak, hem kişisel özellikler hem de bu özelliklerin geliştiği kültür yapısı incelenirken toplumsal yapımız ve yönelimlerimiz de irdelenmiştir.

Raporda Türk kamu yöneticisinin kişisel özellikleri olarak şunlar yazılmıştır (TODAİE, 1967: 10-12):

“İş başarma eğilimi zayıftır; Türk yöneticisinin Amerikan ölçülerine göre hareket ve teşebbüs açısından zayıf olduğu, genel bir kanıksanmışlığın olduğu bununda çoğu zaman pasif kalmalarına, yeni fikirleri veya kararları almayı veya üst makamlara benimsetme mücadelesine girmemelerine sebep olduğu, çekingenlik duygusu, değişiklik ve tenkit edilme korkusu yaygın olduğu belirtilmiştir.

Son derece merkezcidir; iş başarma eğilimindeki zayıflık ve yavaşlık yöneticilerin yetkilerini aşığı kademelere devretme isteklerini zayıflatmış, karar alma makamlarının aşırı şekilde ayrıntılara girmesine sebep olmuştur. Üst kademedeki bu güvensizlik, alt kademede ki amir ve yöneticileri buldukları yerlerdeki en basit bir değişiklik kararını alma cesaretini kırarak bütün teşebbüsleri üst makamlardan bekler bir hale getirmiştir. Mevcut bu durum merkezîyetçi bir yapı oluşmasına, üst makamların düşünmeye, plan yapmaya, astlarını yetiştirmeye vakit bulamalarına, alt kademedeki yöneticiler için ise yetki verildiği hallerde bile girişim gücünü kullanma cesaretini gösterememeye sebep olmaktadır. Aşırı merkezîyet esnekliği yok etmiştir. Mahalli şartlardaki farklılıklar ya da acil meseleler gereken sürat ve etkinlikle değerlendirilememektedir. Yerleşmiş usuller birer kanun gibi telakki edilmekte ve esas itibarıyla bir rehber oldukları unutulmaktadır. Bu konuda önemli bir başka nokta ise genel olarak personel fazlalığının kalitece standardın altında memur istihdamına yol açmış ve bunun da yakın ve sıkı bir denetimi zorunlu kılmış olmasıdır.

Haberleşme bakımından çok zayıftır; Türk yöneticisi gerek bilgi almak gerekse bilgi vermek açısından son derece isteksizdir. Birisinin başka birisinden yardım istemesi zayıflık olarak görülür. Üst kademedeki yöneticiler astlarını ehliyetsiz olarak kabul ettiklerinden fikirlerini almak lüzumunu duymazlar. Alt kademedeki gelen bir fikir bir tenkitmiş gibi algılanabilmektedir. Bunların yanında örgüt içinde bilgi ve fikir alışverişini kolaylaştıran ve teşvik eden bir mekanizmanın da olmadığı belirtilmiştir. Haberleşmenin zamanımızda örgütü ayakta tutan önemli bir etken olduğu düşünüldüğünde bu durum Türk yöneticisi için zaaf teşkil etmektedir.

Rütbe ve mevkiye çok önem verir; Türkiye’de yöneticiler sınıfı toplum nezdinde itibarlı bir mevkide görüldüklerinden üniversite tercihlerinde siyasal bilgiler, hukuk ve iktisat fakülteleri öğrenciler tarafından aşırı rağbet görmektedir. Toplum nezdinde bu şekilde algılanan yönetici sınıfında aşırı bir kendine güven ve kabiliyetine aşırı bir itimada sebep olmaktadır. Türk yöneticisinin bugünkü yüksek itibarını eski Türk toplumuna hakim olan geleneksel saygısı, sivil örgüte de yansımış ve yöneticiyi seçkinler grubunun bir parçası haline getirmiştir. Türk yöneticisinin arkasında kendisine rehber olacak uzun ve şerefli bir idare tarihi vardır. Mevcut bu koşullar yönetici sınıfını bir seçkinler topluluğu haline getirerek, kapalı herkese açık olmayan ve tekeli bir zihniyet ortaya çıkarmaktadır. Halbuki demokratik bir toplumda devlet memurluğu herkese açık olmalıdır. Halkın ihtiyaçlarına yönelmiş sempatik, anlayışlı olmalı ve devlet hizmetlerine her türlü sosyal sınıftan, çeşitli ekonomik ve dinsel gruplardan ve değişik alanlarda eğitim görmüş kimseler arasından seçilebilir olmalıdır. Meydana çıkan bu yönetici seçkinler topluluğu astlarını, kanuni zorunluluk bulunmayan hallerde dahi kendi kafalarındaki amaca uygun tiplerden seçme eğilimleri bu yoldaki uygulamayı daha da kuvvetlendirmektedir. Sınıf arkadaşlarını tayin etmek ve yükseltmek idareciler için normal sayılmakta bu da devlet memurlarının büyük bir çoğunluğu için yükselme olanaklarını sınırlandırmaktadır.

Çalışma yerinde mahremiyet yoktur; aşırı merkezilik dolayısıyla yöneticinin resmi mahremiyeti kalmamıştır. Yönetici konumundaki

personelin her daim kapısında birisinin bir talep sebebiyle bekler olması, telefonun sürekli meşgul edilmesi, bir evrakı imzalarken aynı anda muhatabıyla konuları görüşmesi gibi nedenlerle yönetici personel meselelere odaklanamamaktadır. Yöneticiye verilmeyen bu mahremiyet yüzünden işlere olan ilgisi ve dikkati azalmakta bu durumda işin kalitesini etkilemektedir.

Batılı olduğuna inanır; Türk yöneticisi kendisi batılı olarak kabul eder. Bunda Cumhuriyetin ilanı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası etkisi arttıran Avrupa ve Amerika kültürünün önemli bir yeri vardır. Bu durum yönetici için modern bir endüstri toplumunda eski metotların bir yeri olmadığını farkına varılması ve Türk ya da müslüman adetlerinin etkisinden sıyrılmaya çalışmasına sebep olmaktadır. Üst makamdaki yöneticiler bu nedenlerden dolayı yerli uzman raporları yerine yabancı uzman raporlarına değer vermektedirler.

Öğrenmek ve gelişmek ister; Türk yöneticisi, kendisini az gelişmiş bir toplumda batılı bir insan olarak gördüğü ve hissettiği için büyük bir öğrenme, kendini geliştirme ve bunu çok kere zahmetsizce yapma arzusu içindedir. Yönetici sınıfı kendilerine aşırı güvendiklerinden eğitim ihtiyaçlarının kendilerinden daha çok maiyetindeki personelinin olduğunu düşünmektedirler. Buna karşın bir eğitime katılan yönetici sınıfı bunu ilk başta gereksiz bulmakta ilerleyen zamanla eğitime olan ilgisi artarak, sunulan bilgileri derhal benimseyerek daha fazla eğitim istemektedirler. Gerçek bir kalkınmanın ön şartlarından biri olan öğrenme iklimi Türkiye’de mevcuttur. Gereken önderlik ve iyi bir program sağlanabildiği takdirde daha önce temas edilen olumsuz faktörlerin üstesinden gelinebilecektir.

Türkiye’de yöneticiliği etkileyen 7 ana sebep vardır. Bunlar sırasıyla aile, eğitim sistemi, mevzuat, maharet noksanlığı, iş bulma güçlüğü, KİT’lerin gerçek hüviyetlerinin henüz aydınlığa kavuşturulmamış olması ve batıya dönüklüktür. Aile; Türk toplumunda aile içinde kuvvetli baba kavramı ön plana çıkmaktadır. Çocuk bu otoritenin altındadır ve sözünden dışarı çıkamaz. Fikri sorulmadığı gibi çoğu zaman ifade etmesine gerek de yoktur. Böyle bir ortam teşebbüs

fikrini ve iş başarma arzusunu engelleyen bir ortamdır. Eğitim sistemi; aile ortamından gelen otokratik yapı okulda da öğretmen üzerinden devam eder. Öğretmene karşı çıkılmaz, öğretmene bir konu hakkında fikir beyan edilemez görüşü geleceğin yöneticisi için entelektüel olma, rasyonel düşünme ve tahlilci olmaktan öte itaate ve tekrara sürüklemektedir. Mevzuat; Türkiye'deki mevzuat merkezciğe açıktır ve yöneticilerin belli başlı alanlarda ellerini kollarını bağlamaktadır. Mevzuat gereği sistemin çok yavaş işlemesi yaratıcılık ortamını zayıflatmaktadır. Maharet noksanlığı; yönetici teknik bilgiden yoksun bulunduğu gibi yeni fikirleri nasıl geliştireceğini bilememekte ve astlarına güvenmediğinden onların ilerlemelerine de mani olmaktadır. İş bulma güçlüğü; Türkiye' de iş bulma sıkıntısı bulunmaktadır. Bu sebeple mevcut devlet memuriyet rejimindeki büyük bir hata olmadıkça işini kaybetmeme durumu yöneticiyi pasif duruma sokmaktadır. KİT'lerin gerçek hüviyetlerinin aydınlığa kavuşturulmamış olması; bu teşebbüslerin neden kurulduğu, hangi alanlarda faaliyet göstereceği, kuruluş amacı siyasi mi yoksa gerçekten istihdam oluşturmak için mi gibi soruların cevapları açığa çıkarılamamıştır. Bu soruların cevapları verilemediği için bu kuruluşlarda çalışan yöneticilerin kendi rollerini gereği gibi anlamalarına imkan yoktur. Batıya dönüklük; bugünkü Türk yöneticisi batı dünyasının bir parçasıdır. Öteden beri dinden sanata kadar karıştığı bütün kültürleri benimseyen tarihsel bir geleneği vardır. Şimdi de batının çalışma metotlarına karşı tutumu aynıdır. Bütün bu anlatılanlar bugün Türk toplumunun temel kurumlarını yönetme gücüne sahip bir yönetici grubunun medyana geldiğini göstermektedir.”

Zaman içerisinde gerek kişisel özelliklerin kabul görerek kemikleşmesi, gerekse toplumsal yapının sistematik olarak benimsettiği davranış kalıpları nedeniyle, yönetici sınıfının merkezîyetçi ve alt kademelere güvenmeyen bir yapıya büründüğü belirtilmiştir. Bunda ailede baba, eğitim sisteminde öğretmen gibi otorite figürlerince “kendi dışındaki fikirlere söz hakkı tanımama” davranışının bir otorite kalıbı olarak sunulmasının etkinliği yadsınamaz.

3.4.2. Yabancı Uzman Raporlarındaki Tavsiyelerin Türk Kamu Yönetimi ve Kamu Personeli Rejimine Etkileri

Bu başlık altında yapılan metin analizi ile ortaya çıkarılan bulgular, uzman raporları sonrasında kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimi üzerine gerçekleşmiş icraatlar, kanun düzenlemeleri ve kurulan yeni teşkilatlar perspektifinde değerlendirilerek, uzman raporlarının kamuda örgütlenme ve kamu personel yönetimine olan etkileri tespit edilmiştir.

3.4.2.1. Kamuda İnsan Kaynakları Yönetimi

3.4.2.1.1. Kamu Personeli Temini

Devlet mekanizması, sorumluluklarını ve işlevlerini, kamu yönetimi kapsamında kamu personeli eli ile gerçekleştirmektedir. Kamu personelinin üstüne aldığı bu önemli sorumluluk, personel temini sırasında liyakate önem verilmesi, belirli şartların konulması ve imtihan usulü elemelerini yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 788 sayılı Memurin Kanunu'nda devlet memuru alımları için gözetilecek liyakat esası ve uygulanacak imtihan usulleri ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 21 Mayıs 1963 yılında çıkartılan Yeni Personel Rejimi Kararnamesi'nde Liyakat Sistemi başlığı altında şu kararlar alınmıştır (RG, Sayı:11408): “Yeni Personel Rejimimizde, memuriyetlere girişte açık müsabaka imtihanları usulünün uygulanması esastır. Memur seçme programının düzenlenmesi, müsabaka imtihanları şümul sahasının, şekil ve şartlarının, teşkilatının tanzim ve plânlanması, sevk ve idaresi ve murakabesi görevleri Devlet Personel Dairesince yerine getirilecektir”. 23 Temmuz 1965 yılında çıkartılan 657 sayılı DMK'nın Devlet Memurluğuna Alınma başlığı altında ise (RG, Sayı: 12056): “Madde 49-Genel ve özel şartları haiz olanların girmek istedikleri sınıfın yarışma sınavına katılmaları ve sınavı kazanmış olmaları şarttır” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır.

Personel teminin nasıl gerçekleşeceği konusu uzman raporlarının önem verdiği öncelikli konulardan birisi olmuştur. Kamu personeli alımları hakkında uzman raporlarında tespit edilen bulgular şunlardır: “Merkezi ve yerel personel alma sistemini esaslı şekilde tespit edilmiş standartlara uygun olarak inkişaf ettirmek; imkan ve zaruret olan hal ve zamanlarda açık müsabaka imtihanı ile personel almak (Van Mook, 1963)”; “Heyetimiz de kabul etmektedir ki: ‘Mesleki pozisyonlara’ memur alınması ancak müsabaka imtihanı ile olmalıdır. Liyakat sisteminin en münasip olduğu şekilde nasıl tatbik edileceğini kararlaştırmak, doğrudan doğruya memur alan daireye ait bir iştir. Bu daire yazılı imtihan, sözlü imtihan, kabiliyet denemesi, tahsil ve tecrübe ölçüsü gibi çeşitli usulleri kullanabilir. Bundan başka, fizik yapısı sağlam personel seçmek üzere sağlam muayenesi, memuriyete tayin edilmeden önce namzedin ahlak, şöhret ve şahsiyeti hakkında emniyet verici bitaraf bir tahkikatın yapılması (Martin ve Cush, 1951)”; “Memuriyete girmek isteyen namzetleri, kadroların imkan verdiği nispette seçime tabi tutarak işe almalıdır. Bu seçme, müsabaka imtihanları ile tayin edilen liyakat esasına göre yapılmalıdır (Van Mook, 1963)” ve “Müsabaka imtihanları: bundan başka, “imtihanla almak usulünü” bütün memurluklara teşmil etmek ve namzet müddetini 3 ila 5 seneye çıkarmak yerinde olur (Neumark, 1949)”.

Kamu personeli temini hakkında uzman raporlarında tespit edilen bulgular ile hem 1963 yılında çıkan Kararname’nin hem de 657 sayılı DMK’nın ilgili maddeleri karşılaştırıldığında, kanun maddelerinin içeriğinde uzman raporlarının etkisi olduğu tespit edilmiştir.

