

Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası

Aytül Güneşer Demirci

Dr. Arş. Gör.

Mersin Üniversitesi

İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

Özet: Politika transferi, Türkiye’de 1945’li yıllardan itibaren, özellikle de 1980 sonrasında, kamu politikası inşa etmenin en önemli aracı durumundadır. Politika transferi son çeyrek yüzyıldır yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelik neo-liberal politikaların katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır. Bu süreçte politika transferi de az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmıştır. Çalışmada, kamu yönetimi alanını uzunca bir süredir “aktarmacılık”, “taklitçilik” adı verilebilecek olumsuz sonuçlar yaratarak yönlendirmiş ve alanı politika oluşturma bakımından “kendi üretmez” denebilecek bir duruma düşüren politika transferi konusunun ne anlama geldiği irdelenmektedir. Bunun yanında, Türkiye’de bu yöntemle inşa edilen kamu personel sistemi -kadro sistemi- ele alınmaktadır.

Anahtar Sözcükler: Kamu politikası, politika transferi, az gelişmiş ülkeler, personel sistemi, kadro sistemi

Cadre System Construction in Turkey as an Example of Policy Transfer

Abstract: “Policy transfer” has been the main tool for the development of public policies after 1945 but particularly since the 1980’s. Policy transfer has been used more and more often within the last 25 years or so with the contribution of neo-liberal policies that have had the aim of constructing a new political and ideological hegemony. In this process, policy transfer has become the method of reconstructing administrative and political systems of underdeveloped countries by developed hegemonic countries of the world. This study firstly aims at exploring the meaning of policy transfer that has produced undesired results such as “imitation” and “incompatibility,” and that has turned public administration into a structure unable to produce its own policies. Besides, the study attempts to analyse the cadre system in Turkey which was constructed by the means of policy transfer.

Keywords: Public policy, policy transfer, underdeveloped countries, public personnel system, cadre system

Giriş

Politika transferi, genelde karşılaştırmalı kamu yönetiminin özelde ise kamu politikası alanının önemli çalışma konularından birisidir. Ancak alan yazını bakımından yeterince incelendiğini ve tartışıldığını söylemek pek mümkün değildir. Politika transferi modeli, kamu politikasının, bir uluslararası örgüt ya da yabancı bir ülke merkezinden başka bir ülkeye aktarılarak uygulamaya alınması süreci olarak tanımlanmaktadır (Wolman, 1992: 27).

Politika transferinin tarihsel olarak ilk biçimlerinin klasik sömürgecilik döneminde ortaya çıktığı söylenebilir. Bu dönemde sömürgeci ülkeler kolonileştirdikleri ülkelerin ekonomik kaynaklarına kısa vadeli olarak el koymak yerine uzun vadeli bir sömürü mekanizmasını kurmak ve sürdürmek üzere siyasal ve kurumsal politikalarını sömürge alanlarına taşımışlar ve sömürge ülkeleri kendi yapısal varoluş koşullarına uyarlamışlardır. Böylece ekonomik ve toplumsal yapıların biçimsizleştirilmesi, varolan kültürel yapının tahrip edilmesi, beşeri zenginliklerin yağmalanması ve iktisadi-siyasal-yönetimsel alanda birikmiş zenginliklerin talan edilmesi söz konusu olmuştur. Tarihsel olarak eski bir geçmişe sahip olan politika transferi, özellikle yaklaşık olarak son çeyrek yüzyıldır kapitalist sistemin yaşadığı bunalım sonucu ortaya çıkan ve yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın inşasına yönelen neo-liberal politikaların da katkısıyla büyük bir ivme kazanmıştır.

Bu süreçte politika transferi, az gelişmiş ülkelerin dünya hegemonu güçler tarafından siyasal-yönetimsel anlamda biçimlendirilmesinin yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika transferi süreci, politikaların içeriden istekle ya da dışarıdan istekle benimsenmesi; öğrenme yoluyla gönüllü kabulü ya da dayatma yoluyla zorla alınması davranışları çerçevesinde modellenmektedir. Politika transferi ile ilgili genel kabul, benimsenen politikaların dışarıdan zorla değil, içeriden istekle gönüllü olarak alındığıdır.

Ancak Türkiye gibi az gelişmiş ülkeler açısından bakıldığında, Uluslararası Para Fonu (IMF) ya da Dünya Bankası (DB) tarafından sunulan koşullu kredi aracılığıyla kendi istediği politikaları dayatması; Avrupa Birliği'nin (AB) uyum süreci kapsamındaki ülkelere yol haritaları çizip yapılması gerekenleri tek tek tanımladığı düşünüldüğünde, politikaların içeriden istekle gönüllü olarak benimsenmesi yerine, dışarıdan dayatma yoluyla benimsetildiği görülmektedir. Bu yönüyle bakıldığında politika transferi, uluslararası bir sömürü sistemi olan emperyalizmin çağdaş dünyada kullandığı yöntemler bütününden başka bir şey değildir. Emperyalist sistemde merkezden çevreye siyasal-yönetimsel düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için uygulanması gereken yöntemleri arayan politika transferi modeli, aynı zamanda bunu engelleyebilecek koşulları ortadan kaldıracak araçlarını da geliştirmektedir.

Son çeyrek yüzyılda olanları anlayabilmek ancak politika transferi olgusuna bu gözle bakmaktan geçmektedir. Politika transferini dünya

emperyalist sisteminin işleyişi olarak değil, ülkelerin birbirinden bir şeyler öğrenme süreci olarak tanımlamak uzunca bir süredir neo-liberal politikalar tarafından yapılmak istenenlere gözleri kapamak anlamına gelmektedir.

Tanım ve Kavramsal Çerçeve

Politika transferi, bu alanda çalışmalar yapan ve konuyu ülkelerin birbirinden karşılıklı bir şeyleri öğrenme süreci olarak gören yazarlar tarafından kabaca, bir alandaki kamu politikasının, bir uluslararası örgüt ya da yabancı bir ülke merkezinden başka bir ülkeye aktararak uygulamaya alınması süreci olarak tanımlanır. Bu anlamıyla belirli bir zaman ya da mekândaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman ya da mekândaki kurumların, yönetsel düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreç, diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanan bir karar alma şekli biçiminde; aynı anlama gelen ama farklı ifade tarzları ile tanımlanmaktadır (Wolman, 1992: 27; Dolowitz ve Marsh, 2000: 5). Bu yazarlar tarafından politika transferi, ülkelerarası işbirliği ve kamu politikasının başka ülkeler tarafından öğrenilmesi, başka ülke deneyimlerinden yararlanma gibi tanıtılarak meşruiyet kazanmış ve bu anlayışın alan yazınına yerleşmesi sonucu, özellikle 1945 sonrası toplumsal yönetimin yapısı ve işleyişine siyasal müdahaleler politika transferi yoluyla gerçekleşmiştir.

Kamu politikalarının ulusal sınırları aşarak farklı devletler tarafından uygulanması ve ülkelerin siyasal-yönetsel düzenlemelerinin bu yolla biçimlenmesi eskilere dayansa da, kavramın akademik anlamdaki popülerliği 1980 sonrası reform çalışmaları ile söz konusu olmuştur. Türkiye'de de bu yıllarda yapılan çalışmalarda inşa edilen politika içeriğini anlayabilmek politika transferi konusunda bilgi sahibi olmayı gerektirdiğinden, akademisyenler tarafından bu konu üzerinde çalışmalar yapılarak konunun kavramsal çerçevesi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ortaya çıkan eserler batı alan yazınının aktarması şeklinde olmuş; eleştirel bir tutum sergilenmemiştir¹.

Konunun kavramsal çerçevesinin oluşturulmasında Türkçe alan yazınının temel olarak aldığı bir kaynaktan, küreselleşme sürecinin de etkisiyle ülkelerin birbirlerinden kamu politikalarını öğrenmeleri ve transfer etmelerinin çok doğal bir süreç olduğu vurgulanması dikkat çekicidir. Bu çalışmada genel anlamda bilgi toplumu olmanın, küresel ölçekte ekonomik, siyasal ve yönetsel olarak sürece uyum sağlamanın, karşılıklı bağımlılığın bir gereği olarak politika transferinin karşı olunacak bir yanının olmadığı vurgulanmıştır. Buna ek olarak, iletişim alanında yaşanan hızlı teknolojik gelişmelerin de etkisiyle ülkelerin çoğunluğunun benzer bir gelişme sürecini yaşadıkları bu nedenle de benzer süreçlerin ve olguların benzer politikalarla düzenlenmesinin hiçbir sakıncasının olmadığı dile getirilmiştir (Dolowitz, 2000).

¹ Bu konuda bkz: Kapucu & Kösecik, 2002; Kutlu, 2003; ve Sobacı, 2009.

1980’li yıllardan itibaren yükselen “etkililik ve verimlilik”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik” gibi kavramlar da politika transferinin tamamlayıcı kavramsal çerçevesini oluşturmaktadır. Büyük ölçüde transfer edilerek oluşturulan kamu politikaları sonucunda, etkili ve verimli, saydam ve hesap verebilir bir yönetim yapısının ortaya çıkması istenmektedir. DB’nin açıkladığı ölçütlere göre, politika transfer sürecinde yer alan en önemli aktörlerden biri olarak hükümetin kaliteli kamu hizmeti sunmaya çaba göstermesi, bunun yanı sıra hizmetlerin en uygun maliyetle ve politika yapıcının gerçek amaçlarına uygun olarak gerçekleştirilmesi sonucu etkili ve verimli; hükümetin eylem, karar ve karar verme süreçlerinin kamunun diğer kesimlerine, sivil topluma, yabancı kurum ve devletlerin incelemelerine açık olması sonucu saydam; ve yine hükümetin eylem ve kararlarında, açıkça tanımlanmış ve üzerinde uzlaşmış hedeflerle tutarlı olduğunu gösterme isteği ve bu yönde davranması sonucu hesap verebilir bir yönetim yapısı oluşturulabilir ve ancak böylece “etkin” bir kamu hizmeti sunulabilir (World Bank, 1992). Politika transfer etmede öncü rol üstlenen DB, bu kavramları, bu anlayışla, az gelişmiş ülkelere sıklıkla tavsiye etmekte ve bunun üzerinden bu ülkelerdeki siyasal ve yönetsel yapıyı biçimlendirmektedir.