Kamu personeli alımlarının şeffaf ve hakkaniyet ölçüleri içerisinde yapılması, dikkat edilmesi gereken hususlardan biridir. Bu konu ile ilgili personel alımlarının tek bir merkezden, farklı kanallar kullanmak suretiyle (gazete ilanı, radyo, televizyon v.b.) halka duyurulması önem arz etmektedir. 657 sayılı DMK’nın Kısım 3-Devlet Memurluğuna Alınma başlığı altında bu konu ile ilgili şu şekilde bir düzenleme yapılmıştır (RG, Sayı: 12056):

“Duyurma:

Madde 47- Başbakanlık Devlet Personel Dairesi:

- a) Atanma yapılacak boş kadroların sınıf ve derecelerini,
- b) Kadroların buldukları kurum ve yerlerini,
- c) Kadrolara alınacak personel sayılarını,
- ç) Kadroların aylık miktarlarını,
- d) Alınacak personelin genel ve özel şartlarını,
- e) En son başvurma tarihini,
- f) Başvurulacak mercileri,
- g) Yarışma sınavı ile atanma yapılacaklarda ayrıca sınav yerlerini ve zamanlarını.

Başvurma süresinin bitiminden en az on beş gün önce radyo, Resmî Gazete ve uygun görülecek diğer araçlarla duyurmaya mecburdur. Sınavsız atanma yapılacak yerlere kadro adedinden fazla istekli bulunduğu takdirde açılacak sınavın gün ve yerini yukarıdaki şartlara uygun olarak ayrıca duyurmaya mecburdur.”

Bu konuya ilişkin Fisher Raporunda şöyle bir tespit yapılmıştır: “Devlet memuriyetine alaka gösterenlerin işe girebilmeleri için, mevcut veya muhammen imkanlar hakkında malumat alabilecekleri tek bir merkezi daire mevcut değildir (Fisher, 1962)”. Tespit edilen bulgu ve kanun maddesi değerlendirildiğinde, uzman raporunda yapılan tavsiyenin, kanun maddesinin düzenlemesine etkisi olduğu tespit edilmiştir.

3.4.2.1.2. Kamu Personeli Tasnifi

Kamu çalışanları görevleri bakımından çok farklı alanlarda hizmet vermektedirler. Personelin farklı görev alanlarının yasal olarak sınıflara ayrılması, görev tanımlarının açık bir şekilde yapılması ve görev alanlarına göre maaş sisteminde düzenlemeler yapılması kamu personeli rejimi adına önemli bir alanı teşkil etmektedir. Kamu personeli istihdam şekilleri konusunda Cumhuriyet sonrası kanuni düzenlemeler incelendiğinde 788 Sayılı Memurin Kanunu’nda, ‘Memur ve Müstahdem’ tanımı olduğu görülmektedir. 1965 yılında çıkartılan 657 sayılı DMK’da ise ‘Devlet Memuru, Sözleşmeli Personel

ve Yevmiyeli Personel' tanımı yapıldığı görülmektedir. Bu tanımlama konusu ile ilgili olarak Van Mook raporunda: "Halihazırda 'memurla' 'hizmetli' arasındaki mevcut fark kaldırılmalı ve bu fark derece ve sınıflar arasındaki farklar halinde bir sisteme irca olunmalıdır (Van Mook, 1963). Yine bu konu ile ilgili olarak: "Personel kategorileri arasında ayırım yapılacaktır: Umumi kanun hükümlerine göre devamlı görevlere tayin edilen devlet memurları, özel kanun ve mukavelelerle geçici görevlere tayin olunan personel ve ferdi veya kolektif işçi mukaveleleriyle tayin olunan personel". Görüldüğü üzere Van Mook' un raporunda yaptığı tasnifle, 657 sayılı DMK' da yapılan tasnif tanımlamaları uyuşmakta ve raporda yapılan tavsiyenin etkili olduğu görülmektedir.

Günümüzün personel idaresinde, hizmetin koşulları, memurun hizmete girişten emekliliğe kadar olan sürede görev, yetki, hak ve sorumluluk bakımından bağlı olacağı düzen bütünüyle iki temel ilkeye dayanmaktadır. Bunlar, memurun hizmete uygunluğunun araştırılması "liyakat sistemi (merit system) ve sınıflandırma (classification)" ilkeleridir. İdareyi amacına ulaştıracak, uygunluğa dayanan bir kariyer sisteminin gelişebilmesi için sınıflandırma bir ön şart olarak gözükmemektedir (İlal, 1966: 750). Kamu personel sisteminde önemli bir konu olan sınıflandırma 788 sayılı Memurin Kanunu'nda hiçbir şekilde düzenlemeye tabi olmazken, önce 21 Mayıs 1963 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler Kararnamesi'nin Birinci Kısmı'nda Sınıflandırma Sistemi başlığı altında (RG, Sayı:11408):

Madde 2- Yeni Personel Rejiminin kurulması, sınıflandırma ile başlayacaktır. Sınıflandırma sistemi, "Personel Sınıflandırması" usulüne göre uygulanacaktır.

Madde 3- Maaş rejimi, sınıflandırma ameliyesi ile birlikte tespit edilecektir.

Madde 4- Sınıflandırma, Devlet Personel Dairesinin düzenleyeceği plân içinde ve bu dairenin idare ve murakabesi altında cereyan edecektir.

Madde 5- Sınıflandırma işi, bir hazırlık devresini zaruri kılmaktadır. Bu devre en çok dört ay olacaktır. Bu devre içinde bir personel sayımı yapılmalıdır. Bu personel sayımını Devlet Personel Dairesi, Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Devlet İstatistik Enstitüsü ile düzenleyecek ve idare edecektir.

Madde 6- Sınıflandırma işi, kalifiye personel kadrosunun yardımı ile başarılabilir olduğundan umumi muvazeneye dâhil dairelerle, katma bütçeli dairelerden ve kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahallî idarelerden Devlet Personel Dairesince lüzum görülecek personel, Devlet Personel Dairesi emrinde çalışacaktır”

şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

1963 tarihli Kararname sonrası çıkartılan 657 sayılı DMK’ nın temel ilkeleri sınıflandırma, kariyer ve liyakat olarak belirlenmiştir. 657 sayılı DMK’ nın ikinci kısmında 14 madde ile sınıflandırma konusunda tanımlama ve genel kıstaslar üzerine bir düzenleme yapılmıştır (RG, Sayı: 12056): Kanunun Madde 3/A’ sında sınıflandırma ilkesi tanımlanmış, Madde 32’ de sınıf kavramı tanımlanmıştır: Madde 33 ila 35 arasında kadroların tespiti, kadroların hazırlanması ve genel kadro kanun tasarısının hazırlanması düzenlenmiştir. Madde 36’da; sınıfların tesisi nasıl olacağı belirlenmiş, yönetici, icracı ve büro sınıfları belirlenerek, diğer sınıflandırmalar DPD koordinesinde ileride çıkartılacak tüzüklere bırakılmaktadır. Madde 39’da sınıf dışında kadro ihdas edilemeyeceği, Madde 40’ da sınıflandırma yaşı ve Madde 41’ de sınıflandırma öğrenim derecesi düzenlenmiştir. Kanun birçok bakımdan personel rejimindeki esasları, temelleri, ana yönleri gösteren ve teferruat noktalarında idareye düzenleme yetkisi tanıyan bir yetki kanunu mahiyetindedir. Sınıflandırma konusu ile ilgili olarak uzman raporlarında tespit edilen bulgulara bakıldığında: “Devlet bütün amme hizmetlerini içine alacak bir tasnif kanunu vazetmelidir (Martin ve Cush, 1951)”; “Her idari ünitenin gördüğü işi izah etmek ve tarifini yapmak suretiyle ilk tasnife başlanabilir (Van Mook, 1963)” ve “Mevcut barem rejimini kaldırarak, devlet idaresini rasyonel bir sınıflandırmaya tabi tutmak ve memuriyet kadrolarını münasip kategori,

grup, sınıflara ve derecelere ayırmak (Van Mook, 1963).” Kararnamenin ve kanunun içeriği değerlendirildiğinde, yabancı uzman raporlarında yapılan tavsiyeler etkisi ile düzenlemeler yapıldığı, hem raporlarda hem de ilgili kanun maddelerinde sınıflandırma ameliyesi ile ilgili ayrıntıların belirlenmediği tespit edilmiştir.

3.4.2.1.3. Kamu Personeli Sicil ve Terfi

Kamu personel rejiminde tayin ve terfi hususlarında, liyakat esaslı adil bir sistemin tesis edilmesi, çalışanların moral ve kurumlarına aidiyet hisleri açısından önem arz etmektedir. Türk kamu personeli rejiminde de tayin ve terfi konusu hep tartışma konusu olmuş, herkes tarafından kabul edilen modern bir sistem kurulamamıştır. Kıdemi esas alan bir terfi sistemi, alt kademe personel açısından mazur görülse de orta ve üst kademe personel için kesinlikle liyakate dayalı bir sistem her kesim tarafından kabul görmektedir. 657 sayılı DMK devlet memurları ile ilgili sistematik bir düzenleme getirmiştir. Kanun, daha önceki düzenlemelerde olduğu gibi, memurların değerlendirmelerinin sicil yoluyla yapılacağını öngörmüştür. DMK ile “Tezkiye” ifadesi yerine “Sicil”; “Tezkiye Varakası” terimi yerine ise, “Sicil Raporu” kullanılmıştır. DMK’nin 111’inci maddesi (RG, Sayı: 12056): “Devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye çıkarma veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde özlük ve sicil dosyaları başlıca dayanaktır.” hükmünü getirerek terfi sisteminde liyakatin ve sicilin önemi ön plana çıkarmıştır. Yine kanunun 113’üncü maddesinde (RG, Sayı: 12056): Sicil amirleri, belli zamanlarda düzenleyecekleri sicil raporlarında, memurların liyakat derecesini not esasına göre kıymetlendirerek tespit ederler.”düzenlemesi ile kanunun temel ilkelerinde biri olan liyakat ilkesini öne çıkarmaktadır. Yabancı uzman raporlarında terfi ve sicil konuları üzerine tespit edilen bulgular şunlardır: “Liyakat sistemi mutlaka tatbik olunmalıdır. Mevcut terfi sistemi memurların azami verimle çalışmalarına mani olmaktadır ve kanun hiç çalışmayan veya pek az çalışan memurların da memur olarak kalmasına amirdir (Martin ve Cush, 1951)”; “Tezkiye (sicil) bakımından, Heyetimiz şimdiki metot yerine veya bunu ilave olarak, Türkiye’deki şartlar

nazarı itibara alınmak üzere garp memleketlerinde veya Amerika'da kullanılan şekillere benzer bir tezkiye ölçüsünü kabulünü ehemmiyetle tavsiye eder (Martin ve Cush, 1951)"; "Tezkiye, terfiinin ana unsurlardan biri olduğuna göre, buna dair olan muamelelerin ehemmiyetli olarak vasıflandırılması ve kanunda tasrihi icap etmektedir (Dantel, 1959)"; "Liyakat esasına dayanan memuriyet sisteminin kuvveden fiile çıkabilmesi için kanun ve nizamnameler çıkarılmalıdır (Fisher, 1962)"; "Terfi usullerini, liyakat esasına göre daha geniş ölçüde ve daha mütekamil bir şekilde tatbik etmek (Van Mook, 1963)" ve "Derecedeki terfiler, bir üst kademede açık var ise yapılmalıdır. Terfiler alt kademelerde tamamen kıdeme dayanıp, yüksek derecelere yaklaşınca verim ve liyakate göre yapılmalıdır. Yüksek derecelere terfilerde, kıdeme önem verilmemelidir. Derecedeki terfiler, asgari hizmet müddetlerine bağlanabilir. En yüksek dereceye terfiler ise sadece liyakat esasına göre yapılmalı ve asgari yaş haddi ile tahdit olunmalıdır. Derecedeki istisnai terfiler de ancak açık olan bir kadro normal yollarla doldurulamadığı takdirde ve geçici olarak yer verilmelidir (Van Mook, 1963)." 657 sayılı DMK'nın Siciller başlığı altında yukarıda gösterilen düzenlemeler ve uzman raporlarında tespit edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde; uzman raporlarında yapılan tavsiyelerin kanun düzenlemesinde etkili olduğu ve kamu personeli sicil sistemi adına temel bir yol çizdiği görülmektedir. 657 sayılı DMK sonrası 08/06/1986 tarihli ve 86/10985 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan ve devlet memurları için geçerli son sicil düzenlemesi olan "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği", eski sicil düzenlemelerine kıyasla pek çok yenilik getirmiştir. Halihazırda bu *Yönetmelik 15/06/2011 tarih ve 27965 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2011/1837 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kapsamda günümüz itibariyle kamu personeli üzerine uygulanan bir sicil sistemi bulunmamakta, bu konu hakkında DPB tarafından çalışmalar devam etmektedir.*

3.4.2.1.4. Kamu Personeli Eğitimi

20. yy. başları ile başlayan teknolojik gelişmeler, sosyal ve ekonomik gelişmeleri de beraberinde getirmiştir. Her gelişme, yanında değişmeyi ve

yenilenmeyi de getirir. Kamu yönetimi ve kamu personeli açısından yaşanan bu değişimleri yakalamak için, personelin eğitim konusu ön plana çıkmaktadır. Personel alımlarında şart koşulan belirli eğitim seviyeleri olsa da mesleğe başlanıldığında uzmanlaşmak için hizmet içi eğitim veya kurslara ihtiyaç duyulmaktadır. Cumhuriyet sonrası kamu personeline ilişkin temel yasa olan 788 Memurun Kanunu'nda personel eğitimi ile ilgili herhangi bir düzenleme yoktur. 21 Mayıs 1963 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan Yeni Personel Rejimi Hakkında Bakanlar Kurulu Tarafından Kararlaştırılan Prensipler Kararnamesinin beşinci kısmında hizmet içi eğitim konusu şu şekilde düzenlenmiştir (RG, Sayı: 11408): Madde 43- Merkezî bir kuruluş olan Devlet Personel Dairesi, hizmet içi eğitim konusunu önemle ele alacak ve bu programların tespit ve uygulanmasında yol gösterici, koordine edici ve denetleyici bir vazife görecektir. 23 Temmuz 1965 yılında Resmi Gazetede yayınlan 657 sayılı DMK'nın Kısım 7 Devlet Memurlarının Yetiştirilmesi başlığı altında personel eğitimi konusunda şu düzenlemeler yapılmıştır (RG, Sayı:12056):

“Kurumların memurlarını hizmet içinde yetiştirme yükümlülüğü:

Madde 214- Kurumlar memurlarını, hizmete yatkınlıklarını sağlamak, verimliliklerini arttırmak ve daha ileriki kadrolara hazırlamak amacıyla, sınıflarının “Eğitim Yönetmelikleri” nde belirtilen usul ve esaslara göre yetiştirmekle yükümlüdürler. Eğitime tabi tutulması gereken kurumlar arası ve kurumsal sınıfların eğitim yönetmelikleri Başbakanlık Devlet Personel Dairesi tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanır.

Eğitim birimleri:

Madde 215- Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir “Eğitim birimi” kurulur. Birden çok birim kurulan kurumlarda bunlardan biri “Merkez Eğitim Birimi” adını alır.

Devlet memurları eğitimi genel plânı:

Madde 217- Devlet memurları eğitimi genel plânı, Maliye ve Millî Eğitim bakanlıklarıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,

Devlet Plânlama Teşkilâtı ve ilgili kurumların görüşleri alındıktan sonra Başbakanlık Devlet Personel Dairesi tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu kararnamesiyle yürürlüğe konulur.