Tüm bu anlatılanlar sonucunda, politika transferi olgusunu, mevcut alan yazınındaki tanımından farklı olarak, eleştirel bir bakış açısı ile yeniden tanımlama zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Buna göre *politika transferi; dünya hegemonu ülke ya da güçler tarafından kendi siyasal ve yönetsel yapılarını zorla, dayatma yoluyla az gelişmiş ülkelere sunma işlemi* olarak tanımlanabilir. Politika transferi bu şekilde tanımlandıktan sonra, transferin neden ve ne zaman gündeme geldiği, neyin transfer konusu edileceği, transferin dereceleri, transferde kimlerin söz sahibi olduğu, transferi kolaylaştıran ve zorlaştıran durumların neler olduğunu ortaya koymak, politika yapma işinin hem siyasal hem de yönetsel düzlemde egemen güçlere devrinin nasıl gerçekleştiğini görmek bakımından önemlidir.

Politika Transferinin Nedenleri ve Zamanı

Başta hükümetler olmak üzere politika yapıcılar, birçok nedenle politika transferi gerçekleştirmektedirler. Gelişmiş ülkelerde uygulanan politikaların doğruluğuna ve geçerliliğine sorgusuz sualsiz inanma güdüsü, geri kalmışlık algısı, uluslararası düzeyde kabul görme isteği, uluslararası kuruluşlarla ilişkiler; uluslararası kuruluşlara üyelik ve bu kuruluşlarla yürütülen ilişkiler, uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalar politika yapıcıları transfere yöneltmektedir (Dolowitz, 2000: 11). Eğitim ve sağlık gibi bazı temel hizmet alanlarında gelişmiş ülkelerde uygulanan politikaların doğru olduğu ve az gelişmişlik sürecinden kurtulmanın ancak bu politikaları benimsemekle mümkün olacağı algısı dayatılmakta ve toplumlar buna inandırılmaktadırlar. Bu duygunun yaratılmasında politika yapmayla görevlendirilmiş kişilerin rolü büyüktür. Mevcut koşullar analiz edilmeden gelişmiş ülkelerde uygulanan politikaların transferi söz konusu olmaktadır. Transfer kararının alınmasının bir diğer nedeni, uluslararası düzeyde kabul görme isteğidir. Yine politika

yapıcılar gelişmiş ülkelerde uygulanan politikayı model olarak seçip kendi ülkesinde uyguladığında uluslararası düzeyde tanınacağı ve kabul göreceği inancını taşımaktadırlar (Dolowitz, 2000: 14). Aslında bu iki neden zorlayıcı gibi görünmese de, altında yatan nedenler itibariyle zorlayıcıdır. Azgelişmişlik baskısı altında, sahip olunmak istenen koşullara ancak bu yollarla kavuşulabileceği düşüncesi ile yapılan kamu politikası transferleridir. Uluslararası kuruluşların ülkelere yaptıkları yardımların bir koşulu olarak belirli politika ve programları benimsemeye zorlanmaları sonucu da transfer gerçekleşmektedir. Bu durumda politika yapıcıları transfere yönlendiren şey, koşula bağlandığı için bazı yazarlar tarafından transfer şekli "koşullu transfer" olarak nitelendirilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43). Uluslararası kuruluşlar tarafından azgelişmiş ülkelere reform yapma koşuluna bağlı olarak yapılan yardımların bu çerçevede değerlendirilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Polidano ve Hulme, 1999: 128).

Uluslararası kuruluşlara üyelik de politika transferinin nedenlerinden birisidir. Ülkelerin uluslararası kuruluşlara üye olmaktan kaynaklanan bir takım yükümlülüklerinin sonucu olarak bazı politika ve programları benimsemeye ve uygulamaya zorlandıkları görülmektedir. Örneğin AB içerisinde üye devletlerin benimsedikleri ulusal politikaların, Birlik'e olan yükümlülüklerinden dolayı sunulan yönetmelik ve talimatlarla uyumlu olması gerekmektedir (Dolowitz, 2000: 16). Bir diğer önemli neden de, uluslararası düzeyde yapılan anlaşmalardır. Çok sayıda kamu hizmetini küresel serbest ticarete açan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) anlaşmasını imzalayan ülkelere dayatılan zorunluluklar bu transfer nedenini en iyi şekilde açıklamaktadır. Anlaşmanın en iyi bilinen maddesi olan II. Madde, şeffaflık başlığını taşımaktadır. Bu maddede şeffaflık, küresel mal ve hizmet ticareti liberalizasyonu için zorunlu koşul sayılmakta ve bu anlaşmayı imzalayan 150 ülkeye yasama ve yürütme kararlarını Dünya Ticaret Örgütü'ne ve iş yapacak şirketlere yönelik olarak şeffaf kılmaları dayatılmaktadır. Nedenleri bu şekilde belirlenen politika transferi konusu; bir veya birden fazla siyasal sistem ya da uluslararası kuruluşun bir politika, program, kurumsal yapı ya da reform dayattığında gündeme gelmekte ve gerçekleşmektedir.

Politika Transferinin Konusu

Bir siyasal sistemden diğerine her şey transfer edilebilir olmasına rağmen, altı genel kategori sıralamak mümkündür: Politikalar, programlar, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve tutumlar, olumlu ve olumsuz dersler. Bu kategorilerden politikalar ve programlar genellikle politika transferi alan yazınında birleştirilir. Ancak bu, doğru bir tavır değildir. Çünkü politikalar genellikle politika yapıcıların gitmeyi istedikleri yönü temsil eden geniş bir niyet bildirimidir. Programlarsa, politikaları hayata geçirmek için kullanılan özgül hareket araçları ya da yoludur. "Program sözcüğü, ... içindeki her bir unsurun birbirine bağlı olduğu bir sistem olarak algılanabilir... Politikalar kurama işaret ederler." Koşullar yaratıldığında ise politikalar program haline dönüşürler. Dolayısıyla her politika birden çok programa sahip olabilirken, bir

program ise bizatihi gerçek bir hareket rotasıdır (Dolowitz, 2000: 22). Bu nedenle, politika transferi sürecinde politika yapıcılar tüm bir politikayı transfer etmektense bir programı transfer etmeyi tercih edebilmektedirler. Yine, politika yapıcılar bütün bir politikayı veya programı transfer edemeyebilirlerken, belli politikaların ve programların hedeflerini, araçlarını ve hatta içeriğini bir sistemden diğerine transfer edebilirler ve etmektedirler.

Politika transferi bağlamında kurumlar da transfer edilebilmektedir. Ancak bu biraz zahmetlidir ve genellikle politika transferi kadar doğrudan ve kolay değildir. Politika yapıcılar kurum transferini denemektense genellikle kurumun temelinde yer alan ideolojileri ve tutumları transfer etmeyi tercih etmektedirler. Örneğin personel yönetimi açısından 1980'lerde İngiltere'de Muhafazakâr Parti hükümetlerinin yüzünü ABD'ye dönmesinin kilit nedenlerinden birisi Amerikan personel sisteminin temelinde yatan tutumları ve unsurları İngiliz siyasal ve toplumsal sistemine aşılama çalışmalarıdır. Aslında bu durum sadece İngiltere'ye özgü değildir. Son çeyrek yüzyıl süresince, dünya çapında hükümetlerin birçoğu personel reformuna ilişkin olarak Amerika'ya özgü olan sisteme başvurumaktadırlar.

Politika transferi gerçekleşirken üzerinde durulan konulardan birisi de ülkelerin yaşamış olduğu olumlu ve olumsuz derslerdir. Politika yapıcılar, transfer edecekleri ülkelerin uygulama süreçlerini inceleyip buradan dersler çıkarabilmektedirler. Politikayı uygulayan ülkelerin hangi sorunlar karşısında nasıl tavır aldıklarını bilmek, uygulanan politikanın sonuçları hakkında fikir sahibi olmak, politikanın kendi ülkesinde yaratacağı sonuçları öngörmek açısından önemlidir. Ancak, daha önce de bahsedildiği gibi, transfer edilen politikaların büyük bir kısmı dayatma sonucu olarak gündeme geldiği için yaratılmak istenen sonuç baştan politika yapıcılar tarafından bilindiğinden, çıkarılacak olumlu ya da olumsuz derslerin transfer sürecini etkilemesi pek söz konusu değildir.

Politika Transferinin Dereceleri

Politika transferi "ya hep ya hiç" bir süreç değildir. Transfer edilmek istenen politikaların bir "bütün" olarak ve hiçbir değişikliğe uğratılmadan alınma zorunluluğu yoktur. Transferin derecesi hakkında Rose, dört alternatiften bahsetmektedir: Kopyalama, Uyarlama, Sentez, Esinlenme (Rose, 1993: 15). Kopyalama, bir ülkede uygulanan politikaların hiçbir değişikliğe uğratılmadan başka bir ülkeye uygulanmasıdır. Uyarlama, bir ülkede uygulanmakta olan politikanın, ithal edilecek ülkede farklı şartlarda kopyalanması için bazı düzenlemelerin yapılmasıdır. Sentez, farklı ülkelerdeki politikaların değişik unsurlarını birleştirerek yeni bir politika oluşturulmasıdır. Esinlenme ise, başka bir ülkedeki programları entelektüel bir teşvik amacıyla kullanmak suretiyle yeni bir program oluşturmaktır. Ancak ortaya çıkan sonucun ya orijinal programla görece olarak çok az benzerliği bulunabilir ya da hiçbir benzerliği bulunmayabilir. Hükümetler politika transferini

gerçekleştirirken bu dört alternatiften yararlanırlar. Transfer edilecek şeyin konusuna göre bu alternatiflerden birini tercih edebilmektedirler.