Devlet memurluğuna eleman yetiştirilmesi:

Madde 221- Kurumlar belirli sınıflardaki memurluklara eleman yetiştirmek amacıyla:

- A) Kendi bünyeleri içerisinde meslekî öğretim ve eğitim yapabilirler.
- B) Yurt içindeki öğrenim kurumlarında öğrenci okutabilir ve ihtisas yaptırabilirler
- C) Dış memleketlerde öğrenci okutabilir ve ihtisas yaptırabilirler.”

Kamu personeli eğitim konusunda uzman raporlarında bu konu üzerine şu bulgular tespit edilmiştir: “Devlet memuriyetinin orta ve küçük dereceli hizmetleri için hizmet sırasında yetiştirme programlarının ihdasını da tavsiyeye şayan görmekteyiz (Barker, 1951)” ve “Merkezi ve yerel olarak hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi organize etmek ve mevcut organizasyonu genişletmek (Van Mook, 1963).” Kamu personeli eğitimler hususunda yapılan kanun düzenlemeleri ve uzman raporlarında yapılan tavsiyeler değerlendirildiğinde, kanun maddeleri üzerinde uzman raporlarının etkili olduğu tespit edilmiştir.

3.4.2.2. Kamuda Örgütlenme

İyi bir örgütlenme mekanizmasına sahip olmayan yönetim unsurlarının amaçlarına uygun, verimli çalışmaları mümkün değildir. Bir ülkede kamusal işleri yerine getirmek üzere kamu yönetimi, örgütlenmek zorundadır. Bu örgütlenme değişik biçimlerde olur. Devlet yapmakla yükümlü olduğu işleri yapabilmek için çok sayıda ve çeşitli kamu örgütlerini kurar. Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkânları bir düzende toplamak, yetki görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak demektir. Örgütlenmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan birincisi, devletin üstlendiği görevlerin ve fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Örgütlenmenin ikinci amacı, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için

yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesidir (Eryılmaz, 2010: 69). Yabancı uzman raporlarında, kamusal alanda örgütlenme üzerine tespit edilen bulgular ve bunlara karşın gerçekleştirilen icraatlar aşağıdaki başlıklarda sunulmuştur.

3.4.2.2.1. Devlet Malzeme Ofisi

Devlet yönetiminde kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu çok farklı konularda malzeme başlıkları vardır. Bunlar; bina, motorlu-motorsuz araç ve gereçler ile bunların bakım malzemeleri, kırtasiye malzemeleri, büro malzemeleri, elektronik malzemeler, mobilya, mefruşat ürünleri, temizlik ve aydınlatma malzemeleri ilk akla gelenler olarak sayılabilir. Ülkemizde bu amaçla var olan Devlet Malzeme Ofisi'nin kuruluş süreci, tarihi ve amacına bakıldığında (www.dmo.gov.tr): “Devlet kâğıt, karton, kırtasiye, büro makineleri ve benzeri malzeme ihtiyacının *tek elden*, topluca ve uygun fiyatlara karşılanmasının sağladığı tasarruflar, Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü'nün daha bağımsız bir kuruluş şeklinde örgütlenmesini gerektirmiş ve 11.03.1954 tarih ve 6400 sayılı "Devlet Malzeme Ofisi Kurulması Hakkında Kanun" ile DMO; bir iktisadi devlet teşekkülü olarak kurulmuştur”. Barker raporunda bu konu ile ilgili şu tavsiyede bulunmuştur:“Bütün devlet organlarının ihtiyacı olan maddeleri satın almak üzere merkezi bir tedarik organını ihdasını temenniye şayan görüyoruz (Barker, 1951)”. Tespit edilen bulgu kapsamında DMO'nin Barker Raporunda yapılan tavsiye üzerine kurulduğu değerlendirilmektedir.

3.4.2.2.2. Devlet Personel Dairesi

Devlet yönetiminde, kamu yönetiminin başarısı, bu işlevi yerine getiren kamu personeline ve kamu personel rejimine bağlıdır. Kamu yönetiminde ihtiyaç duyulan maddi ve yasal tüm konular en iyi şekilde sağlanmış olsa bile icra eden pozisyonundaki kamu personeli, kamu yönetimi çarkının dönmesinde anahtar rol oynamaktadır. Nitelikli kamu personelinin yetiştirilmesi yanında, kamu personel sisteminin işlevselliği de çok önemlidir. Etkili ve verimli bir kamu personel rejiminin sağlanması, stratejik personel planlamaları, kamu

görevlilerinin istatistiki bilgilerinin tutulması, merkezi teşkilat düzeyinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki kamu görevlilerinin değerlendirilmesi, personel ihtiyacının planlanması, işleyişin denetlenmesi, kamu personelinin eğitilmesi ve ilgili hukuki düzenlemelerin hazırlanması başlıklarını takip etmesi amacıyla ülkemizde 13 Aralık 1960 tarihinde Milli Birlik Komitesince kabul edilen, 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun ile Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Yabancı uzman raporlarında bu konu ile ilgili şu bulgular tespit edilmiştir: “Geçmişteki menfi tecrübelerle istinaden, rasyonalizasyon tedbirlerinin tatbikini ve bunun takibini münhasıran veya tercihan üzerine alan ayrı bir makamın ihdasına (kurulmasına) kati lüzum olduğu kanaatindeyim (Neumark, 1949)”; “Memleketin personel idaresi sisteminin baştan başa yeniden gözden geçirilmesi icap eder gibi görünmektedir. Bu revizyonun bir kısmı olarak daimi bir merkezi personel idaresinin kurulmasını tavsiye ediyoruz. Devlet hiyerarşisinde bu organa bütün dairelerin personel politikalarını ve tatbikatını tevhit etmesini ve gözden geçirmesini mümkün kılacak kafi derecede yüksek bir mevkinin verilmiş olması lazımdır (Barker, 1951)”; “Daha önce de işaret ettiğimiz gibi, Türkiye’de bütün bakanlıklara, bütün katma bütçeli dairelere, bütün devlet iktisadi teşekküllerine ve bir dereceye kadar bütün mahalli idarelere şamil olmak üzere merkezde bir umumi personel dairesi kurulması gerektiğini ileri süren görüşe tamamıyla iştirak etmekteyiz (Martin ve Cush, 1951)” ve “Bir Devlet Memuriyeti Siyaseti’nin ihdas edilmesi lazımdır. Bir Devlet Personel Kanunu tasarısı vücuda getirmekle bu yolda ilk adım atılmış bulunmaktadır. Bu proje büyük millet meclisince kabul edilmeli ve bundan sonra projede ihdası derpiş olunan Devlet Personel Dairesi kurularak yukarıda sayılmış olan meseleleri büyük bir geniş fikirlikle ele almalıdır (Dantel, 1959).”

Devlet Personel Başkanlığı’nın (Devlet Personel Dairesi ismi 8/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiş, Devlet Personel Başkanlığı adı ile yine Başbakanlığa bağlı olarak yeniden kurulmuştur) kendi kuruluş tarihçesi açıklamasında belirttiği üzere (<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus>) ve uzman

raporlarında tespit edilen bulgular ışığında, DPD yabancı uzman raporlarında yapılan tavsiyelerin etkisiyle kurulduğu tespit edilmiştir.

3.4.2.2.3. TODAİE ve Üniversitelerde Kamu Yönetimi Kursülerinin Açılması

Kamu yönetim sistemlerinde, yönetici pozisyonlarında olan personelin eğitim ve öğretim seviyesi, kültürü, yabancı dil bilgisi ve tecrübesi çok önemlidir. Kamu yöneticisi, işgal ettiği makamda zorluklar çıkaran, bürokrasi altında ezilmiş, bütün işleri biçimsel düşünen bir konumda olmamalıdır. Kamu yöneticileri, engellerle örülmüş kamu ile ilgili konularda uluslar arası bir bakış açısıyla çözüm önerileri getirebilen, hem iş hem de özel hayatında örnek bir durumu sergileyen entelektüel çalışanlar olmalıdırlar. Bu mevkiye gelmenin anahtar rollerinden biri eğitimidir. Bu kapsamda Cumhuriyet sonrası kamu personeli rejimi temel yasası olan 788 Sayılı Memurin kanununda bu konuyla ilgili herhangi bir madde bulunmamaktadır. 8 Mayıs 1952 tarihinde Türkiye’de kamu görevlilerinin eğitilip geliştirilmesini sağlayacak ve Türkiye ile Ortadoğu bölgesine daha ileri eğitim olanakları sunacak bir kamu yönetimi enstitüsünün kurulması amacıyla, “teknik yardım temini hususunda Türkiye Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilatı, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı ve Dünya Sağlık Teşkilatı arasındaki Esas Anlaşmaya 1 sayılı Teknik Yardım Ek Anlaşması” imzalanmıştır. Anlaşma çerçevesinde, Türkiye ve Ortadoğu’da kamu görevlilerinin eğitiminin geliştirilmesi için önerilerde bulunmak ve enstitünün kurulması ve işleyişi için ayrıntılı planlar yapmak ve tartışmak görevini üstlenen, beş Türk ve Birleşmiş Milletlerce seçilen dört yabancından oluşan bir Etüt Grubu kurulmuştur. Etüt Grubu’nun çalışmaları sonucunda 1952 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuştur. Enstitü 1953’de çalışmaya başlamış; 1958 yılında çıkarılan 7163 sayılı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu ile de tüzel kişilik kazanmıştır (Ergun, 1988: 126). Bununla birlikte ülkemizde çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretimi verilmesi konusundaki bir diğer gelişme, TODAİE ile aynı dönemde, Ankara Üniversitesi’ne bağlı Siyasal Bilgiler Fakültesi’nde (SBF) yaşanmıştır. SBF’de

bir Kamu Yönetimi Kürsüsü kurulması girişimleri 1953 yılı sonlarında başlamış, 1957 yılında “Amme İdaresi Kürsüsü” adıyla kurulmuştur. Kürsünün adı 1967 yılında “Kamu Yönetimi Kürsüsü” olarak değiştirilmiştir (Mihçioğlu, 1987: 83). TODAİE ve SBF’ye ilaveten, Orta Doğu Teknik Üniversitesi’nde (ODTÜ) kamu yönetimi lisans öğretimi ile ilgili gelişmeler yaşanmıştır. 1956 yılında kurulan ve 1960’larda büyük bir gelişme kaydeden ODTÜ, İdari İlimler Fakültesi, Amme İdaresi Bölümü oluşturmuştur. 1970’lerin sonlarında, İstanbul Üniversitesi’nin çeşitli fakülte, kürsü ve enstitülerindeki kamu hukuku, siyaset bilimi ve kamu yönetimi birikimi üzerine kurulan Siyasal Bilimler Fakültesi ise aşağı yukarı AÜ SBF modeline paralel şekilde kamu yönetimi öğretimine başlamıştır (Ömürgönülşen, 2010: 129-130).

Yabancı uzman raporlarında kamu yöneticisi eğitimleri konusunda tespit edilen bulgular şunlardır: “Maarife taalluk eden fasıldaki tavsiyelerimize muvazi olarak, Türkiye üniversitelerinin yabancı mütehassıslarının mütalaaları ile gerek üniversite talebesini ve gerekse bu sahalarda daha ziyade ilerlemiş mütehassısların ihtiyaçlarının karşılayacak amme idaresi ve işletme kürsüleri veya kısımları ihdas etmelerini temenni ediyoruz (Barker, 1951)”; “Yüksek Murakabe Kurulunun kontrolüne tabi olan müesseseler haricinde kalan dairelerin hepsine şamil olacak bir şekilde genişletilmesi, amme idaresi ve işletme sahalarda yetişmeyi sağlamak üzere gerek üniversitelerde ve gerekse dairelerde kursların açılması (Barker: 1951)”; “İdarecilerin teknik mevzularda Ankara ve İstanbul’da ileri kurslarda yetiştirilmelerine o kadar ihtiyaç vardır ki bu meseleyi diğerlerine tercihan ele almak lazımdır (Martin ve Cush, 1951); “Tatbiki uygun görüldüğü takdirde, özel bir heyetin murakabesi altında olmak üzere mevcut yetiştirme kursları açılmalıdır. Bu kurslar bütün idareye veya bazı bakanlıklar ile kurumlara teşmil edilebilir. Hükümet tarafından organize edilmemiş olan ihtiyari yetiştirme kurslarından elde edilecek ehliyet ve müktesebatın kabule şayan olması için, bu kursların hükümetçe resmen tanınmış olması lazımdır (Van Mook, 1963).”

Tespit edilen bulgular ışığında TODAİE ve üniversitelerde kamu yönetimi kürsülerinin açılması uzman raporlarında yapılan tavsiyeler etkisi ile

olduğu tespit edilmiştir. TODAİE, Türkiye’de çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretimini ilk başlatan kuruluş olmuş, kamu yönetiminde görev alan bürokratların alanla ilgili bilgilerle donatılmasını sağlamakla birlikte, yapılan araştırmalar ve basılan eserlerle de kamu yönetimi öğretiminin gelişimine katkılar sağlamış ve enstitünün yüksek lisans programları, Avrupa Kamu Yönetimi Akreditasyon Birliği tarafından akredite edilen Türkiye’deki tek yüksek lisans programları olmuştur. *66 yıllık eğitim geçmişi sonunda TODAİE, Resmi Gazete’de 9 Temmuz 2018 tarihinde yayınlan 703 numaralı KHK ile kapatılmıştır.*

3.4.2.3. Kamu Personeli Mali Hakları

cret, bir kişinin zihinsel veya bedensel çalışmasının ya da emeğinin karşılığı olarak elde ettiği paraya denir (Canman, 1995: 175). Bir retim sürecine katılan fiziksel/düşünsel çalışma yeteneği olarak işgücüne yapılan ödemelere ücret denir (Güler, 2005: 311). Uygulamada kullanılan maaş, ücret ve aylık kavramlarının hepsi, çalışana emeği karşılığında ödenen parayı ifade eder. Ancak, maaş ve aylık kavramları memurlara; ücret kavramı ise, işçilere ödenen parayı ifade etmek için kullanılmaktadır. Zaman zaman, memurlara tanınan parasal olanakları kapsayacak şekilde ve geniş anlamda olmak üzere, ücret kavramı da kullanılmaktadır. cret, iş görenler açısından geçim kaynağı anlamına gelir. cretle ilgili toplam ücret kazancı düzeyi özellikle önemlidir. Bunun yanında, adalet ve eşitliğin sağlanması anlamında, iş görenlerin ücretlerinin benzer işi yapanlarla denk olması gerekir (Acar, 2007: 17-18). Maaş konusu çalışanlar için önemlidir, kişiler mesleklerine ilişkin tercih yaparken o mesleğin kendisine parasal anlamda sağlayacağı getirileri ön planda tutmaktadır. Bununla beraber farklı nedenlerden dolayı maaş ile birlikte ödenen sosyal ek demeler de önemlidir. Kamu personelinin yaptığı iş gereği kamusal fayda sağlaması ve halka hizmet etmesi kendisine çok şerefli bir konum kazandırmış olsa da ekonomik seviyesi özel hayatı bakımından önceliklidir. Kamu personeli mali hakları bakımından Cumhuriyet sonrası devlet memurluğu rejimini ilk defa düzenleyen 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu ile devlet memurlarının ücret rejimini belirleyen 3656 ve 3659 sayılı

Kanunlar çıkartılmıştır. Ekonomik ve toplumsal yapıya uyum sağlayamayan personel rejiminin çağın gereklerine uyarlanması amacıyla 1960'lı yıllardan sonra personel rejimi ıslah çalışmaları başlatılmıştır. Mevcut barem rejiminin, Türkiye'de yaşanan gelişimin gerisinde kaldığı tespit edilmiş, bütün aksaklıklar ortaya konularak yeni bir sistem kurulması amaç edinilmiştir. Bu amaçla ilk önce 1963 senesinde kabul edilen Yeni Personel Rejimi Kararnamesinin, III-Ücret Sistemi başlığı altında temel ücret politikası şu şekilde belirlenmiştir (RG, Sayı: 11408): “Madde 13- Asgari tahsil yapmış ve tecrübesi bulunmayan bir kimsenin, Devlet hizmetinde alacağı en alt kademe ücreti, en az geçim haddi ve memleket şartları göz önünde tutularak tespit olunacaktır. Bu asgari ücretin tespit ameliyesinde personel için kabul edilen sosyal imkânlar da göz önünde bulundurulacaktır”. Kararnamenin 14. maddesinde: “Devlet personelinin maaş ve ücretleri, bir taraftan tahsil durumu, kıdem ve liyakat derecesine; diğer taraftan görevin ehemmiyet ve devlete ifade ettiği kıymete, vazifenin icap ettirdiği salâhiyet ve mesuliyetlere göre sınıflandırma sonunda taayyün eder” şeklinde ücret sistemi personelin eğitim, kıdem ve sınıflandırma statüsüne dayandırılmıştır.