Politika Transferinin Aktörleri

Kuramsal olarak politika oluşturma sürecinde yer alan herkesin politika transferine katılabilesine karşın, ülke deneyimleri dikkate alındığında aktörler şu şekilde sıralanabilmektedir: Seçilmişler, bürokratlar ve kamu çalışanları, politika yapıcılar ve uzmanlar, danışmanlar, siyasi partiler, baskı grupları, beyin takımları², şirketler, uluslararası örgütler ve kurumlar.

Birçok ülkede politika transferine katılan başlıca grup seçilmiş görevlilerdir, çünkü "toplumsal politikaya onların değerleri yön verir ve programların benimsenmesinin meşru kılınması için onların onayı gereklidir" (Dolowitz, 2000: 52). Bilindiği gibi, kabul edilebilir politikaların sınırlarını yönetimleri sırasında seçilmiş görevliler belirlemektedirler. Aslında, bir hükümetin kilit üyeleri bir fikre veya politikaya karşıysa, bu ne kadar öneme sahip olursa olsun ya da ne kadar ülke bunu uyguluyor olursa olsun, o politikanın hayata geçirilmesi neredeyse imkânsızdır. Bürokratlar ve kamu çalışanları ise, genellikle kendilerinde veya diğer politik sistemlerdeki ayrıntılı bilgiyi politika yapıcılara aktarma sürecinde merkezi bir öneme sahiptirler. Politika oluşturma sürecinde bir yere sahip olan politika yapıcılar genel olarak belirli somut bir politika alanında çıkara sahip ve ileride karşılığını bulmak beklentisiyle kaynaklarını, zamanlarını, enerjilerini, ünlerini ve bazen paralarını yatırmaya istekli insanlardan oluşmaktadır. Yerel, ulusal ve uluslararası düzeydeki siyasetçiler, artan bir şekilde, yeni programların, politikaların ve kurumsal yapıların geliştirilmesinde politika uzmanları olarak hareket eden danışmanların tavsiyelerine büyük önem vermektedirler. Transfer sürecinde danışmanların rolü özellikle çok önemlidir. Çünkü bunlar, kendileri açısından "en iyi" gördükleri örneği tavsiye edebilmektedirler.

Politika transferinde ulusal ve uluslararası alandaki baskı grupları da rol almaktadırlar. Aslında bu grupların tek amacı politika oluşturma sürecini etkilemektir. Birçok baskı grubu diğer siyasal sistemlerdeki gruplarla temas halindedir, bunlar birbirleriyle fikir alışverişinde bulunmakta ve birbirlerinin karşılıklı deneyimlerinden faydalanmaktadır. Buralardan edindikleri bilgiler, hükümet bağlantıları ve toplumsal baskı kanalıyla politika yaratma sürecine aktarılmaktadır. 1980'lerin başından itibaren transfer sürecinde etkili olan bir diğer kesim "neoliberal beyin takımlarıdır." Politikaların ve programların geliştirilmesinde, bunların farklı ülkelere ihracı konusunda yetkili kılınan bu grubun yaptığı çalışmalar politikacılar tarafından yeni politikaları gerekçelendirmek üzere kullanılmıştır. Örneğin ABD kökenli Heritage

² Beyin takımları, Dolowitz tarafından politika transfer etme konusunda etkili olabilecek kişilerin bir araya geldiği topluluk olarak ifade edilmiştir.

Foundation, Cato Institute³ gibi neo-liberal beyin takımları 1980'lerde İngiltere'ye politika transferi konusunda oldukça etkili olmuşlardır.

Politika transferi sürecinde gittikçe daha fazla yer alan bir diğer grup da ulusal ve uluslararası örgütlerdir. Kendilerinin olumladığı belirli bir politika ya da benimsenecek yöntem konusunda hükümetlerle *advocacy* (politika yönlendirmesi) faaliyetlerinde bulunmalarından dolayı örgütler politika transferi süreciyle yakından ilişkilidirler. Politika sürecini biçimlendirmek amaçlı danışmanlık, destekçilik, politika savunma örgütlenmesi ve çalışmalarının bütünü ifade eden politika yönlendirmesini⁴ üstlenen örgütler, genellikle küresel çapta çalışmaktadırlar. Bu örgütler, özellikle de çokuluslu şirketler, yatırım güçlerinden ötürü politika transferinde özel bir yere sahiptirler. OECD, G8⁵ ve IMF gibi uluslararası örgütler, fikirlerin, politikaların, programların ve kurumların dünya çapında yayılmasında artan bir rol oynamaktadırlar. Bu örgütler ulusal veya yerel düzeyde politika yapıcılarını etkileyebilme gücüne sahiptirler.

Politika transferi yapılacak alan, bu aktörlerden hangisinin ağırlıklı olarak bulunacağı duruma göre şekillenmektedir. Farklı politikalar ve programlar farklı aktörlerin transfer sürecindeki etkililiğine göre değişiklik gösterebilmektedir. Örneğin 1980 sonrası dönemde uluslararası örgütlerin politika transferindeki rolü oldukça ağırlıklı olduğundan, benimsenen politikalar da önceki dönemlerden farklılaşmıştır.

Politika Transferini Kolaylaştıran ve Zorlaştıran Durumlar

Politika transferi modeli uygulanırken, yalnızca tipolojinin ana unsurlarını değil, aynı zamanda süreci hangi unsurların kolaylaştıracağı ya da zorlaştıracığı da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu unsurlar, neden bazı politikalar transfer edilirken, bazılarının edilmediğini ve neden politikaların o sistemden değil de diğer sistemden transfer edildiğini açıklamakta yardımcı olur. Bir toplumun siyasal, kültürel ve toplumsal yapısının özellikleri, politika yapıcılarının politika transferine girişme kabiliyetini zorlaştırırsa ya da kolaylaştırırsa da, belli başlı yedi kategori mevcuttur: Politika karmaşıklığı; eski politikaların varlığı; kurumsal özellikler; yapısal özellikler; uygulanabilirlik sorunu; geçmiş ilişkiler ve dil sorunu (Dolowitz, 2000: 25-29).

Uygulanan bir politika ne kadar karmaşık ise, transfer süreci de o kadar zor olmaktadır. Karmaşıklık bir politikada var olan hemen hemen her türlü unsura işaret etmektedir: Konulan hedef sayısı, politikanın toplumsal, politik,

³ Bu kuruluşların yapıları hakkında bkz: www.cato.org, www.heritage.org.

⁴ Bu konuda bkz: Sayman, 2004.

⁵ G8'in kökleri, 1973 yılında Beyaz Saray'da yapılan ABD, İngiltere, Almanya, Fransa maliye bakanlarının katıldıkları bir toplantıya dayanır. 1975 yılında Fransa Cumhurbaşkanı tarafından "dünya meselelerini protokolsüz, samimi ve rahat bir ortamda tartışmak" amacıyla düzenli olarak toplanmaya başlayan gelişmiş kapitalist devletler grubu, başlangıçta ABD, İngiltere, Almanya, Fransa ve Japonya'dan oluşuyordu. Daha sonra bu gruba İtalya, Kanada ve Rusya katılmış ve günümüzde G8 olarak anılan örgüt ortaya çıkmıştır. Detay için bkz: Akıncılar, 2008.

kültürel diğer unsurlara bağımlılığı, diğer politikalara olan bağımlılık. Bu nedenle politika yapıcılar transfer edecekleri politikayı mümkün olduğunca basitleştirerek kendileri ile ilgili kısımları transfer yoluna gitmektedirler.

Transfer edilecek alanla ilgili daha önce mevcut bir politika söz konusu ise transfer yine zorlaşmaktadır. Çünkü daha önceki politika ile ilgili var olan kanun ve düzenlemeleri buna bağlı işleyiş sürecini birden yok saymak mümkün olmamaktadır. Özellikle kanun değişikliği politika yapıcılar zorlayan bir süreçtir. Bu aşamada önceki düzenlemeleri benimseyenlerin verecekleri tepkiler ile karşılaşmaktadır.

Kurumsal ve yapısal özellikler de politika transferine ilişkin kararları etkilemektedir. Eğer iki sistemin siyasal-yönetimsel yapıları birbirlerinden çok farklı ise politika transferi olasılığı son derece sınırlıdır. Başka bir deyişle, iki federal ya da iki üniter devlet arasında politika transferi işlemi daha kolay iken, federal devlet ile üniter devlet arasında gerçekleşecek transfer işlemi bir o kadar zordur. Böyle bir durumda politika yapıcılar o politikayı transfer etmekte ısrarlı ise siyasal-yönetimsel yapıya müdahale etmeye çalışmaktadırlar.

Bir politikanın uygulanabilirliği, ülkeler arasındaki siyasi, kültürel yönetsel, teknolojik ve ekonomik benzerlikler gibi unsurlardan etkilenmektedir. Politika transfer etmek isteyen ülkedeki temel siyasi ideoloji, politikalar için nereye bakılacağını ve hangi politikaları kabul edip etmeyeceklerini belirlemektedir. Eğer ülkelerin temel değerleri birbirine benzerse politikanın uygulanabilirliği artmaktadır. Ülkeler arasında bu bahsedilen unsurlarda büyük farklılıklar var ise politika transfer edilse dahi uygulanabilirliği söz konusu olmayacaktır. Transfer yapılmak istenen ülkeyle ilgili geçmiş ilişkiler de politika transferini kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı özellikler taşımaktadır. Aslında sadece geçmiş ilişkiler değil mevcut ilişkiler de önemlidir. Her iki tarafın politika yapıcılar arasında olumlu ilişkiler var ise transfer süreci sorunsuz işlemektedir. Ancak herhangi bir nedenle sorunlu yürüyen bir ilişki söz konusu ise, bir tarafın benimsemesinde güçlükler bulunan bir politika söz konusu olunca süreç daha sancılı geçmektedir.

Son olarak, transfer sürecini etkileyecek bir diğer unsur dil’dir. Politikaların oluşturulmasında ve geliştirilmesinde belgelere ulaşmak, yabancı ülkelerdeki politika yapıcılar ile politikaları doğrudan tartışmak transfer edilmek istenen politikanın anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Ayrıca ortak dil aynı bakış açısıyla politika dili oluşturmayı da gerektirmektedir. Politikaların uygulanmasındaki anlamları politika yapıcılarının anlama şekillerini de belirlemektedir. Farklı siyasal anlayışların, ideolojik tavırların aynı kavrama yükleyecekleri anlamlarda farklı olacaktır. Örneğin, neoliberal anlayışa sahip politika yapıcının etkin kamu hizmeti anlayışına yüklediği anlam, piyasa ilkeleri çerçevesinde sunulan, işleri arz odaklı değil talep odaklı sunan hizmet iken, tersi bir görüşe sahip politika yapıcı için geçerli anlam, halkın hızlı, kolay ve eşitçe erişebildiği toplumsal hizmettir. Her iki düşünce de farklı bir politika inşa etmenin unsurlarını taşımaktadır. Bu nedenle dil sorununa politika

transfer etmede salt aynı dili konuşma, anlama olarak değil aynı politika dilini konuşma, anlama şeklinde yaklaşılmalıdır.

Politika transferini hem kolaylaştıran hem de zorlaştıran durumlar söz konusu iken aynı zamanda transfer işlemi gerçekleşmesine rağmen politika başarısızlığından da söz edilebilmektedir. Burada da transfer işlemi kendi içinde bir ayırımı tutulmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17-20; Sobacı, 2009: 93-94): *Yetersiz Bilgiye Dayalı Transfer, Tamamlanmamış Transfer, Uygun Olmayan Transfer*. Bunlardan ilki politika transfer eden ülkenin söz konusu politika hakkında ya da politikayı transfer ettiği ülkede nasıl uygulandığı konusunda eksik bilgiye sahip olması durumunda gerçekleşmektedir. İkincisi, transferin gerçekleşmesine rağmen, transfer edilen ülke de söz konusu politikayı önemli kılan bir unsurunun transfer edilmemesi durumunda ortaya çıkmakta; üçüncüsü ise, politikanın transfer edildiği ülke ile transfer edilen ülke arasındaki siyasal-yönetimsel yapı farklılıkları söz konusu olduğunda gündeme gelmektedir.

Türkiye’de Kadro Sistemi’nin İnşa Çalışmaları

Politika transferinin özellikle son çeyrek yüzyıldır Türkiye’de uygulanan kamu politikalarını açıklamak adına etkili bir araç olduğu ve devletin mevcut idari yapı ve personel gibi alanlarda neler yaptığının ortaya konulması ve sonuçlarının değerlendirilmesi için kullanılabileceği açıktır. Çalışmanın bu bölümünde de kendine özgü, siyasal-yönetimsel özelliklere sahip kamu personel sisteminin politika transferi yoluyla nasıl bir dönüşüm geçirdiğinin ortaya koyulması amaçlanmıştır.

Kamu personel sisteminde yapılmak istenen reformun nedeni, 1940’lı yılların ikinci yarısında başlayan yön ve yapı değişiklidir. Bu yıllarda yaşanan hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler kamu yönetiminde köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmektedir (Sürgit, 1972: 65). Bu değişikliklerin önemli bir bölümünü, kamu personel sisteminde yapılması düşünülenler oluşturmaktadır. İlk olarak, bürokrasinin ve yönetimsel görev alanlarının büyümesi; ikinci olarak, idarenin belli görevleri yerine getirmek üzere kurulduğu düşüncesi; üçüncü olarak da, ihtiyaçlar değiştikçe amaç, yapı ve yöntemlerde de değişiklik yapılması gerektiği kabulü, genelde yönetim sisteminde ve özelde kamu personel sisteminde yenilikler yapılmasını gerektirmekteydi. Bu nedenle sürekli mevcut sistemin aksaklıkları ön plana çıkarılmakta ve bu sorunları giderecek arayışlara girilmesi gerektiği bu alandaki politika yapımcılar tarafından ifade edilmekteydi.

Kadro Sistemi

Kamu personel sistemlerinin kuruluşu ve sınıflandırılması konusunda başlıca iki farklı anlayış söz konusudur: İngiltere ve Avrupa ülkelerinde uygulanan kariyer (rütbe) anlayışı, kişi ya da personel odaklı sınıflandırmaya dayanmaktadır. Bu anlayışa göre kişi, belirli bir anda yapmakta olduğu işin

yetki ve sorumlulukları ne olursa olsun, yeterlilik derecesine ve hizmette geçirdiği süreye göre bir rütbeye sahip olur. İkinci anlayış ise, kadro (iş sınıflaması) anlayışıdır. Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) en belirgin şekliyle uygulanan bu anlayışta, sınıflandırmaya esas olarak, kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları dikkate alınır. Kadroyu dolduracak personelde aranacak nitelikleri, kadroya ödenecek ücreti belirleyen tek etken, kadronun ödev, yetki ve sorumluluklarının güçlük ve ağırlık derecesidir.

Türkiye’nin kamu personel sisteminin üzerinde yükseldiği anlayış, 1940’lı yılların ikinci yarısına kadar, personel ya da hizmette süreklilik esasına göre örgütlenmek anlamına gelen kariyer anlayışıdır. Ancak bu yıllardan itibaren hâkim/baskın anlayış, görevin gerektirdiği ödev, yetki, sorumluluklar değişkeni üzerinde iş odaklı bir anlayışa doğru evrilmiştir. Bu anlayışta kadroyu dolduracak personelde aranacak nitelikleri, kadroya ödenecek ücreti belirleyen tek etken, kadronun ödev, yetki ve sorumluluklarının güçlük ve ağırlık derecesidir. ABD kamu personel sistemi, pozisyonların ya da görevlerin sınıflandırılmasına dayanan kadro anlayışının model olmuş uygulamasıdır. Kadro anlayışına dayalı oluşturulan sistemde yapılacak sınıflandırmanın personelden bağımsız tutulması nedeniyle, personele hukuksal güvenceler sağlanması gereği duyulmamıştır. Personelin güvencesi, işin gereklerini yerine getirmesine, yani performansına bağlı kılınmıştır.

Her iki sistemin de temelini oluşturan, sınıflandırma ilkesidir. Ancak iki sistem arasındaki tek farkın, sınıflandırma işleminde birinin daha çok göreve, diğersinin ise özellikle kişiye önem vermesi gibi basit bir ayırım olarak görülmemesi gerekir. Sistem değişikliği ile yapılmak istenenlerin daha net anlaşılabilmesi için aşağıda sunulan Tablo 1’de iki sistem temel özellikleri itibariyle karşılaştırılmıştır: Özetlenmeye çalışılan sistemler arasındaki karşılaştırma, iki sistemin kurulma mantığının birbirinden ne kadar farklı olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 1- Kariyer ve Kadro Sistemlerinin Karşılaştırılması

<i>Karşılaştırma Konusu</i>	<i>Kariyer Sistemi</i>	<i>Kadro Sistemi</i>
Genel Yapı	Derece ve Kademeye Dayalı	Basamak ve Pozisyona Dayalı
İstihdam Yapısı	Sürekli İstihdam	Esnek İstihdam
Asli Personel Yapısı	Memur	Sözleşmeli- Geçici Personel
Kadro Yapısı	Daimi Kadro	Geçici Kadro
Çalışma Yapısı	İşbirliğine Dayalı	Rekabete Dayalı
Temel İlkeleri	Liyakat, Sınıflandırma, Kariyer, Gizlilik	Verimlilik, Girişimcilik, Performans, Açıklık
Belirleyici Unsur	Hizmet	İş
Hizmetin Ulaşması Beklenen Kitle	Vatandaş	Müşteri
Öncelik	Kamu Hizmeti	Piyasa Hizmeti
Statü	Güvenceli	Güvencesiz

Türkiye’de politika transferine konu olan felsefi altyapısını ve hukuki temelini Amerikan devlet ve toplum anlayışından alan kadro sisteminin genel yapısı şu şekilde özetlenebilmektedir: Sistemde temel olan iştir, görevdir. Sınıflandırma, iş temelinde ve benzer işlerin gruplandırılması yoluyla yapılmaktadır. Sistemde çok sayıda sınıflar, fazla uzmanlaşmış birimler haline getirilmiştir. Kişi açısından bir mesleğe yaşam boyu giriş söz konusu değildir. Sistemde tek tek işler sayılmış ve tanımlanmıştır. Bu işlere en uygun kişilerin kamu kesimi içinden ya da dışından atanması mümkün kılınmıştır. Kamu hizmetine herhangi bir kademeden, herhangi bir pozisyon ile girilebilmektedir. Personel, ilerleme ve yükselme olmadan girdiği işten de emekli olabilmektedir. Bireyin yapacağı iş ve sahip olması gerekli görülen nitelikler, kadrosunun tanımında yer almaktadır. Personele kadrosunda tanımlanan dışında herhangi bir iş yaptırılması söz konusu değildir. Ücret, kişinin yaptığı işe, işin güçlük, sorumluluk derecesine göre belirlenmektedir. Bu çerçevede eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması temel sayılmıştır.⁶

Kadro Sisteminin İnşa Çalışmaları

Yeni bir kanun hazırlığı öncesinde mevcut sistemi inceleme ve bunun sonucunda görüş verme amacıyla Türkiye’ye çağrılan yabancı uzmanlar, ülkenin personel politikasının belirlenme sürecinde karar alma ve politika belirleme aşamalarına doğrudan katılmışlardır. 1940’lı yılların ikinci yarısından 1950’lerin sonuna kadarki dönem, kamu personel sisteminin yabancı uzman raporlarına dayanılarak yeniden düzenlenmek istendiği yıllardır. Bu dönemde kamu personel sisteminde “rasyonelliği” ve “verimliliği” sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere büyük bölümü ABD’den olmak üzere, farklı ülkelerden gelen uzmanlar tarafından birçok çalışma yapılmıştır. Neumark (1949), Thornburg (1949), Barker (1951), Martin-Cush (1951), LeimGruber (1952) tarafından yapılan çalışmalarda kamu personel sistemi açısından bir çok önerilerde bulunulmuş ve bu öneriler sonucu yeni bir kanun hazırlığına başlanılmıştır.