Kararname sonrasında 1965 senesinde çıkarılan 657 sayılı DMK'nın Kısım-V Mali Haklar başlığı altında ise şu düzenlemeler yapılmıştır (RG, Sayı: 12056): 152. ve 153. maddelerde belirlenen gösterge tablosunda her sınıfın başlangıç aylık derecesi ve buna tekabül eden aylık tutarı ile her sınıfın son aylık derecesi ve buna tekabül eden en yüksek aylığı tanımlamıştır. 154. Madde'de aylıklar için memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve devletin malî imkânları göz önünde bulundurulmak suretiyle tespit olunan katsayı tanımı yapılmıştır.

Yabancı uzman raporlarında kamu personeli mali hakları ilgili tespit edilen bulgulara bakıldığında: “Devlet daireleri arasında personel maaş ve tazminat ödemelerindeki farklılıkları ortadan kaldıracak ve coğrafi koşullar sebebiyle oluşan geçim sıkıntılarını iyileştirecek yeni bir maaş ve tazminat sistemi teşkil edilmelidir (Martin ve Cush, 1951)”; “Bazı dairelerin muhtaç oldukları vasıflı memur ve hizmetlileri yeter miktarda temin edememeleri

hususunu, sıkı surette maaş meselesiyle ilgilidir. Demek oluyor ki mevzu bahis mesele doğrudan doğruya bugünkü Barem Kanunun dayandığı esaslara taalluk etmekte ve yalnız bu esasların tadili ile halledilebilmektedir (Neumark, 1949)” ve “Barem rejimi mutlaka değişmelidir. Maaş sistemi tazminat usulüne başvurulmadan düzenlenmelidir. Tazminat ödenmesine hacet kalmamak üzere, tek bir maaş tablosu hazırlanmalıdır (Martin ve Cush, 1951)”. 1963 senesinde çıkan Yeni Personel Rejimi Kararnamesi ve 657 sayılı DMK ile devlet memurlarının personel rejimi ile ücret sistemi kökten değiştirilerek, gösterge ve katsayı esaslı ücret rejimine geçilerek memur, aldığı eğitime göre belli bir dereceden ve kademedan göreve başlamakta, memurun aldığı eğitime göre yükselebileceği kademe ve dereceler belirlenmektedir. Her derece ve kademe belli bir ücrete tekabül etmektedir. Memur, kademe ilerlemesi ya da derece yükselmesi gerçekleştirdiğinde ücreti de artmaktadır (Tarhan, 2010: 96-97). İlgili kanun maddeleri ve uzman raporlarında yapılan tavsiyeler değerlendirildiğinde, ilgili kanun düzenlemelerinde uzman raporlarının etkisi tespit edilmiştir. 657 sayılı DMK ile bütüncül bir çözüme kavuşturulmaya çalışılan devlet personeli maaş hususları, yasanın mali hükümleri 31 Temmuz 1970 tarihinde kabul edilen 1327 sayılı yasayla yürürlüğe konulabilmiştir.

Memur ile devlet arasında kurulan; yaşamının kaynağını oluşturan emek gücüne karşılık olarak memura ödenen her türlü mali nitelikli değeri içeren; devlet açısından da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli emek gücünü sağlayan ilişki, maaş ilişkisidir (Aslan, 2011: 110-111) . Devlet, kamu personeline farklı konularda ve sosyal durumları için ayrı ödemelerde de bulunmaktadır. 657 sayılı DMK ile getirilen bu ödeme şekilleri şöyledir (RG, Sayı: 12056):

- Vekâlet aylıklarına hak kazanma
- Ders saati ve konferans ücretlerinin hesaplanması
- Yolluk giderleri ve gündelikleri
- Fazla çalışma ücreti
- Mahrumiyet yeri ödeneği
- Öğrenim bursları ve yurtları

- Aile yardımı ödeneği
- Doğum yardımı ödeneği
- Ölüm yardımı ödeneği
- Tedavi yardımı
- Cenaze masrafları
- Giyecek yardımı
- Yiyecek yardımı
- Yakacak yardım

Kamu personeline maaşları hariç farklı konular ve sosyal durumlarına göre ödeme yapılacak başlıklar üzerine Van Mook raporunda şu tavsiyelerde bulunmaktadır: “Kifayetli ve mütecanis bir maaş sistemi hazırlamak ve tatmin edici emeklilik maaşı ile diğer sosyal yardımlara dair sistemleri inkişaf ettirmek (Van Mook, 1963)” ve “Maaş dışında ve maaşa ilaveten yapılacak ödemeler aşağıdaki hallere istinaden olmalıdır (Van Mook, 1963)”:

- Geçim standardının yüksek olduğu geçici bölgelerde ve memleket dışında çalışanlara,
- Mahrumiyet bölgelerindeki personel ile özelliği olan geçici işleri yapanlara,
- Geçici makam ve vazifelerin gerektirdiği temsil ödemeleri,
- Resmi vazifeleri icabı seyahat edenlere (yolculuk ödenekleri),
- Bir yerden diğer bir yere tayin olunanlara (nakil masrafları),
- Daha yüksek derecedeki işleri fiilen görenlere (muvakkat ödenek, vekalet),
- Kanunla tayin edilecek sınıf veya derecelerinin altındakilerce yapılacak fazla mesaiye,
- Hasta ve tedaviye muhtaç olanlara,
- Çocukları veya bakmaya mecbur olduğu reşit olmayan kimseleri bulunanlara,
- Ölüm

657 sayılı DMK’ da belirlenen sosyal yardım ödenekleri ile Van Mook raporunda tavsiye edilen ödemelerin örtüştüğü görülmektedir. Kanunda yapılan

düzenlemelerin, Van Mook raporundaki tavsiyelerin ekseninde yapıldığı değerlendirilmiştir.



SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılması ve sonrasında Cumhuriyetin ilanı ile birlikte idarenin her alanında yenilenme ve değişim süreci başlamıştır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında hükümetler ilgi alanlarını, kamu yönetimi ve kamu personeli rejimini geliştirmeye odaklamışlardır. İmparatorluğun yıkılması, dünyada yaşanan ekonomik buhranlar ve İkinci Dünya savaşı sonrasında Türkiye' de idareyi ileri seviyeye taşıyacak kifayetsiz personel olmayışı ve bu kalkınmanın en hızlı şekilde sağlanması için bu sahalarda daha ileri seviyede olan ülke ve kuruluşların uzmanlarından, raporlar şeklinde farklı alanlarda çalışmalar istenmiştir. Yabancı uzmanlardan yararlanma kuşkusuz yalnızca Türkiye'ye özgü bir davranış değildir. Diğer ülkelerde de yabancı uzman raporlarından yararlanıldığı anlaşılmaktadır. Örneğin Rusya'da 1755'de açılan ilk üniversiteden sonra 1803, 1804, 1805 ve 1819'da başka üniversiteler açılmıştır. Buralarda ders veren hocaların çoğunluğu Alman'dır ve Rusya'da düşünsel hayatın başlaması Almanların etkisiyle meydana gelmiştir (Berkes, 2002: 564).

Bu kapsamda ülkemize bakıldığında, Osmanlı devletinde özellikle 18. Yüzyılda başlayan batılılaşma ile sivil ve askeri alanda Batılı uzmanlar gelmiş, bu uzmanların raporlarından ya da öğretmenliğinden yararlanma yoluna gidildiği görülmüştür. Osmanlı Devleti'nde yabancı uzmanlardan yararlanma sadece rapor sunmalarını isteme şeklinde olmamış aynı zamanda fiilen onlardan yararlanma yoluna gitme şeklinde de olmuştur. Osmanlı Devleti'nde 18. Yüzyıl ilk yarısından sonra genelde devletin askeri ağırlıklı çağdaş bilgi boşluğunu doldurmak ve mühendislik dallarındaki zayıflığını ortadan kaldırmak amacıyla çağrılan çok sayıda uzmanı istihdam alanları açısından dört grupta toplamak mümkündür: 1) Mühendisler, 2) Modern savaş sanatını öğretecek subaylar 3) Çeşitli iş kollarında çalışacak kalifiye işçiler, 4) Tabip ve cerrahlar. Osmanlı Devleti'nde, özellikle Tanzimat sonrasında adeta yerleşik bir durum yaratan yabancı uzmanlardan yararlanma olgusu, Cumhuriyet Türkiye'sinde de devam etmiştir. Cumhuriyet yönetiminin, Batıya rağmen Batılı olmak anlayışının ürünü olarak, 1923 yılından itibaren çok sayıda ve

farklı vekilliklerin istemleri doğrultusunda yabancı uzmanlar getirilmiştir. Eğitimin değişik branşlarında, kadastroda, sosyolojide, polis eğitiminde, posta ve telgraf yönetiminde, vakıflar, devlet bankaları, balıkçılık, adliye, tarım, ormancılık, ticaret, antropoloji, arkeoloji, kentbilim, kamu yönetimi ve kamu personel rejimi ve maliye gibi alanlarda Türkiye' ye çok sayıda yabancı uzman davet edilmiştir (Şahin, 1996: 57-63). Özellikle 1949–1959 yılları arasında Türkiye'deki idare ve personel sistemleri konularında incelemelerde bulunan ve yeniden düzenlemeler hakkında yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporlar personel rejimimiz hakkındaki belirlemeleri Türk kamu yönetimi reformlarına yön veren çalışmalar olmaları bakımından önemlidir. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır. Anılan tüm raporlar Cumhuriyet kadrolarınca dikkate alınmanın ötesinde, ifade edilen öneriler uygulamaya dönük uzman fikirleri olarak değerlendirilmiş ve belli uyarılma ve değişikliklerle birlikte yaşama geçirilmeye çalışılmıştır (Kara, 2006: 160). İkinci Dünya Savaşından sonra ülkemizde yabancı etkilerle TODAİE, kamu yöneticisi yetiştirilmesinde eğitimler vermek maksadıyla kurulmuştur. Fakat geçen zaman içinde, idare tarihinde “Enderun Sistemi” gibi bir idareci yetiştirme teşkilatı tecrübesi olan ülkemizde, maalesef zamanın gereklerine uygun kamu yöneticisi eğitimi maksadıyla bir teşkilat kurulamamıştır. Bu bağlamda, yabancı uzman raporlarında tespit edilen bazı sorunlar; terfi sisteminin liyakat esaslı olmaması, kamu personel maaşlarının tatmin edici bir seviyeye çıkarılamaması, kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi konusunda çağdaş bir yüksek eğitim sisteminin kurulamaması, sicil sisteminin modern bir sisteme dönüştürülememesi ve personel sayısının artırılmasından ziyade dağılımının iyi yapılamaması gibi sorunların günümüzde de güncelliğini koruduğu söylenebilir.

Kamu yönetimi ve kamu personeli rejimi üzerine gerçekleştirilmek istenen reformlar için yapılan alt yapı çalışmalarından biri de talep edilen konu sahalarında çeşitli uzmanlara raporlar hazırlanmasıdır. Bu kapsamda Türkiye'de kamu yönetimi ve kamu personel rejiminin geliştirilmesi bakımından çeşitli yabancı uzmanlara raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlar

doğrultusunda kamu yönetiminde idari, mali, personel ve örgütlenme gibi alanlarda yeni düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda yeni örgütlerin oluşturulmasından, personelin özlük haklarının iyileştirilmesine, personel rejimlerinde değişikliğe gidilmesine varan çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; Devlet Personel Dairesi, Türkiye Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü, üniversitelerde kamu yönetimi kursülerinin açılması ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkartılması. Bu bağlamda uzmanların hazırladıkları raporlar, sistem içinde ihtiyaçlara ve eksiklere karşı rutinleşme kaynaklı körleşmiş yöneticiler adına, kamu yönetiminin bir bütün olarak dönüştürülmesi bakımından oldukça yararlı enstrümanlar olarak kullanılabilir. Uzman raporlarının konusu ne olursa olsun, inceleme, değerlendirme, yönlendirme ve tavsiye içerikli metinler olduğu, raporlarda yapılan tavsiyelerin, ülkenin kültürel, ekonomik ve toplumsal dinamikleri açısından revize edilerek uygulanabileceği değerlendirilmiştir. Uzman raporlarının, hangi merciler tarafından ve hangi ülkeler için hazırlandığı fark etmeksizin, tarafsız ve önyargısız olması koşuluyla, genel anlamda reform aracı olarak tanımlanabileceği düşünülmektedir. Günümüzde, Dünya Bankası, IMF, OECD ve Avrupa Birliği'nin hazırlamış olduğu niyet mektupları veya ilerleme raporlarının da modern yabancı uzman raporları olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ABADAN Nermin (1959), Bürokrasi, Ankara: Ajans-Türk Matbaası
- ACAR, Ahmet Cevat (2007), İşletmelerde Ücret Yapısının Oluşturulması ve Bir Uygulama, İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları
- AKGÜNER, Tayfun. (2009), Kamu Personel Yönetimi, İstanbul: Der Yayınları
- ASLAN, Onur Ender, (2012), Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi. Ankara: İmge Kitapevi
- BALCI, Asım (2005), Kamu Yönetiminde Ve Kamu Hizmetlerinde Kalite, Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayınevi
- BALTA, Tahsin Bekir (1970), İdare Hukukuna Giriş, Ankara: TODAİE Yayını
- BAŞ, Türker, Ulun AKTURAN, (2008). Nitel Araştırma Yöntemleri NVivo 7.0 ile Nitel Veri Analizi. Ankara: Seçkin Yayınevi
- BERKES, Niyazi (2002), Türkiye’de Çağdaşlaşma, İstanbul: YKY
- CAN, Halil ve Şahin KAVUNCUBAŞI (2005), Kamu ve Özel Kesimde İnsan Kaynakları Yönetimi (5. Baskı), Ankara: Siyasal Kitapevi Yayınları
- CANMAN, Deniz (1995), Çağdaş Personel Yönetimi, Ankara: TODAİE Yayını
- CEM, Cemil (1976), Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri, Ankara: TODAİE Yayını
- CRESWELL, John W (2015), Nitel Araştırma Yöntemleri (Çev. Osman Birgin). Ankara: Siyasal Kitapevi
- ÇOKER Ziya (1995), Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Kazancı Matbaacılık
- DANIŞMAN, Ali (2008), Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları. Adana: Nobel Kitapevi
- DEMİREL, Özcan (2008). Eğitimde Program Geliştirme. Ankara: Pegem Akademi
- DIXON, S.(2012), Contesting The Reformation, Oxford: Blackwell Publishing
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ (2003), Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim. Ankara: T.C. Başbakanlık

EBERHARD, W. (1992), Eski Devirlerden Zamanımıza Kadar Uzak Doğu Tarihi, Ankara: Türk Tarihi Kurumu

EMRE, Cahit (1973), Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya ve Japonya'da Kamu Yönetiminin Yapısı ve İşleyişi, Ankara: Siyasal Kitapevi

EREN, Erol (2011), Yönetim ve Organizasyon, Ankara: Beta Yayınları

ERGUN, Turgay (1988), Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Ankara: TODAİE Yayını

ERGUN Turgay ve Aykut POLATOGLU (1992), Kamu Yönetimine Giriş, Ankara: TODAİE Yayını

ERYILMAZ, Bilal (2002), Kamu Yönetimi, İstanbul: Erkam Matbaası

ERYILMAZ, Bilal (2012), Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Kitabevi

FİŞEK, Kurthan (1975), Yönetim, Ankara: SBF Yayınları no:387

FİŞEK, Kurthan Ed.(1979), Mülki İdare Amirliğinin Yetkilerini Kısan Bir Gelişme:Askeri ve Yönetimsel Yapıların Ayrışması, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Ankara: TİD Yayını

GÖKÇE, Orhan (2006). İçerik Analizi - Kuramsal ve Pratik Bilgiler. Ankara: Siyasal Kitapevi

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1976), Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara: Sevinç Matbaası

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2002), Yönetim Hukuku. 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitapevi

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara: Turhan Kitapevi

GÜLER, Birgül Ayman (1996), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılma Politikaları, Ankara: TODAİE Yayını

GÜLER, Birgül Ayman (2005), Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, Ankara: İmge Kitapevi

GÜLER, Birgül Ayman, Nuray E KESKİN (2007), Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları, Ankara: Nobel Yayınevi

GÜLER, Birgül Ayman (2013), Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, Ankara: İmge Yayınları

KANTARCIOĞLU, Selçuk (1977), Devlet Personel Rejimi, Ankara: Başbakanlık Basımevi

KARAGÖZ, Savaş (2018), Cumhuriyet Dönemi Eğitime Yön Veren Yerli ve Yabancı Uzman Raporları (1911-1927), Ankara: Pegem Akademi

KAYAR, Nihat (2014), Kamu Personel Yönetimi (Güncellenmiş 5. Baskı). Bursa: Ekin Basım

KILIÇ, R. (2006), İktisadi Düşünce; İktisadi Düşüncenin Gelişimi, İktisadi Düşünce Okulları, İktisadi Düşünürler, Ankara: Siyasal Kitabevi

MATHİS, R. L. and John H. J. (2010). Human Resource Management, Third Edition, Sout-Western Cengage Learning, USA

MAYO, Elton (1945), The Social Problems of an Industrial Civilization (Çev. Artun ÜNSAL), Cambridge: Harvard University Press

MILIBAND, Ralph, Nicos POULANTZAS, Ernesto LACLAU (1990), Kapitalist Devlet Sorunu, Çev. Yasemin BERKMAN, İstanbul: İletişim Yayınları

NEWMAN, William H.(1979), İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare, Çev: Kenan Sürgit, Ankara: TODAİE Yayınları

NEUMARK, Fritz (1982), Boğaziçine Sığınanlar (Çev. Şehik Alp Bahadır), İstanbul: İÜİF Yayını

ORTAYLI, İlber (2000), İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı, İstanbul: İletişim Yayınları

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım, Çağdaş Kamu Yönetimi I, Ed: M. Acar, H. Özgür, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

ÖZDEMİR, Hüseyin (2001), Osmanlı Devletinde Bürokrasi, İstanbul: Okumuş Adam Yayıncılık

PATTON, Michael Quinn (2014), Nitel Araştırma Ve Değerlendirme Yöntemleri (Çeviren: Mesut BÜTÜN ve Selçuk Beşir DEMİR), Ankara: Pegem Akademi

PEKER, Ömer (1994), Yönetici Eğitimi, Ankara: TAKAV Matbaası Yayını

PEKER, Ömer (1995), Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği, Ankara: TODAİE Yayını

POLATOĞLU, Aykut (2001), Kamu Yönetimi, Ankara: METU Pres

SENCER, Muzaffer (1986), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara

SENCER, Muzaffer (1992), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul: Alan Yayıncılık

SILVERMAN, David (2001), Interpreting Qualitative Data: Methods for Analysing Talk, Text and Interaction. London: SAGE Publication

SÜRGİT, Kenan (1972), Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayınları, Ankara: Sevinç Matbaası

ŞAYLAN, Gencay (1974), Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, Ankara: Sevinç Matbaası

ŞAYLAN, Gencay(1976), Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Bir Özelliği: Merkezçilik, Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, (Ed. K. Fişek), Ankara: TİD Yayını

ŞAYLAN, Gencay (1983), Türkiye Cumhuriyetinde Devlet Yapısının Evrimi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C. 2, İstanbul: İletişim Yayınları

ŞAYLAN, Gencay (2000), Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş, İstanbul: TESEV Yayınları

ŞİMŞEK M. Şerif ve Serdar H ÖGE. (2009), İnsan Kaynakları Yönetimi, 2. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları

TEKELİ İlhan- İlkin SELİM (1992), Dr. Max Von Porten'in Türkiye'deki Çalışmaları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri Sisteminin Oluşumu, İstanbul: Frederich Ebert Vakfı Yayını

TERZİ, M. Akif (2012), Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur. Ankara: Sistem Ofset

TORTOP, Nuri (1982), Personel Yönetimi. Ankara: İlk-San Matbaası

TORTOP, Nuri (1990), Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, Ankara: TODAİE Yayını

TORTOP Nuri, E. G. İŞBİR, B. AYKAÇ (1993), Yönetim Bilimi, Ankara: Yargı Yayınları

TORTOP, Nuri (1999), Personel Yönetimi, Ankara: Yargı Yayınları

TORTOP, N.- E İSPİR,-AYKAÇ, B. (1999), Yönetim Bilimi, Ankara: Yargı Yayınevi

TORTOP, N, Eyüp İŞBİR, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAYMAN ve M.Akif ÖZER (2010), Yönetim Bilimi, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım

- TUTUM, Cahit (1976), Personel Yönetimi, Ankara: Sevinç Matbaası
- TUTUM, Cahit (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara: TESAV Yayınları
- UĞURAL, Hüseyin Ragıp (1969), Devlet Adamlarına Öğütler, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi
- UYSAL, Birkan (1998), Siyaset Yönetim Halkla İlişkiler, Ankara: TODAİE Yayını
- YAYMAN, Hüseyin (2008), Türkiye'nin İdari Reform Tarihi, Ankara: Turhan Kitapevi
- YILDIRIM, Ali, Hasan ŞİMŞEK (2016), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, Ankara: Seçkin Yayınevi
- WALCOTT Harry. F (1994), Transforming Qualitative Data: Description, Analysis and Interpretation. London: SAGE Publications
- WITKIN, B. ve J ALTSCHULD,. (1995). Planning and Conducting Needs Assessments: A Practical Guide, Oaks CA: SAGE Thousand
- WATKINS, Ryan, Maurya West MEIERS, ve Yusra Laila VISSER, (2012), A Guide To Assessing Needs, Washington DC: The World Bank Publications

MAKALELER, BİLDİRİLER, DİĞER BASILI YAYINLAR

- ACAR, Ali, İsmail SEVİNÇ (2005), “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:13, s:19-37
- AKIN, Cengiz (1998). “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme İhtiyacı”. Türk İdare Dergisi, Sayı 419, s: 77-108
- ALTAN, Yakup (2010). “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personeli Rejimi” Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 15. Sayı 1
- ALTAN, Yakup (2016), “Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektilen Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme”, Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi SBE Dergisi, Cilt 8, Sayı 15, S.s:381-389
- ALTUNOK, Mustafa (2011). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. C.16, S.3, s: 231-252
- AYKAÇ, Burhan ve Hatice ALTUNOK (2014), “Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol

Raporlarında Yöneticilik”, İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 1

ARSLAN, Seyfettin, Abdullah YILMAZ; “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 1, 2001, s: 287-297

ASLAN, O. E. (2011), “Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 44, Sayı: 3, s.s: 110-111

BAYRAM, Coşkun (2005). “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”. Türk İdare Dergisi. Sayı 448

BERKMAN, A. Ümit (1982), “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulanması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme,” Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi, Özel Sayısı

BOZKURT, Ömer ve Turgay ERGUN (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE

BOZKURT, Ömer ve Turgay ERGUN ve Seriyse SEZEN (2008), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara: TODAİE

CEM, Cemil (1973), “Kamu Yönetiminde Lisans Eğitimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 6, Sayı 1, Mart 1973, s. 78

ÇAKIR, Meryem (2013), “Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme”, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Yıl 6, Sayı XVI, Ss: 627-640

ÇENGELCİ, Nazmi (1973), “Kamu Yönetiminde Eğitim ve Mülki İdare Amirlerinin Eğitim Sorunu”, Türk İdare Dergisi, Sayı (343). s: 3

DURGUN, Şenol (2004), “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, G.U.İ.İ.B.F. Dergisi, Özel Sayı, s: 83-102

DURNA, Ufuk, Veysel EREN (2002), “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim”, Amme İdaresi Dergisi, C.35, s: 55-75.

EMRE, Cahit (1991), “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi ya da Yazçizçiliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, A.Ü.SBF Dergisi, Cilt 46, Sayı 3-4, s: 209-276

ERGUN, Turgay (1991), “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Amme İdari Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, s: 11-23

ERGUN, Turgay (1996), “Türkiye ve Orta Doğu Amme İdare Enstitüsü: Bir Örgütsel Gelişme Örnek Olayı”, Amme İdare Dergisi, Cilt 29, Sayı 2

GÖKÇE, Ali Fuat (2010), “Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi”, Yasama Dergisi, Sayı: 14, s: 59-78

GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Cahit TUTUM, (1975), “Yasa Gücünde Kararnameler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 8, Sayı 1, s: 3-4

GÜDEK, Bahar (2014), “Cumhuriyet Dönemi Müzik Alanında Yabancı Uzman Raporları”, Tarih Okulu Dergisi (TOD), Sayı XVII, ss. 629-659

GÜLER, Birgül Ayman (1988), “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine Bir İnceleme”, AİD, C:21, S: 1

GÜZELSARI, Selime (2004), “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, AÜSBF Tartışma Metinleri, No: 66

HEPER, Metin (1973), “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasi Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, Amme İdare Dergisi, C.6, s: 12

İLAL, Ersan (1966), “Sınıflandırma ve Devlet Memurları Kanunu”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 32 (2-4), S.s: 749-781

KALAĞAN Gökhan (2010), “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C.2, S.1. s.65-84

KARA, Bülent (2006), Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Cilt: 30 No:2, s: 149-162

KARAER, Tacettin (1987), “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3, s: 9-54

KAYA, Ali (2002), “Çağımızın Yeni Yönetim Anlayışı, Modern Yönetim”, İdarecinin Sesi Dergisi, C.15, s: 92

KAYRA, Cahit (1970), “Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın Dramı”, Amme İdare Dergisi, Sayı3/2, s:116-125

MIHÇIOĞLU, Cemal (1968), “Türkiye’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi”, Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, C.23. No.2

MIHÇIOĞLU, Cemal (1987), “Devlet Personel Dairesi’nin Kuruluş Yılları: Anımsamalar, Düşünceler”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 42, Sayı 1, s.s:75-113

- ÖCAL, Mustafa (2012), “İnsan Kaynakları Yönetimi”, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Uzaktan Eğitim Merkezi
- ÖKTEM, M.Kemal (1992), “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 2
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003), “İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?”, İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 96
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2010), “Türkiye’de Lisans Düzeyi Kamu Yönetimi Öğretiminde Yakın Dönemde Yaşanan Gelişmeler: Mevcut durum, Sorun Alanları ve Gelişme Eğilimleri”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 65, Sayı 03, s.s:123-161
- ÖZDEMİR, Murat (2010), “Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntembilim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,11(1)
- ÖZTÜRK, Ali (2001), “Kamu Kesiminde Personel ve Ücret Rejimi Arayışları, Sayıştay Dergisi, S: 42, s: 3-19
- PODOL Richard (1967), “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi“ (Çev.Cihat TUTUM), Amme İdaresi Bülteni, Ankara Sayı:10
- SAYILAR, Yücel (2005), “İnsan Kaynakları Yönetimi Alanının Türkiye’deki Gelişim Çizgisi: Yönetim Organizasyon Kongreleri Üzerine Bir Araştırma”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 6, Sayı: 2, s.s:147-176
- SEZER, Birkan U (1992), “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, s: 4
- SENTOT, Bernardus, W. (2014), “Comparison between the DACUM and Work Analysis for vocational. International Conference on Vocational Education and Training (ICVET),Ss: 53–58
- SULHUN, İhsan (1989), “Türk Kamu Personeli SİSTEMİ (1920-1970), TODAİE- KAYA PROJESİ
- SÜRGİT, Kenan (1970), “Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi”, Amme İdare Dergisi, C.3, S.1
- SÜRGİT, Kenan (1972), “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları”, Amme İdaresi Dergisi, C.1, S.1.
- ŞAYLAN, Gencay (1996), “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, C. 29, S. 3

ŞAYLAN, Gencay(2000), “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, s: 1-22

ŞENCAN, Hüdayi (2006), “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, Yasama Dergisi, Sayı: 1

ŞENGÜL, Ramazan (2009), “Kamu Yönetiminde Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesinde Okul Modeli: Fransada Ena Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi

TUNÇER, Polat (2012), “Değişen İnsan Kaynakları Yönetimi Anlayışında Kariyer Yönetimi”, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi, s: 203-233.