Bu raporlardan ilki, 1949 tarihli Neumark Raporu’dur. Frankfurt Üniversitesi profesörlerinden Fritz Neumark’ın Başbakanlığın isteği üzerine hazırladığı ve Başbakanlığa sunduğu *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, yedi bölümden oluşmaktadır (Neumark, 1949). Raporda genel olarak idari reformu gerektiren; memurların sayısı ve nitelikleri, örgütsel eksiklikler, kanunların elverişsiz olması, aşırı kırtasiyeciliğin yarattığı sorunlar, teftiş ve denetim sistemindeki eksiklikler olarak sayılan nedenler üzerinde durulmuştur (Neumark, 1949: 5). Rapor’da, kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerini belirlerken üzerinde durulan konulardan biri, kamu personeli-memur sorunudur. Neumark tarafından memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar, rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının bazı dairelerde gereğinden fazla, bazı dairelerde de gereğinden az olduğu belirtilmekte; işin

⁶ Bu konuda bakınız: Clinton, 1960; Baruch, 1953; Mihçioğlu, 1958.

gerektirdiği nitelikte ve sayıda memurun elde tutulup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilmektedir (Neumark, 1949: 12-16). Bu öneri ile kadro sistemine geçilmesi gerektiğinin sinyalleri verilmiştir.

Aynı yıl hazırlanan bir diğer rapor da Thornburg raporudur. Bu rapor, ABD Dışişleri Bakanlığı’nın Petrol Müşaviri olan Max Weston Thornburg ve arkadaşları tarafından kaleme alınmıştır. Thornburg başkanlığındaki heyetin Türkiye’ye gelerek yaptığı araştırmalar sonucunda hazırlanan *Türkiye Nasıl Yükselir* başlıklı rapor, dokuz ana bölümden oluşmaktadır⁷. Rapor, ABD’de faaliyet gösteren Yirminci Asır Vakfı tarafından ABD’nin yardım etme ya da yatırım yapma olasılığı yüksek ülkelere yönelik hazırlatılan raporların Türkiye için olan bölümünü oluşturmaktadır.⁸

Türk ekonomisi üzerine incelemeleri içeren rapor, dokuz ana başlık altında yönetim sistemi, ekonomi politikaları ve politik tercihler konularında ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. Mevcut devletçilik geleneğini eleştiren rapor, liberal düzenin inşasını önermekte ve bu konuda tavsiyelerde bulunmaktadır. Özel sermayenin önünü açacak liberal politikaların benimsenmesi işinin Amerikan tecrübesi ışığında yapılmasını tavsiye etmektedir. Türk idaresinin kırtasiyecilik ve mevzuatçılıktan kurtarılması gerektiği üzerinde duran Thornburg, personel yönetimine ilişkin tavsiyeler kısmında; kamu personelinin niteliğinin yükseltilmesi ve sayısının azaltılması yönünde çalışmalar yapılmasını tavsiye eder. Raporda, iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması amacıyla liyakat ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin bunu geliştirecek düzeyde olması gerektiği ifade edilmektedir. Bu raporun personel yönetimi açısından Amerika’ya özgü görüşlerin yerleşmesi bakımından önem taşıyacağı kuşkusuzdur. Çünkü raporda Türk idaresinin yönetim sistemi ile ilgili yaşadığı sıkıntılıkların önüne geçmek için nitelikli uzman ve danışmanlara ihtiyaç duyduğunu belirtmiş ve bu desteğin Amerika’dan sağlanması yönünde tavsiyelerde bulunmuştur.

Barker raporu olarak adlandırılan rapor ise, 1951 yılında James Barker başkanlığında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasına mensup ABD’li on üç kişilik bir heyet tarafından hazırlanarak dönemin hükümetine sunulmuştur. *Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor* başlığını taşıyan metin iki ana bölümden oluşmaktadır (1951: 57-61). Türkiye’nin sosyal ve ekonomik kalkınmasına ait görüşlerin yer aldığı raporda, amme idaresi başlığı altında kamu personel yönetimi konusuna da geniş bir şekilde yer verilmiş ve bu alanda önerilerde bulunulmuştur. Raporun birçok yerinde özel sektörün geliştirilmesi ve önündeki engellerin kaldırılması gerektiği ifade edilmekte, kamu ve personel yönetiminin bu öneriler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

Barker Raporu’nda, memur ve barem kanunlarının getirdiği düzenlemelerin yetersiz olduğu, tıpkı Neumark Raporu’nda olduğu gibi,

⁷ Bu raporun orijinal metnine ulaşamadığı için değerlendirmeler şu yayınlar üzerinden yapılmıştır: Okyar, 1948; Güven, 1998; Öktem, 1992; Kara, 2006.

⁸ Türkiye dışında rapor hazırlanan diğer ülkeler Yunanistan ve Brezilya’dır.

personel sorunu ile ilgili olarak devlette haddinden fazla memur çalıştığı ve bunların niteliklerinin çok düşük olduğu öne sürülürken, bu yargının neye dayanarak ortaya konulduğuna dair bir bilgi bulunmamaktadır. Ayrıca Rapor'da; alınan memurların hizmetle ilişkilendirilmediği ve görevlerin tam olarak belirlenmediği ve sınıflandırılmasının yapılmadığı üzerinde durulmaktadır. Bu saptamanın yapılmış olması oldukça önemlidir. Çünkü ilk defa bir yabancı uzman raporunda açıkça "görev sınıflandırması" yani Amerika'ya özgü kadro-iş sınıflamasının yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

1951 yılında hazırlanan bir diğer rapor, James W. Martin ve Frank C. E. Cush başkanlığında Maliye Bakanlığı bürokratlarından oluşan bir heyet tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığı'na sunulan *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor* başlığını taşımaktadır (MartinveCush, 1952). Bu raporda, özelde Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme ve personel sorunları ele alınmakla beraber, bazı bölümlerinde personel sisteminin bütünü üzerinde geniş bir şekilde durularak önerilerde bulunulmuştur.

Raporun ayrıntılı bir şekilde üzerinde durduğu konu, bütün kamu hizmetlerini içine alan bir sınıflandırma kanununun çıkarılmasıdır. Sınıflandırmanın sadece maaş cetvellerini belirlemek için değil, her göreve ait yetki ve sorumlulukların nesnel ölçütlerini ortaya koymak ve aynı nitelikteki görevlerin tanımını yapmak için benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Burada da yine diğer raporlarda olduğu gibi kadro sınıflandırma sisteminin uygulanması tavsiye edilmektedir. Bir sınıflandırma planının özellikleri Rapor'da Birleşmiş Milletler'in 1951 yılında hazırladığı devlet memuriyeti hakkında bir seminer raporuna atıfla şu şekilde belirtilmiştir: 1. Her pozisyonun yetki ve sorumluluklarını nesnel olarak tahlil ve takdir etmek. 2. Yetki ve sorumluluklarda benzerlik bakımından gruplar oluşturularak her pozisyonu bir gruba dahil etmek. 3. Her sınıfın özelliklerini açıkça tarif etmek. 4. Sınıflar ya da gruplar arasında yükselme imkânlarını sağlamak. 4. Değişen şartlara uyum sağlamak için esnek olmak.

Bu raporda, tavsiye edilen sınıflandırma planı anlayışının ABD başta olmak üzere birçok ülkede uygulandığı, ancak Türkiye'deki kamu hizmeti anlayışından çok farklı olduğu da belirtilmektedir. Mevcut anlayıştan tavsiye edilen sınıflandırma anlayışına geçişin kolay olmayacağı ve zaman alacağı, bu nedenle başarmak için bir takım çarelere başvurulabileceği ifade edilmektedir.

Bu çalışmaları izleyen dönemde, İsviçreli profesör LeimGruber, Türkiye'deki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yaptığı incelemeleri *İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor* adı altında 1952 yılında hükümete sunmuştur (Devlet Personel Dairesi, 1963: 140-168). LeimGruber Raporu'nun devlet personeli ile bölümlerinde personel sorunları; personelin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolarında şişkinlik, sınıflandırma hakkındaki düşünceler başlıkları altında ele alınmıştır.

Raporda personel yönetimi açısından üzerinde durulan konulardan biri, *hizmet süresiyle sınırlı istihdam ve süresiz istihdamdır*. Hizmet süresiyle sınırlı istihdamda, memurun çalışması ya da tavırları tatminkâr görülmediğinde,

amir memurun istihdam süresi sona erinceye kadar işini devam ettirmesini sağlamakla beraber, yeni bir iş bulacak fırsatı verecek şekilde istihdamın sona ereceğini önceden haber vermekle yükümlüdür. Süresiz istihdamın ise idareler için sıkıntı yaratacağı üzerinde durulmaktadır; çünkü bu istihdam şeklinde memuru işten çıkartmak veya yerini değiştirmek kolay değildir. Böylesi bir durumu gündeme getiren amir, memurun maddi tazminat talepleri ile karşılaşmaktadır. İşine son verilme ihtimali, görevlerini istenildiği gibi yerine getirmeyen memur açısından islah edici bir özellik olarak görülmüş ve idarenin elinde tutması gereken önemli bir araç olarak düşünülmüştür. Sürekli değil geçici istihdamın memurluk sisteminde öncelikli olması gerektiğini vurgulayan ilk belge LeimGruber Raporu’dur.