TUTUM, Cahit (1970). “Yeni Personel Rejimi Üzerine”. Amme İdaresi Dergisi, Sayı:3/3

TUTUM, Cahit (1973), “Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu”, Amme İdaresi Dergisi, 6(3), ss: 3-26

UÇAR, Mehmet ve Abdullah KARAKAYA (2014), “Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, Karabük Üniversitesi SBE dergisi, Cilt 4, Sayı 2, s.s: 152-169

ÜSTÜNER Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, Amme İdaresi Dergisi, C.33, S.3

YILMAZÖZ, Mehmet (2009), “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”, Maliye Dergisi, Sayı 157

WOODROW Wilson, “The Study of Administration”, Political Science Quarterly, Vol 2, June 1887, s.197-222. Türkçe Çevirisi: “İdarenin İncelenmesi”, Çev. Nermin Abadan, Seçme Parçalar, Türk Siyasi İlimlerDerneği, İstanbul 1961, s: 53-73

RAPORLAR

BARKER, James M. (1951), Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor. Ankara: DPT Yayınları

Başbakanlık Devlet Personel Dairesi (1963), Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları(1949-1959 Yılları Arasında), Yayın No:7, Ankara: Başbakanlık Basımevi

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (1990), 6. Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988), Ankara: DPT Yayınları

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu 2.Sürüm. Ankara: T.C. Başbakanlık Basımevi

Devlet Personel Başkanlığı (2009), Temel Eğitim Ders Notları-1, Ankara: Başbakanlık Basımevi

MARTIN, James W., Frank C.E. Cush (1951), Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor. Ankara: DPT Yayınları

LEIMGRUBER, Prof. Dr. Walter (1952), LEIMGRUBER'İN 25/11/1952 Tarihli Raporu. Ankara: DPT Yayınları

TOBB (2000), Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Ankara

TODAİE (1959), Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma, Ankara

TODAİE (1965), Türkiye'de İdarî Reform Çalışmaları “ İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, Ankara: Kardeş Matbaası

TODAİE (1972), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, Ankara

TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara

TEZLER

AKMAN, Gül (2014), Nicel ve Nitel Araştırma Yöntemleri, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Yönetim ve Organizasyon Bölümü Proje, Afyon

ÇETİNKAYA, Naciye (2010), Türk Kamu Yönetiminde Yapısal Dönüşüm ve E- Devlet Uygulamalarının Kamu Hizmetlerine Etkileri Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya

EKİZCELİ, Aysegül (2006), Yabancı Uzmanların Türk Eğitim Sistemi Hakkında Verdikleri Raporlar (1924–1960) Üzerine Bir Analiz Yüksek Lisans Tezi, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Van

GENÇ, Serdar (2018), Askeri Örgüt Bağlamında İnsan Kaynakları Yönetiminin Ölçüm Ve Değerlendirilmesine İlişkin Model Önerisi Doktora Tezi, Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara

GÜNAY, Ö.Faruk (2004), Üst Düzey Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi, Ankara

GÜVEN, Ahmet (2007), Kamu Yöneticilerinin Davranış Tarzlarının Kamu Personelinin Motivasyonu Üzerine Etkileri: Tokat İl Milli Eğitim Müdürlüğünde Çalışan Öğretmenler Üzerinde Bir Uygulama Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat

HAKTANKAÇMAZ, Mehmet İlker (2009), Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi ABD, Ankara

SULUBULUT, Mustafa (2014). Eğitim Alanında Türkiye’ye Davet Edilen Yabancı Uzmanlar (1923-1960).Yüksek Lisans Tezi, Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırşehir

ŞAHİN, Mustafa (1996), Türkiye’de Öğretmen Yetiştirme Uygulamalarında Yabancı Uzmanların Yeri Doktora Tezi (1923-1960), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir

TATAR, Turgut (2006), Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform’ Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara

YAMAN, Hüseyin (2009), Türk Kamu Yönetiminde Yöneticilerin Kamu Yönetimi Eğitimi Açısından Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Fırat Üniversitesi SBE, Elazığ

YAYMAN, Hüseyin (2005), Türkiye’nin İdari Reform Politikası, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

YILDIRIM, Cuma (2016). Türk Kamu Personelinin Kişilik Özellikleri Üzerine Bir Araştırma: Samsun İl Yönetimi Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

NEUMARK, Fritz (1982), Boğaziçine Sığınanlar (Elektronik Sürüm)
<http://fritzneumark.blogspot.com.tr/> Erişim Tarihi 17 Ocak 2017

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>-Erişim Tarihi 19 Ocak 2018

<https://todaie2011.blogspot.com/2012/01/kamu-yonetimi-orgutlenme.html>,
Erişim Tarihi 05 Kasım 2018

<http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/kurumsal/tarihce/tarihce-ve-sunus-> Erişim Tarihi:14 Aralık 2018

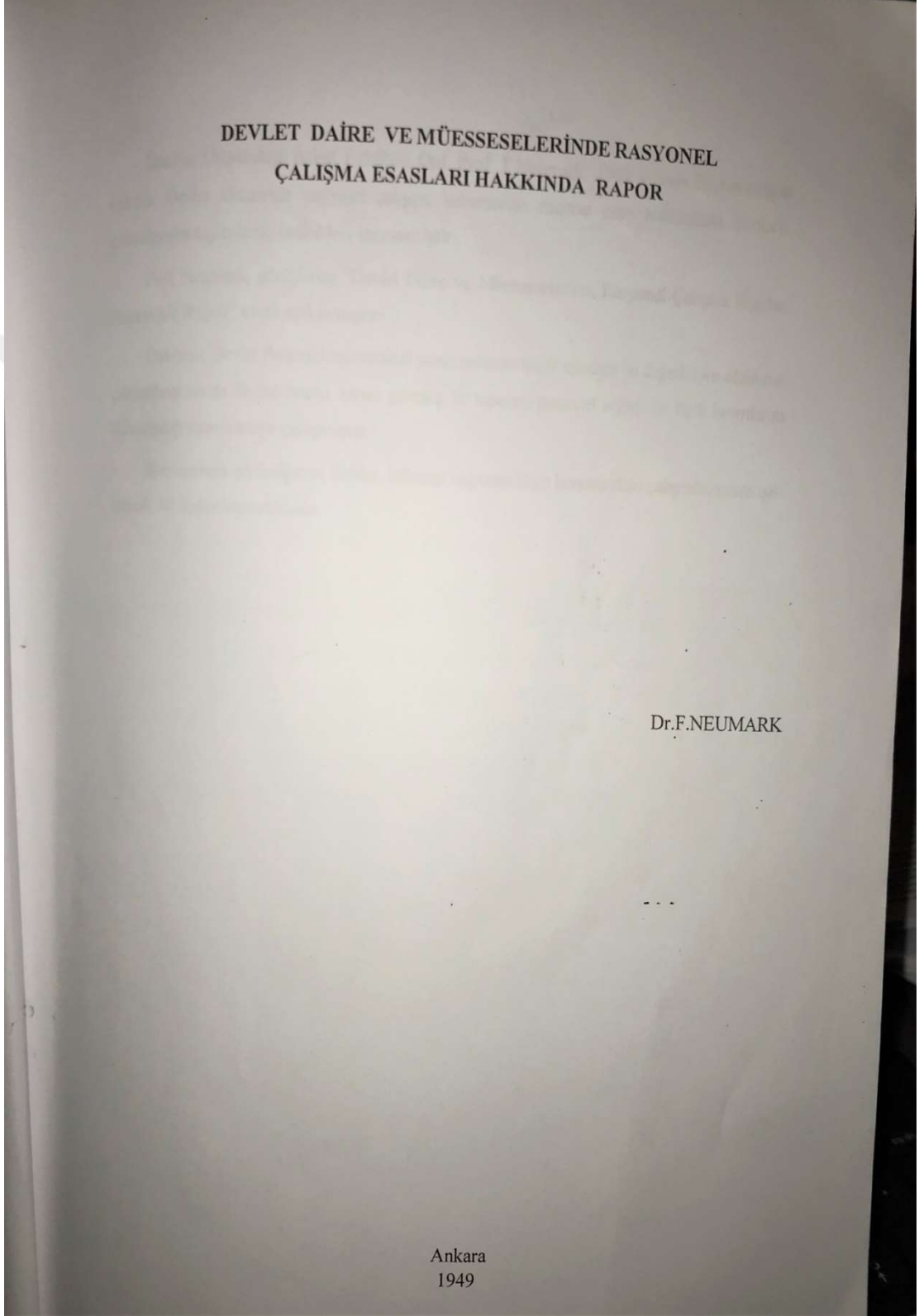
<https://www.dmo.gov.tr/Home/Icerik/86>, Erişim Tarihi: 17 Ekim 2018

<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/11408.pdf>, Erişim Tarihi: 9 Kasım 2018

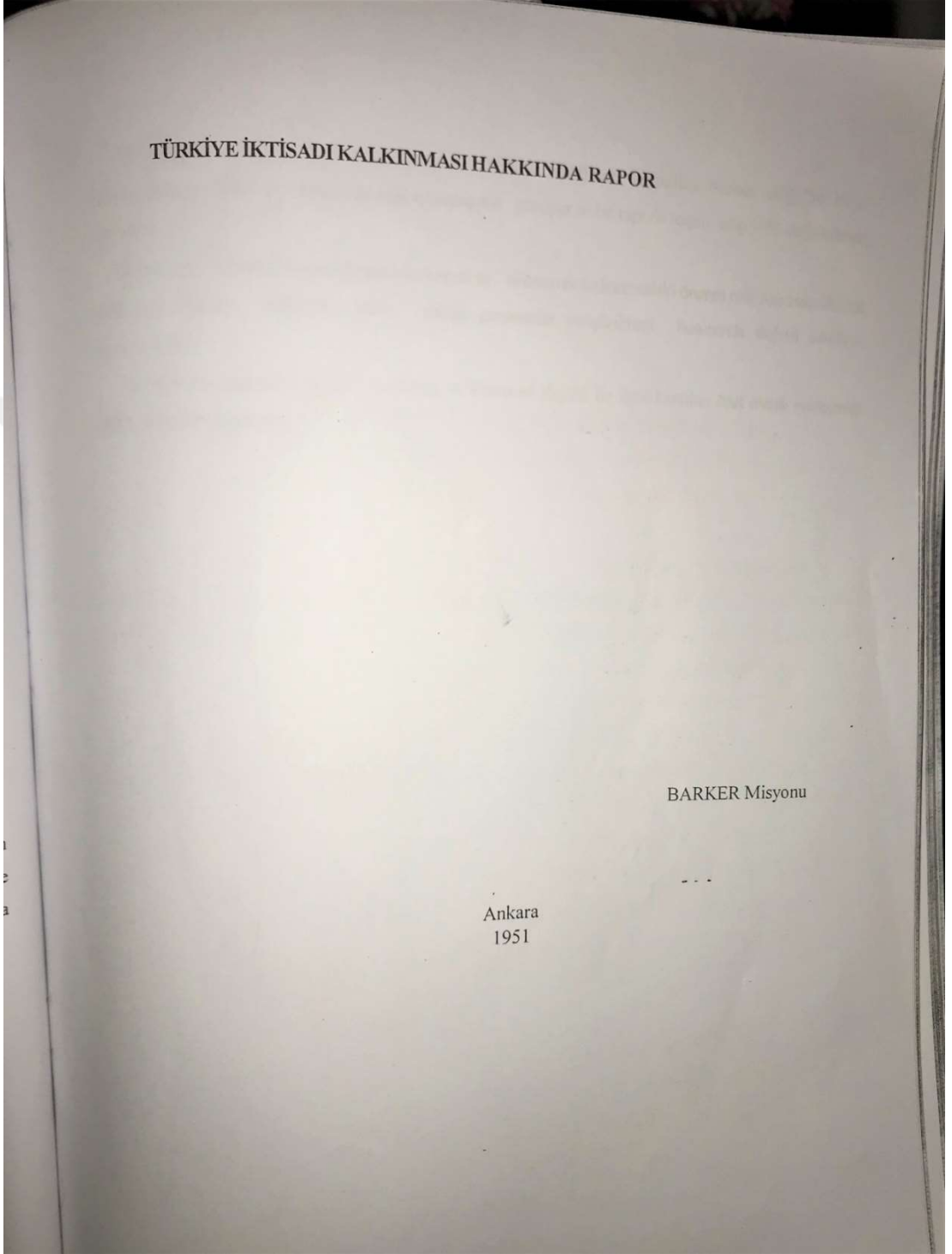
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12056.pdf>, Erişim Tarihi: 17 Kasım 2018

EKLER

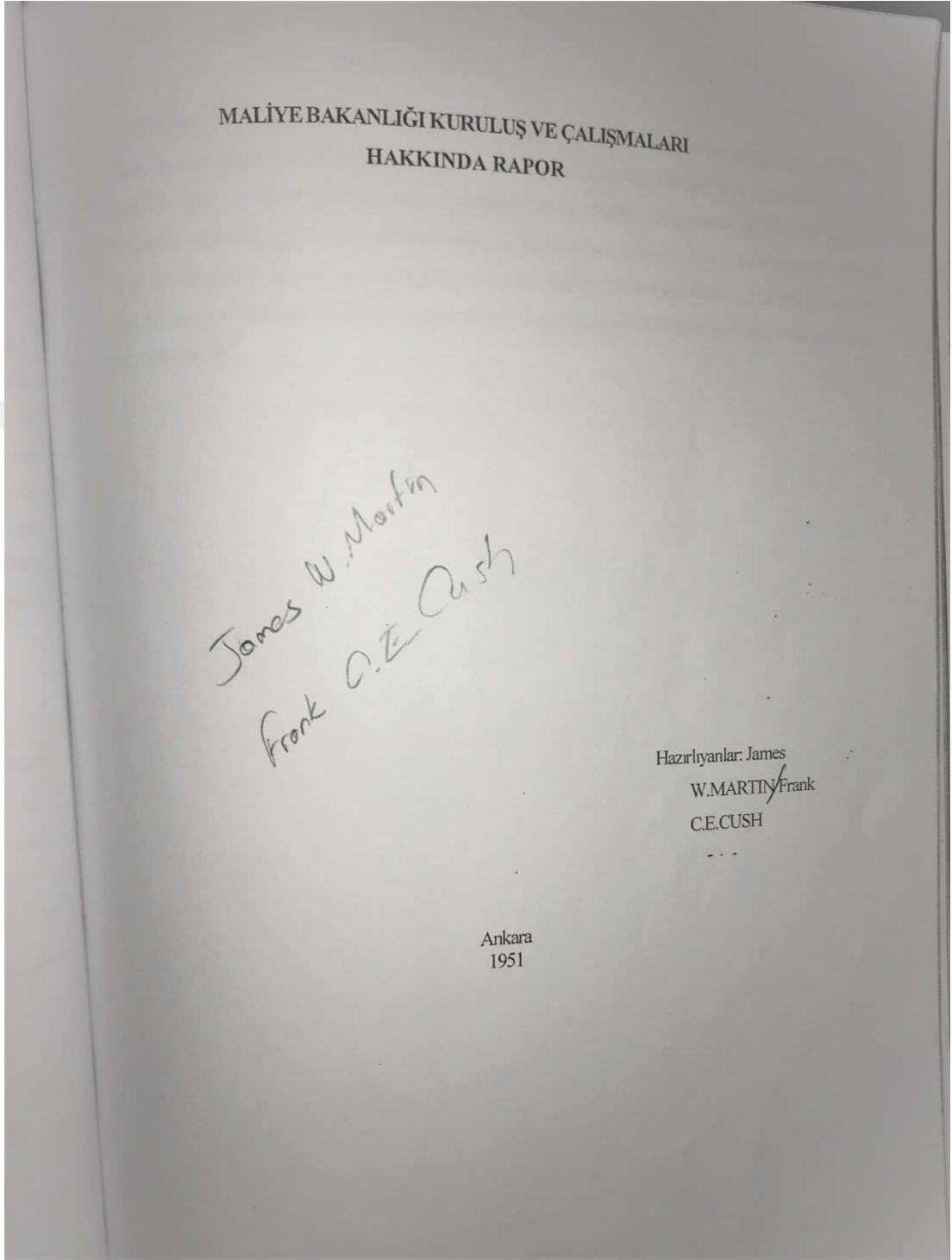
EK 1. Fritz NEUMARK' ın Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Raporu (1949)



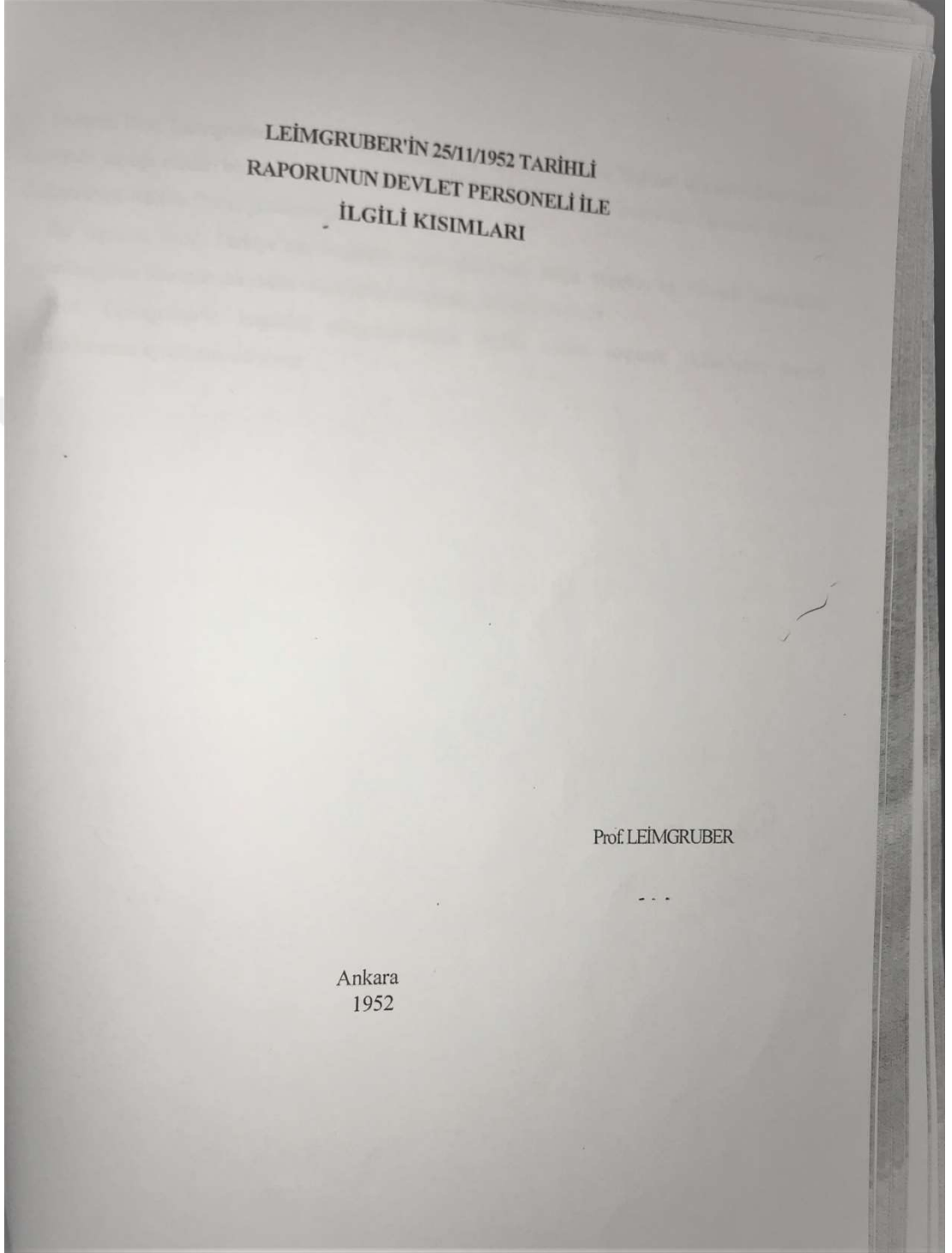
**EK 2. James BARKER'in Türkiye İktisadı Kalkınması Hakkında Raporu
(1951)**



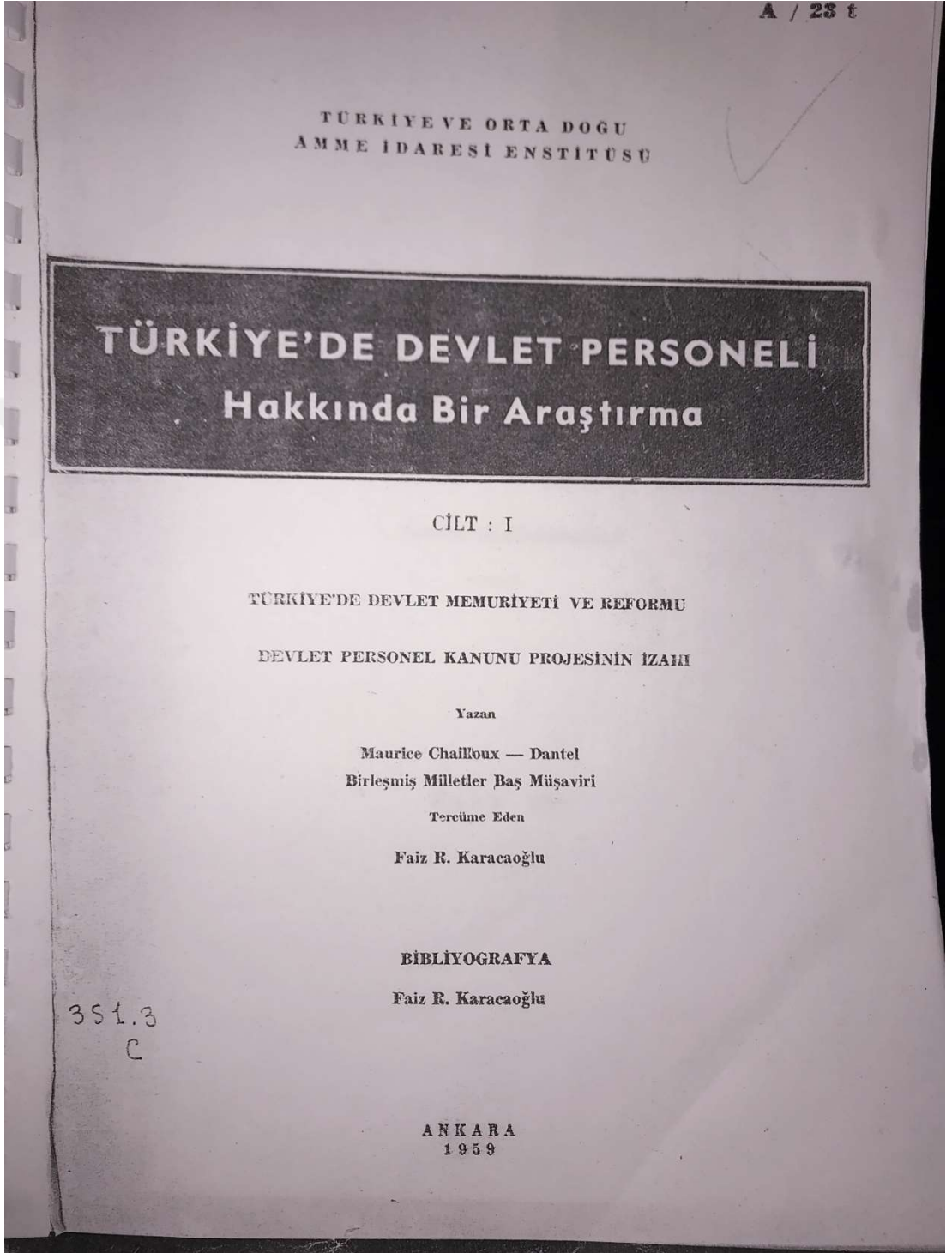
**EK 3. James W.MARTIN ve Frank C.E.CUSH' in Maliye Bakanlığı
Kuruluş ve alışmaları Raporu (1951)**



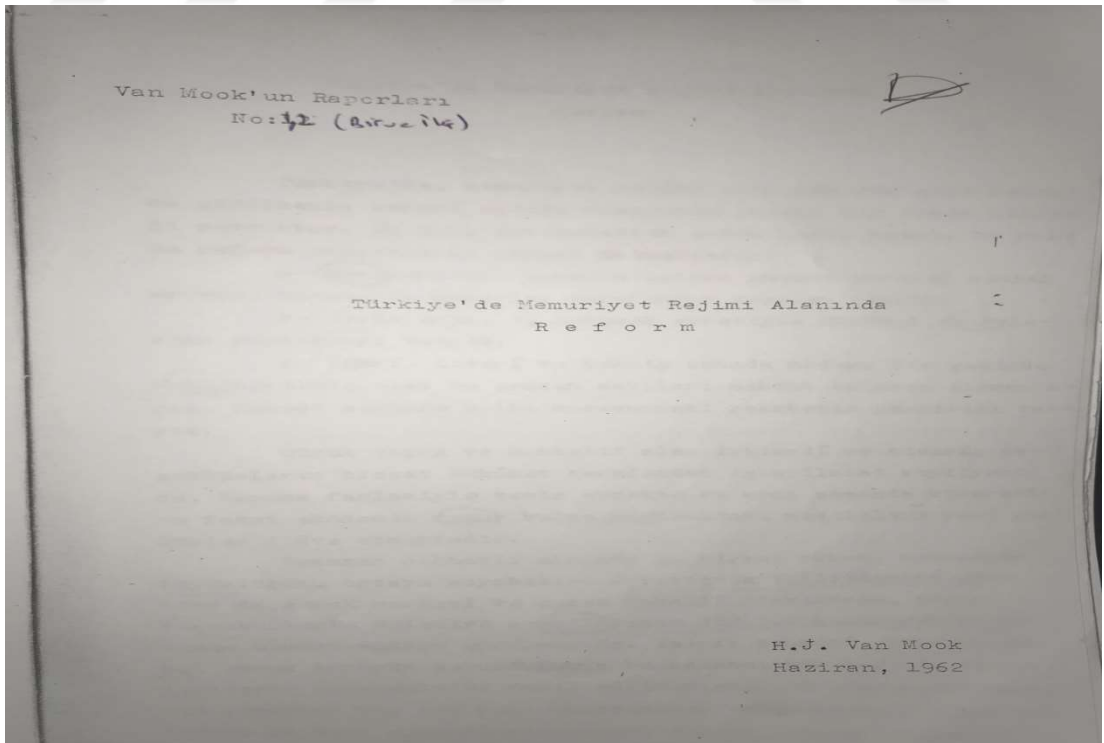
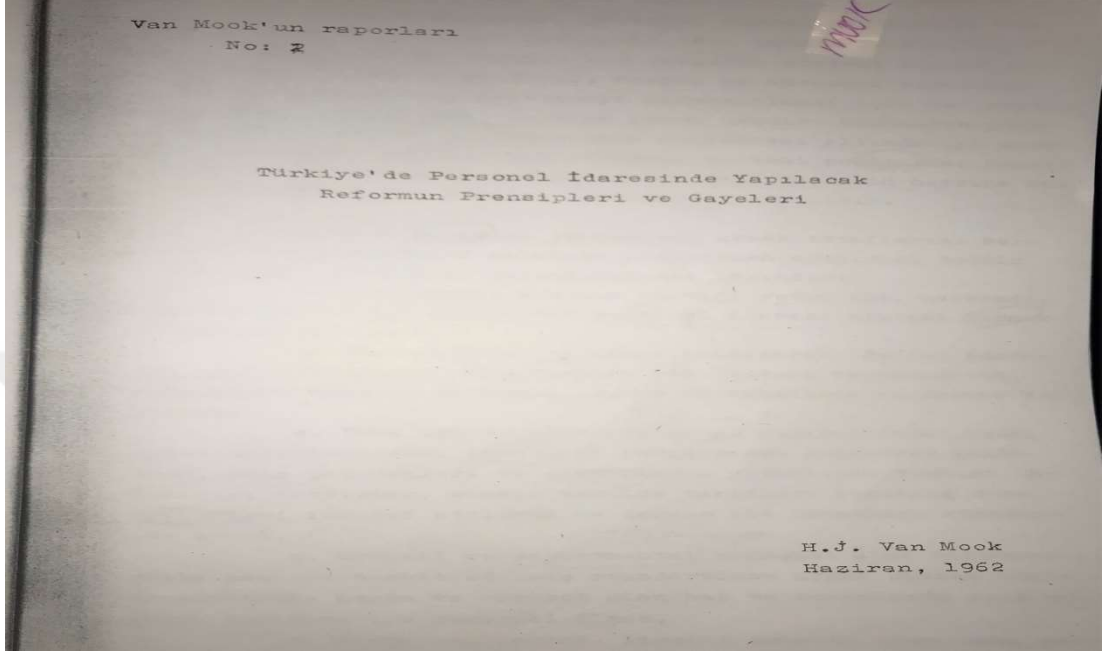
**EK 4. Oskar LEIMGRUBER' in İdari Teşkilat ve Personel Sorunları
Raporu (1953)**