Ayrıca rapor çerçevesinde personel yönetimi alanında dile getirilen sorunları gidermek amacıyla merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulması, sınıflandırma konusunun yeniden ele alınması⁹, memur sayısının azaltılması, çalışma saatlerinin sınırlandırılması ve bir standarda kavuşturulması, ücret rejiminin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bu öneriler içerisinde LeimGruber’in raporunda geniş yer verdiği ve ısrarla tavsiye ettiği konu, memur sayısının azaltılmasıdır. 1951 yılında genel bütçeden maaş ve ücret alan memurların toplam sayısı 125.253’dür.¹⁰ Bu doğrultuda Türkiye’de memur sayısının çok fazla olduğunu, hiçbir itirazı dikkate almadan azaltma yoluna gidilmesi ve hiçbir şekilde yeni memur alınmaması önerilerinde bulunmaktadır. Memurların azaltılması gerektiği, aşırı şişkin bir memurluk sisteminin var olduğu söylemleri yıllar boyunca canlılığını korumuştur. Günümüzde de neo-liberal politikalar tarafından kamu hizmetlerini tasfiye edebilmek ve kamu hizmetlerinin piyasa işi haline getirilebilmesini sağlamak amacıyla sürekli gündeme getirilmektedir.

Görüldüğü gibi 1949-1952 yılları arasında hükümete sunulan yabancı uzman raporları ile personel sisteminde bir takım yenilikler önerilmekte, var olan sistem yabancı uzmanların geldikleri kendi ülke deneyimlerine göre yeniden şekillendirilmek istenmektedir.

Yabancı uzman raporlarının etkisiyle, bahsedilen önerileri hayata geçirmek amacıyla 1956 yılında bir kanun tasarısı hazırlanmıştır: 1951 yılından itibaren Maliye Vekaleti Tetkik Kurulu tarafından memur ile ilgili konular üzerinde bir çok incelemeler yapılmış; yabancı ülkelere elemanlar gönderilerek oralardaki uygulamaların incelenmesi istenmiştir. Maliye Vekaleti Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü’nde, bu incelemelerden de faydalanılarak, son şekli verilen *Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu* tasarısı, 1955 yılında görüşleri alınmak üzere çeşitli bakanlıklara, devlet kuruluşlarına ve üniversitelere gönderilmiş ve son olarak 04.06.1956 tarihli

⁹ Bu konuda raporunda herhangi bir açıklamaya yer vermeyen LeimGruber, "sınıflandırma hakkındaki düşünceler" başlığı altında bir sınıflandırma şeması taslağı hazırlamak istediğini ancak bunun çok zaman ve yoğun bir gayret gerektireceğini belirtmiştir.

¹⁰ Bu sayının 89.958’i genel bütçeden maaş alan memurlar iken, 35.295’i ücretli memurlardır.

Başbakanlık tezkeresi ile TBMM'ye gönderilmiştir.¹¹ Ancak 1957 seçimlerinin araya girmesiyle kadük kalmıştır. Tasarının gerekçesi incelendiğinde, yabancı uzman raporlarında da önerildiği üzere, kamu personel sistemini kadro sınıflandırma sistemine göre düzenlemeyi amaçlayan bir hazırlık olduğu görülecektir (Mihçioğlu, 1957: 99).

Bütün devlet sektöründe, daire müessese ve teşekküllerde çalışan memur ve müstahdemlerden aynı veya muadil işi yapanlara, memuriyet ve vazife unvanları ne olursa olsun, aynı ücretin verilmesi ve bu ücretin hizmette gösterilen ehliyet, verim ve başarı derecesi ile mütenasip olarak arttırılması... Hizmetlerin muayyen objektif esaslara göre (işin mahiyeti, devlet umurundaki müessiriyet derecesi ve ehemmiyeti, hizmeti ifa edene tahmil edeceği mesuliyet, tehlike, yorgunluk ve benzeri külfetler, başarı ile yapılabilmesi için işi görenin haiz olması lazım gelen bilgi, maharet ve tecrübe gibi) kıymetlendirilerek kadrolara bağlanması. Gerekçede yer alan bu ilkeler, Tasarı'ya hakim olan anlayışı net bir şekilde ortaya koymaktadır: Önerilen ABD'de uygulanan kadro sınıflandırma modelidir.

Tasarıda, memuriyet ve görev unvanları ne olursa olsun, aynı ya da denk işleri yapanlara aynı ücretin verilmesi; ücretin hizmette gösterilen yetenek, verim ve başarıya göre arttırılması; hizmetlerin işin niteliğine göre kadrolara bağlanması; ücretlerde adalet ve denklik sağlamak üzere, hizmetleri sınıflandırma ve standart kadrolarla ilişkilendirme görevinin kurulacak olan Devlet Personel Dairesi'ne (DPD) bırakılması öngörülmektedir. Kadro sınıflandırma sisteminin eşit işe eşit ücret, performansına göre ücret ve iş tanımlama ilkelerini hayata geçirecek bu öneriler, ABD modelinin benimsendiğini göstermektedir (Mihçioğlu, 1957: 99).

"...hükümlerin gerek edası gerek muhtevası, tasarının Birleşik Amerika'da tatbik edilmekte olan...sınıflandırma telakkisini kabul etmiş bulunduğu şüphe bırakmamaktadır. Çünkü ücretlerde teadül sağlamak maksadıyla, memuriyetleri ödev, yetki ve sorumluluklarına göre ve yukarıda sayılan objektif esaslara dayanarak sınıflandırma usulü, modern personel idaresinin bir çok unsurlarını ihtiva etmekle beraber, Amerika'ya has, farklı bir amme hizmeti görüşüne dayanan ve gerek Avrupa memleketlerine, gerek diğer memleketlere oldukça yabancı bulunan bir usuldür".

Tasarı, hizmetleri sınıflandırma ve standart kadro belirleme işlerini bırakacağı DPD'nin, ABD'de sınıflandırma ve standart unvan belirleme işini yerine getiren Personel Yönetim Dairesi'ne (Office of Personnel Management-OPM) benzer bir yapıda olmasını önermektedir.

Ülkenin kendi gerçek ihtiyaçlarından çok, "modern telakkilere" ve "modern usullere" uygun bir personel yapısı kurmak; kamu sektörü ile özel

¹¹ 1955 tarihli Tasarı'nın aslı, Cumhuriyet Arşivleri de dâhil olmak üzere, hiçbir yerde bulunamamıştır. Bu yüzden tasarı konusundaki bilgilerde Cemal Mihçioğlu tarafından Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi'nde yapılan değerlendirmelerden ve Sıddık Sami Onar tarafından yazılmış İdare Hukukunun Umumi Esasları adını taşıyan eserden faydalanılmıştır.

sektörü yakınlaştırmak; özel sektörden kamu sektörüne ya da kamu sektöründen özel sektöre personel hareketliliğini sağlamak; memur statüsünün kanunlara dayanması sistemi yerine tüzükler hatta kararname sistemi getirmek gibi hedefleri bulunan tasarı, dönemi içinde kanunlaşma şansı bulamamış; ancak 1965 yılında çıkarılan 657 Sayılı Kanun’un temelini oluşturmuştur (Onar, 1966: 1104-14). Türkiye için yeni bir anayasal dönemin başlangıcı olan 1960’lı yılların çalışmalarını doğrudan etkileyip yönlendiren tasarı’nın en temel etkisi, merkezi personel dairesinin kurulması; ikinci temel etkisi ise kariyer sistemini kadro sistemi gibi tam karşılığı bir sistemle bütünleştirmeye dönük zorlamalara yol açması olmuştur (Güler, 2005: 219).

Yapılan çalışmaların kamu kesimini özel sektöre yaklaştırma; kamu kesiminde özel sektör istihdamına özgü bir sistemi benimseme hedefleri, 1960 darbesi ve 1961 Anayasası etkileriyle hayata geçirilememiş; ancak kadro sisteminin mutlak kurulması gerektiği ısrarı, 1960 sonrasında yapılan çalışmalara da yansımıştır. Bu yıllarda davet edilen yabancı uzmanlardan Dantel (1956), Mook (1962) ve Fisher (1962) tarafından aynı doğrultuda çalışmalar hazırlanmıştır.

1956 yılında TBMM’ne gönderilen taslağın hemen ardından TODAİE’de Birleşmiş Milletler Baş Müşaviri olarak bir süre çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel’in başkanlığında bir heyet, Türkiye’de devlet memuriyeti, devlet personel reformu ve devlet personel kanunu konularında araştırmalar yapmıştır. *Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma* başlığını taşıyan raporda, memuriyet unvanlarının çok çeşitli olduğu, memurları sınıflandıracak bir planın bulunmadığı belirtilmiş ve bunların önüne geçilememesi halinde personel yönetimi alanında sorunların devam edeceği üzerinde durulmuştur. Ayrıca Türkiye kamu personeli sisteminin “meslek” esasına dayanan bir kariyer sistemi olduğu, 1956 Tasarısı ile getirilmek istenen sistemle bağdaşamayacağı ifade edilmiş ve sistem konusunda kesin bir karar verilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Raporda, “saf” halde kullanıldığı zaman, ne kariyer sistemi ne de önerilen kadro sisteminin tamamen tatmin edici olmadıkları ifade edilmiştir. Bunların birbirlerini tamamlayıcı sistemler oldukları ve uygulamada “tadil edilmiş şekilde” kullanıldıkları belirtilmiştir (Erem, 1958: 10). Chailloux-Dantel, 1956 Tasarısı’nda da memuriyetlerin sınıflandırılması işinin kadro sistemine göre düzenlenmiş olmasının nedenini kariyer sistemi ile kadro sistemi arasında bir köprü kurmak çabasıyla kaynaklandığını belirtmiştir. Raporun sonunda, personel reformunu gerçekleştirmek için atılan ilk adım olarak nitelendirilen tasarı’nın Meclis tarafından kabul edilmesi önerilmiştir.

Chailloux-Dantel raporundan altı yıl sonra, mevcut durumun incelenmesi ve “çağdaş” bir kamu personel kanunu çıkarılması konusunda yeniden yabancı uzmanlar çağırılmıştır. 1962 yılında Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’ndan (OECD) gelen Hollandalı Van Mook tarafından hazırlanan *Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform* başlıklı raporda, personel yönetiminde hızla reform yapılmasını gerektiren sorunlar üzerinde durulmaktadır (Mook, 1962): Van Mook, uygulamada olan 788 sayılı Memurin

Kanunu'nu bir çok bakımdan eleştirerek mevcut uygulama içerisinde farklı statülerin yaratıldığı, çağdaş bir sınıflandırma sisteminin benimsenmediği, terfi ve ceza sisteminin tam olarak kurulamadığı ve liyakat ilkesine uyulmadığını belirterek, çıkarıldığı günden¹² beri sürekli tadilata uğradığını ve çeşitli ilaveler yapmak yoluyla, bu tadilatların durumu daha karışık bir hale soktuğunu belirtmiştir. Bu nedenle kanunu düzeltmek yerine bu eksiklikleri gideren yeni bir kanun yapılmasını önermiştir. Kamu personel sistemini genel hatları itibarıyla incelemeye tabi tutan Van Mook, yeni personel reformunun sahip olması gereken nitelikleri şu şekilde önermiştir (Mook, 1962: 21-29): Merkezde, bakanlıklar ve dairelerde bir personel idaresi sistemi kurmak; mevcut barem sistemini kaldırarak, kamu personelinin rasyonel bir sınıflandırmaya tabi tutmak ve kadroları kategori,¹³ grup, sınıf ve derecelere ayırmak; daha iyi ve ekonomik mesai yapılabilmesi için, devlet dairelerindeki personeli düzelterek ıslah etmek; personel alma sistemini esaslı şekilde tespit edilmiş standartlara bağlamak ve açık yarışma sınav sistemini benimsemek; kamu personelinin yaptıkları işin alanına, cinsine, mahiyetine ve güçlüğüne göre gruplara ayrılmasını sağlamak; personelin sınıflandırılması işleminin düzenlenmesi amacıyla OECD ya da Amerikan Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı (AID) tarafından sağlanacak bir uzmanın istihdamını sağlamak; kamu personel idaresindeki yöntemlerle özel sektördeki personel idaresinin yöntemlerini uzlaştıracak uzmanların istihdamını sağlamak.

Van Mook'un, 788 Sayılı Kanun'un personel açısından tatmin edici bir nitelik taşımadığı, bu nedenle hızla personel sisteminde reform yapılması gerektiği fikrinden hareketle sıraladığı bu önerilere bakıldığında, yeni personel sistemi olarak neye karar verildiği net değildir. Kurulacak yeni sistemin, kariyer esasına mı, kadro esasına göre mi işleyeceği yönünde somut bir tanım yapılmamıştır. Raporda, İngiliz sistemine hakim uzmanlardan yardım alınması gerektiği ifade edilirken personel sınıflandırmasının yapılan işin alanına, cinsine, mahiyetine ve güçlüğüne göre gruplara ayrılmasını sağlama önerisi ile, Amerikan sisteminin temel ilkesinin benimsenmesi önerisinde bulunmaktadır.

Van Mook ile aynı dönemde Türkiye'de bulunan bir diğer yabancı uzman, AID tarafından gönderilen ABD'nin California Eyaleti Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher'dir. Bu uzman, *Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi, Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar ve Türk Personel Sistemi* başlıklarını taşıyan üç rapor hazırlamıştır (Fisher, 1962). Raporlarda büyük ölçüde Van Mook tarafından sunulan önerilerin tekrarı bulunmaktadır. Çalışma konusu ile ilgili olarak, Fisher *Sınıflandırma, Maaş ve Ücret* başlığı altında, kurulacak yeni sistemin özelliklerini tanımlamıştır. Yeni sistemde ücretin yapılan işin sorumluluğuna göre belirlenmesi önerilmiştir. Böylece sahip olduğu yetenek ve üstlendiği sorumluluk dolayısıyla

¹² 788 sayılı Memurin Kanunu, RG: 31.03.1926, Düstur, 3.Tertip, Cilt 7, s.667-682.

¹³ Van Mook kategoriyi, "ayrı statüye sahip olan ve ayrı kanunlarla idare edilen başlıca personel kitleleri" olarak tanımlamıştır.

ödüllendirilecek olan personelin daha güç ve sorumluluk isteyen bir işe terfi ettirildiğinde maaş ve ücreti de artacağından, personelin daha güç ve sorumluluk taşıyan işleri kabul etmesinde mali bir teşvik olacaktır. Devlet dairelerindeki aynı işi ve sorumluluğu üstlenen bilimum memuriyet sınıflarına aynı unvan ve ücret uygulanmasının da çeşitli faydalar sağlayacağı ifade edilmiştir. Bu açıklamaların ardından bu sistemin uygulanmasında karşılaşılabilecek zorluğu, sistemin birçok memur ve personele yabancı geleceği; böyle geniş bir sınıflandırma ve maaş programını yürütebilecek elemanın bulunmamasından kaynaklanacağı gibi iki basit açıklamaya dayandırmıştır.

Fisher, bu sistemin hayata geçirilmesinde öncelikle birkaç pilot kurumda öneriler doğrultusunda sınıflandırma etütleri yapılmasını, böylece sistemin anlaşılmasını ve yaygınlaştırılmasını önermektedir. Sınıflandırma etütlerinin yapılmasında en önemli aşama her personelin yaptığı işin tespit edilmesi ve tanımlanması, gereklerinin ortaya konması ve analizinin yapılması olarak tanımlanmıştır. Ayrıca raporda personelin gücü yettiği kadar işini iyi yapabilmesi için bir teşvik unsuruna ihtiyacı olduğu belirtilmiştir. Çünkü daha yüksek mevkilere ve ücretlere terfi etmesi, yaptığı işte gösterdiği kabiliyete bağlı yani personelin performansına bağlı ücretlendirilmesi söz konusu olacaktır. İşe göre sınıflandırma ve performansa göre ücret ilkesinin önerilmesi, kurulacak yeni sistemin Amerikan kadro sistemi üzerinde yürüyeceği bu raporda açıkça ifade edilmiştir.

Yabancı uzman raporları, ülkenin özgün koşullarına uygun bir personel sistemi önermek yerine tercihlerini ABD personel sisteminin inşası yönünde kullanmışlardır. Kısacası, personel reformunu ABD'den politika transferi yaparak gerçekleştirmek istemişlerdir. Bu doğrultuda yeni kanun da büyük ölçüde 1950'li yıllardan itibaren yabancı uzman raporlarındaki öneriler doğrultusunda şekillenmiştir. Raporların ortak dilinde yer alan memur sayısının azaltılması, rasyonel bir sınıflandırma sisteminin oluşturulması (ki bu Amerikan sistemidir), liyakat sisteminin benimsenmesi, eşit işe eşit ücret ilkesinin yerleştirilmesi gibi tavsiye edilen konular, günümüzde de hazırlıkları süren personel reformu sürecinde sıklıkla dile getirilmektedir.

Güncel reform, yabancı uzman raporlarının devamı niteliğinde olan kamu yönetiminde zorlayıcı yeniden yapılandırma belgeleri olan IMF niyet mektuplarında özellikle memur sayısının azaltılması konusu her fırsatta yinelenen bir taleptir. Ancak bu talebin gerekçesinin ısrarının o dönemlerde doğru olmadığı görülmektedir.¹⁴ Bu talep neo-liberal politikalar tarafından

¹⁴ Farklı ülkelerde kamu personel sayıları ve nüfusa oranları ile ilgili OECD tarafından 2000 yılında açıklanan rakamlara göre: ABD kamu personel sayısı 20.572.000 nüfusa oranı 7,46; Kanada kamu personel sayısı 2.548.137 nüfusa oranı 8,15; Fransa kamu personel sayısı 4.819.300 nüfusa oranı 8,18; Almanya kamu personel sayısı 4.364.100 nüfusa oranı 5,27; İtalya kamu personel sayısı 2.275.946 nüfusa oranı 3,95; İspanya kamu personel sayısı 1.552.838 nüfusa oranı 3,88; Türkiye 2.197.152 nüfusa oranı 3,34; Yunanistan kamu personel sayısı 270.897 nüfusa oranı 2,56; Macaristan kamu personel sayısı 791.436 nüfusa oranı 7,80; İrlanda kamu personel sayısı 235.326 nüfusa oranı 6,19; Hollanda kamu personel sayısı 828.033 nüfusa oranı 5,20; Yeni Zelanda kamu personel sayısı 205.305 nüfusa oranı 5,37; Avusturya kamu personel sayısı 441.560 nüfusa oranı 5,44; Çek Cumhuriyeti 715.858

kamu hizmetlerini tasfiye etme, bu alanı piyasa mekanizmasına açmaya ve kamu personel sisteminde yapılmak istenen değişikliği daha çabuk gerçekleştirmeye dönük olarak ortaya atılmıştır.

Yabancı uzman raporları günümüzde yapılan değişiklikleri de anlamak bakımından hayli anlamlı raporlardır. 1950'li yıllardan itibaren sistemin yeniden yapılandırılmasında önemli rol biçilen raporlar, büyük ölçüde idari alanda yeni hamleler yapmanın aracı durumundadırlar. Yeni yapılandırılacak kamu personel sisteminin hangi ilkelere göre inşa edileceğinin ana nüveleri bu raporlarla belirlenmiştir. Personel sistemlerinin çatısını oluşturan sınıflandırma anlayışıdır. Raporlar incelendiğinde ağırlıklı olarak bu çatının Amerikan kadro sınıflandırması şeklinde oluşturulmak istendiği görülmektedir. Bu öneri Türkiye'de bu alanda çalışma yapan bazı isimler tarafından da desteklenmiş ve yaptıkları çalışmalarda savunulmuştur. Örneğin Cemal Mihçioğlu kadro sınıflandırma sisteminin Türkiye'de de uygulanabileceği konusunda yoğun çabalar sarf etmiştir. Kadro sistemi ile ilgili tek Türkçe yayın Mihçioğlu tarafından 1958 yılında yapılmıştır (Mihçioğlu, 1958). Aynı şekilde Hayrettin Kalkandelen, kadro sisteminin yöntem ve teknikleri konusunda araştırmalar yapmış ve bu sistemin pek çok avantajlar taşıdığını yayınlarında ayrıntılı bir şekilde anlatmıştır (Kalkandelen, 1984).