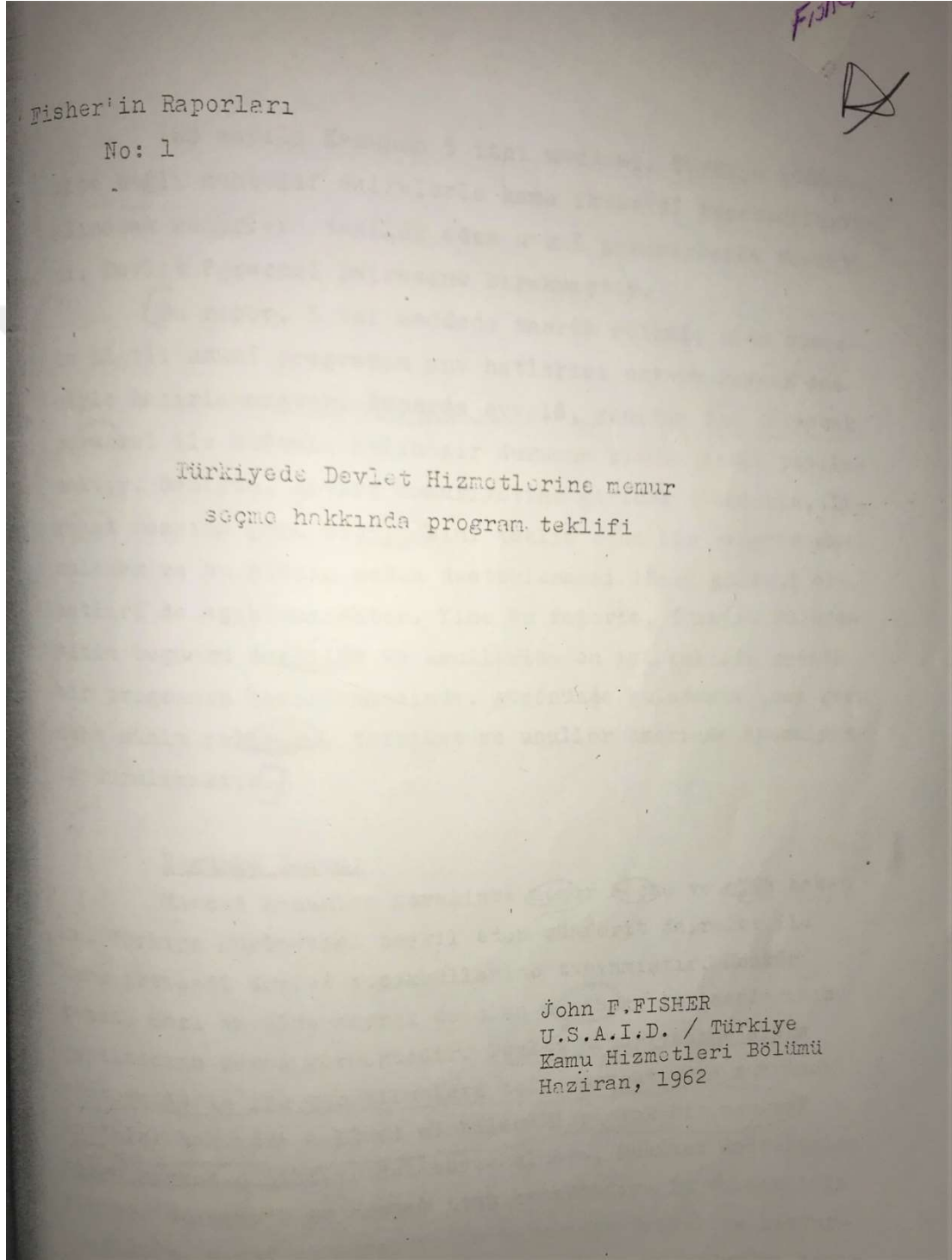
**EK 5. Maurice Chailloux DANTEL' in Türkiye'de Devlet Personeli
Hakkında Bir Araştırma Raporu (1959)**



EK 6. H.J. Van MOOK' un Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform Raporu, Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri Raporu ve İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme Raporu (1962)



**EK 7. John F.FISHER 'ın Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme
Hakkında Program Teklifi Raporu, Türk Hükümeti Personel
İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair
Raporu (1962)**



EK 8. Richard PODOL' un Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi Raporu (1963)

BİR YABANCI GÖZÜYLE YIRMİNCİ YÜZYIL ORTASINDA TÜRK KAMU YÖNETİCİSİ

Aşağıda okuyucularımıza sunduğumuz rapor, 1961-1965 yılları arasında Ankara'daki Birleşik Amerika "Milletlerarası Kalkınma Örgütü"nde (AID) Kamu Yönetimi Danışmanı olarak vazife gören ve bu sürenin önemli bir kısmını Devlet Personel Dairesi'nde geçiren Dr. Richard Podol tarafından 1963 haziranında kaleme alınmıştır.

Öğrendiğimize göre rapor, ya Türkiye'ye yeni gelen Amerikalı uzmanlara Türk kamu yöneticileri hakkında bir fikir vermek amacıyla hazırlanmış, yahut başka bir amaçla hazırlanmış olsa bile bu amaçla da kullanılmıştır. Rapor gizli bir belge değildir. Nitekim raporun çoğaltılmış metni bizzat yazar tarafından birçok Türklere de dağıtılmıştır. Bazı Türk yöneticileri tarafından okunup, büyük bir ilgiyle karşılanan ve bir ara basında da sözü edilen raporun tam metnini yayınlamaya karar verdik. Daha önceleri raporun yayınlanmasında herhangi bir sakınca görmeyen yazar, son günlerde kulağımıza gelen haberlere göre, şimdi görevli bulunduğu Nepal'de raporunun Türk basınında yorumlara konu olduğunu öğrenmiş ve Ankara'daki dostlarına bütün metnin yayınlanmasını arzu ettiğini bildirmiştir. Dolayısıyla yazarın bir arzusunun da böylece yerine getirilmiş olmaktadır. Raporun Bülteni'de yayınlanması yazarın fikirlerini her bakımdan tasvip ettiği anlamına hiçbir zaman gelmez. Hatta Türkiye'nin dış ülkelerle olan teknik yardım ilişkilerinde, bu raporun tüm olarak yansıtıldığından oldukça farklı, daha bilinçli ve daha az "içli dışlı" bir tutumdan yana olduğumuzu bu vesileyle belirtmek isteriz. Bununla birlikte okuyucularımızın aşağıdaki sayfalarda oldukça düşündürücü birçok gerçeklerle karşı karşıya geleceklerinden ve bir "kendini eleştirme" imkânı bulacaklarından eminiz. Enstitümüz Öğretim ve Araştırma Uzmanlarından Cahit Tutum'un Türkçeye çevirdiği metni ilgilie okuyacağınızı umuyoruz.

TARİHÇE

Türkiye'nin yönetim problemlerini daha iyi anlayabilmek için Türk yöneticisini tanımak gerekir. Türk yöneticisini tanımak ise onun içinde yetiştiği ortamı anlamakla mümkün olabilir. Türkiye, esas itibarıyla, 20'nci yüzyılın yaşantısına girmeğe çalışan, daha doğrusu buna itilen bir ülkedir. Bunun sonucu olarak Türk toplumu, geçmiş-gelecek mücadelesi içinde ayrılmış bir toplumla yeni ve eski arasında bölünmüş bir toplum manzarası göstermektedir. Türkiye'de "Batıcılık", yönetici sınıfı içinde Atatürk devrine kadar egemenliğini kuramamıştır. Bugünün modern düşüncülü Türklere ancak bir ya da iki kuşaktan beri Batıcıdır. 1950 tecrübesinin de gösterdiği gibi, "geriye dönüş" tehlikesi hâlâ mevcuttur.

Birinci Dünya Savaşının başlarına kadar, padişah aynı zamanda İslâmın halifesiydi. Atatürk'ün saltanatı hilâfetten önce kaldırılmış olması anlamlı bir olaydır. Osmanlı İmparatorluğu, tam bir teokrazi değilse bile teokrazinin birçok izlerini taşıyan bir imparatorluktu. Uygulamada şeriat hükümleriyle birlikte gerici düşünce hâkimdi. Aristokrat sınıfa işbirliği eden ulema sınıfının nüfuzu, modernleşme hareketlerinin başlangıcına yol açan askerî yenilgilere kadar Türkiye'yi Batılı olan herşeyden uzak tutabilmiştir. İslahat hareketlerinin önce ordudan gelmiş olması, incelenmeğe değer bir olaydır. Bunun böyle olmasının aslında doğal karşılık gerekir. Zira bir devir gelmişti ki artık imparatorluğun kaderi söz konusuna aşan bir mesele dini önderlerin nüfuzunu aşan bir mesele haline indirdiğini göstermek için, Türkiye'nin 18'inci yüzyıla kadar tek bir matbaaya, 1900'lere kadar gerçek anlamda bir üniversiteye sahip olmadığını işaret etmek yeter. 1876'da kurulan ilk parlamento ancak birkaç ay yaşayabilmiş ve tekrar açılması için 1908'e kadar beklemek gerekmiştir. Kısaca söylemek gerekirse, Türk toplumu, dinde, siyasette ve ailede, özet olarak her alanda gerici düşüncelerle karşılaşmıştır.

Bir zaman serf hayatı yaşamamışlardır. Ticaret ve iş hayatına daima küçümsenerek bakmışlardır. 1920'lere kadar iş hayatına tamamiyle gayrimüslimler hâkim olmuş, müslüman Türklere daha çok memur olmayı tercih etmişlerdir. Kristof Kolomb'un Amerika kıtasını keşfinden çok önce örgütlenmiş bir devlet hayatına kavuşmuş olmalarına rağmen, Osmanlıların iktisadi gelişim ve genel ticaret hayatı bakımından pek az tecrübeleri bulunuyordu.

Bugün ekonomik gelişme kavramının gereklerine uygun düşmeyen geleneklerle birlikte, modern olmaya çabalayan yeni bir yönetici kuşağına rasyoruz. Türklere, bazen tasvir edildiği gibi, derin bir uykudan uyanmakta olan bir ulus olarak değil, fakat devraldıkları kültür mirasıyla savaşmakta olan bir toplum olarak görmek daha doğru olur.

Bütün bunların engellerine rağmen, bir kuşak gibi kısa bir zamandanberi büyük ilerlemeler kaydedilmiştir. Bazı çevrelerin henüz yeni kaderlerini kavramamış görünmelerine rağmen, bu ülkede "eski günlere" dönmek olanaksız bir şeydir. Türklere 35 yıl önce Batı uygarlığının dış görünüşünü almışlardır. Kalkınmanın temel unsurları olan Batılı davranış ve Batılı değerleri kazanabilmeleri için daha uzun zaman gerekecektir. Bu akışı zorla hızlandırmak isteyeceklerin muhtaç oldukları iki şey zaman ve sabırdır.

Kalkınma güçlükleri ve kalkınmanın ortaya çıkaracağı toplumsal değişiklikler, Türkiye için şu temel sorunu ortaya koymaktadır: Kısa sürede hızlı bir kalkınmaya engel teşkil edebilecek olan ve henüz çocukluk çağındaki bulunan Türk demokrasisi, değişim çağında bulunan maruz kalırken, varlığını koruyabilecek midir? Yurttaşlar kendilerini olgunlaştırır ve Parlamento sorumluluk duygusunu geliştirirken demokrasi de kendi aksaklıklarıyla yaşayabilecek midir?

TÜRK YÖNETİCİSİNİN PORTRESİ

Geçiş halinde bulunan bir toplum için genellemeler yapmak, tartışmayı ve anlaşmazlığı davet etmek olur. Esasen, diğer ekonomilerde Türk yöneticisinin

mazsınız. Bu itibarla burada çizilecek o portre, daha çok kanaat ve muhakeme dayanan karma bir şey olacaktır. Aşağıda düşünceler yazarın daha çok tanıdığı kesimlerle ilgili bulunmaktadır.

Tartışma konusu yapılacak olan yönetici, yüksek kademeleri işgal eden ve üniversite öğrenimi görmüş bulunan yöneticidir. Yüksek kademe yöneticilerinin durumu öğrenimleri orta ya da daha aşağı derecede olan ve en üst kademeye tırmanma şansları pek az bulunan alt kademe amirlerinde bir hayli farklıdır. Bu iki grup arasında genel kabiliyet, gerek görünüş bakımından büyük farklar vardır.

Kişisel Özellikler

1. İş başarıma eğilimi zayıftır.

Amerika ölçülerine göre Türk yöneticisinin belki en büyük zaafı, hareket ve teşebbüs noksanlığıdır. İvedilik fikri yoktur. Bu hal onu hareketsizliğe, tasvip edilmiş bir programı kuru kuruya uygulamaya, sütratın her derecesine rıza göstermeğe götürür. Yeni metotları uygulamaya çok yavaşır. Çoğu zaman pasif kalmayı tercih etmekte, büyük kararlar almamayı ve bu kararları üst makamlara benimsetme mücadelesini başkalarına bırakmaktadır (yabancı danışmanlar dahil). Çekingencilik duygusu, değişiklik ve tenkit edilme korkusu yaygındır.

2. Son derece merkezcidir.

Yukarıda açıklanan özellikler, yöneticilerin yetkileri aşağı kademelere devretme isteksizliğine götürmüştür. Bir kararın alınması, çok kere, bir sürü inceleme ve imza merasimine bağlanarak suretiyle karar verme yetkisini ellerinde toplamışlardır. Bu eğilim, her şeyi mevzuat açısından inceleyen etkili bir teftiş mekanizması ile desteklenmektedir. Ayrıntılı meselelere kadar uzanan bu merkezilik, karar alma mekanizmasını yavaşlatmakta ve kaliteyi etkilemektedir.

Bütün bunların alt kademeler üzerindeki etkisi yavaş olmaktadır. Alt kademe amirleri ve yöneticileri, buldukları yerde en ufak bir değişikliğe bile teşebbüs etmemekte, her türlü teşebbüsü yukarıdan beklemektedirler. Şüphesiz bu durum amirin yalnız çalışma usullerini islah etme yolundaki cesaretini kırmakla kalmamakta, ayrıca bu çeşit islahat fikirlerinin geliştirilmesine de engel olmaktadır. Bu sebepten, yetki verildiği hallerde bile memur girişim gücünü kullanmak cesaretini bulamamaktadır. Çünkü ona alışmamıştır ve güç tahammül edeceği bir tenkide maruz kalmaktan korkmaktadır.

Yetki devri konusundaki bu isteksizlik, üst makamları geniş ölçüde teferruata boğmakta, esas görevlerinin yerine getirilmesine engel olmaktadır. Düşünmeye, plan yapmaya, asılları yetiştirmeye vakit bulamamaktadır. Aşırı merkezizet esnekliği yok etmiştir. Mahallî şartlardaki farklılıklar ya da acil meseleler, gereken sürat ve etkinlikle değerlendirilmemektedir. Yerleşmiş usuller birer karar gibi telâkki edilmekte ve esas itibarıyla bir rehber oldukları unutulmaktadır. Bu eğitim bütün ilgililerde görülebilir.

Türk yöneticisi yetki devrine hazır değildir ve geçmişini bunu güçleştirmektedir. Tepik iddiaları, alt kademelerdeki yetersiz oldukları ve bu sebeple onlara güvenilip yetki verilemeyeceği yolundadır. Bu iddiaların hiçbir gerçek yanı vardır. Ancak, bu

ÖZGEÇMİŞ

1983 yılında Ankara’ da doğdu. İlk ve orta öğretimini Ankara’da tamamladı. Liseyi Beylerbeyi Deniz Astsubay Hazırlama okulunda bitirmesine müteakip bir yıl meslek eğitimi hitamında 2001 senesinde göreve başladı. Halen görevde olup, evli ve bir çocuk sahibidir.