Yabancı ve yerli uzmanlar tarafından hayata geçirilmesi ısrarla savunulan sistemin somut bir uygulaması olarak geçmişi 1956 yılında hazırlanan Tasarı'ya dayanan yeni bir kanun hazırlığına girilmiştir. 1956 yılından itibaren sürekli gündemde olan kanun hazırlıklarının tamamlanması, Tasarı'da ve sonrasında önerilen ilkeler ve yapılan çalışmalar sonucu ancak 1965 yılında yani on yıl sonra gerçekleşebilmiştir. Bu günkü kamu personel sisteminin çatısını da oluşturan 14.07.1965 tarihinde kanunlaşan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulamaya beş yıl sonra girebilmiştir.¹⁵

Bu kanunun hazırlık aşamasında da; transfer edilmek istenen sistemi işler kılacak en temel ilke olan sınıflandırma ilkesini netleştirmek amacıyla OECD tarafından Devlet Personel Dairesi'ne "sınıflandırma" konusunda danışmanlık yapmak üzere Oilbert Williams adında bir uzman gönderilmiştir. Türkiye'de bu çalışma için dört aylık bir süre geçiren Williams¹⁶ daha önce yapılan hazırlıkların DMK'nın Türk kamu sektöründe personel idaresi faaliyetleri için yeni bir çerçeve sağladığını, ancak çerçeveden öteye geçemediğini belirtmiştir. Modern bir yapının kullanılabilir hale gelmesi için "donatılıp döşenmesi gereken çelik ve beton iskeleti andırdığı" şeklinde

nüfusa oranı 6,96; Finlandiya kamu personel sayısı 536.632 nüfusa oranı 10,40. Ayrıca yine OECD verilerine göre Finlandiya'da her 10, Kanada'da 12, ABD ve Macaristan'da 13, İrlanda'da 14, Almanya ve Hollanda da 19, Türkiye'de ise 30 kişiden biri memurluk yapmaktadır.

¹⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 14.07.1965, 12056.

¹⁶ İngiltere Emeklilik ve Milli Sigorta Bakanlığının Personel ve Organizasyon müdürlüğünü yapan ve hukuk eğitimi almış olan Oilbert Williams, söz konusu tarihte İngiliz idaresinde müsteşar yardımcısı olarak çalışmaktadır.

değerlendirmede bulunan Williams¹⁷ hazırlanan yeni kanunda sınıflandırma anlayışının kadro sınıflandırması şeklinde olması gerektiğini belirtmiştir:

“...memurların sınıflandırılması ve derecelendirilmesi, onların öğrenim seviyesine gerçek kabiliyetlerinden daha çok önem verilerek yapılması. Bununla birlikte, böyle bir tehlikenin söz konusu olduğunu burada belirtmek isterim. Yine ümit ederim ki kadroların sınıflandırılmasında yönetici ve icracı mevkiler arasındaki ayırımın, bazı yüksek mevkilerin altına bir çizgi çekilip çizginin üstündekilere yönetici, altındakilere icracı sınıf deviyerek suretiyle yapılması yoluna gidilmesi. Bu takdirde, göreve göre değil rütbeyle göre bir ayırım yapılmış olacaktır...”

Bu anlayış kanunun hazırlık aşamasından sorumlu olan birçok yerli uzman tarafından da benimsenmesine rağmen tartışma tutanaklarında, görev sınıflandırılması işinin, yani bütün memuriyetlerin teker teker elden geçirilerek tarif edilmesinin, gerekli şartların belirtilmesinin çok zaman alacağı ve Türkiye’de bugünkü şartlar içinde gerçekleştirilebilmesinin imkansız olacağı görüşü ağırlık kazanmıştır. Bunun yerine, hizmetleri gerekli eğitim seviyesine ve sorumluluk derecelerine göre *az çok* bir sınıflandırmaya tabi tutmak gerektiği için ağırlığın hizmete girişte aranılacak öğrenim-yetişme seviyesine göre birbirine benzeyen sınıflardan oluşturulması anlayışına verilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Devlet Personel Dairesi, 1967: 103). Benzer düşünceler, hazırlık aşamasında sürekli yenilenmiş ve komisyon tarafından yapılan çalışmalarda sınıflandırma konusu üzerinde ayrıntılı olarak durulmuş ve kadro-kariyer sistemleri arasında gidip gelen tartışmalar yapılmıştır:¹⁸

Sınıflandırma konusunda iki sistem mevcuttur. Polyvalent sistemde, hizmet muayyen bir göreve tekabül etmekle beraber bünyeleri, mahiyetleri ve seviyeleri itibarıyla çok yakın diğer görev gruplarını da ihtiva eder. Bu sistem devlet idaresinin özel teşebbüslere nazaran çok başka şartlarla çalışması gerektiği prensibine dayandığından genel bir surette memur sıfatı, ihtisastan önce gelir, bunun neticesinde, sarıh bir şekilde görevi tahlil ve tayin edilmeyerek birbirine yakın bir hizmetler grubuna cevap veren sınıflar vücuda getirilir. İkinci sistem Spesifik sistemdir. Bu sistemde her hizmet (sınıf ve derece itibarıyla) ayrı ayrı nazara alınarak sarıh tarifi yapılır. Görevler tahliline dayanan bu sisteme göre bir idarenin mütehassıslarına tevdi edilecek ihtisas işlerine taksim olunarak her ihtisas işi mütehassısına tevdi olunur... *657 sayılı Kanun bu ikinci usulü öngördüğünden 230’dan fazla sınıf tüzüğü taslağı yapılmasına mecburiyet görülmüş olmakla beraber bu usulün gerektirdiği teknik çalışmalarda yapılamadığından ilmi bir sınıflandırma başarılmıştır denilemez.* Bu nedenle polyvalent sınıflandırmaya gitmek daha uygun olacaktır.

¹⁷ O. Williams, *Bir Yabancı Uzman Gözüyle Türkiye’de Sınıflandırma Çalışmaları*, www.emo.org.tr.

¹⁸ Bu tartışmaları olduğu gibi aynı ifadelerle vermek sistemin hangi ilkelere göre kurulmak istendiğinin yoruma gerek kalmayacak bir şekilde açıkça görülebilmesi için tercih edilmiştir.

İlk kez yapılacak sınıflandırmanın; ücret keşmekeşliğini önleyici, spesifik sınıflandırmaya temel ve hazırlık teşkil edici ve onu kolaylaştırıcı niteliklere sahip olması ve esasta öğrenim derecesine dayatılması düşünülmektedir. Daha sonra, spesifik diye adlandırdığımız, iş tahlillerine dayanarak, ayrıntılı sınıflandırma yapılması söz konusudur (Devlet Personel Dairesi, 1967: 62-71). Birinci alıntıda, 657 sayılı Kanun'un kadro sistemini benimsediğini ancak kadro sisteminin gerektirdiği teknik çalışmaların yapılamadığından dolayı uygulamaya geçirilemediği; ikinci alıntıda ise, önce kariyer sisteminin benimsenmesinin ileride kadro sistemine geçişi kolaylaştıracağı nedeniyle tercih edildiği ifade edilmektedir. 657 sayılı kanunun hazırlık ve uygulama süreci hangi sistemin benimsenmesinin doğru olacağı tartışmaları içinde yürümüştür.

Benimsenmesi gereken sistemin kariyer sistemi mi yoksa kadro sistemi mi olacağı tartışmaları sürerken 1970 yılında yapılan bir düzenleme ile kanunda bir değişiklik yapılmış ve memurların meslek niteliklerine göre gruplandırılmasına imkân verecek bir yönetmelik çıkarılmasına karar verilmiştir: Meslek Gruplandırma Yönetmeliği.¹⁹ Bu düzenleme ABD modelinde işlerin kamu özel ayrımı yapılmaksızın oluşturulan meslek sınıflandırma grupları (Major Occupational Groups-MOG) ile paralellik göstermektedir. MOG'da en üstte teknik, yönetsel, pazarlama, yönetsel destek, taşıma, zanaatkarlık, hizmet meslekleri gibi dokuz grup yaratılmıştır. İkinci olarak her grup kendi içinde düzeylere ayrılmıştır. Örneğin teknik hizmetler grubunda mühendisler, bilgisayar bilimcileri, öğretmenler, kütüphaneciler gibi düzeyler söz konusudur. Düzeylerde kendi içinde seriler oluşturmuşlardır. Örneğin öğretmenler düzeyi kendi içinde öğretmen, yardımcı öğretmen ve kreş öğretmeni olmak üzere üç seriye ayrılmıştır. Bunlarda kendi içinde Öğretmen I, Öğretmen II ve Öğretmen III şeklinde sınıflara ayrılmıştır. Öğretmen I, yalnız eğitim etkinliğinde bulunurken, Öğretmen II, eğitim faaliyetine ek olarak bazı görevler karşılığı imza yetkisi bulunmaktadır. Öğretmen III ise, yöneticilik görevleri olanlar için tanımlanmış bir sınıftır.²⁰ ABD'de kadro sisteminin grup, düzey, seri, sınıf olmak üzere dört kademedeki kurduğu yapı söz konusu yönetmelikle Türk kamu personel sisteminde de oluşturulmak istenmiştir. Bu girişim, söz konusu değişikliğin 1974 yılında kaldırılması ile başarısız olmuştur.

Ancak ABD'deki sistemin transferi konusundaki ısrar devam etmiş ve izleyen süreçte kalkınma planlarında, yıllık programlarda, amaçlanan sistemin hedefleri devam ettirilmiş ve daha sonraki yıllarda hazırlanan düzenlemelere ve kanun tasarılarına girmesi sağlanmıştır. Yine bu ısrarın bir sonucu olarak 1990 yılında başlayan norm kadro adı altındaki çalışmalarla kadro sistemi,

¹⁹ Bu yönetmeliğin, çeşitli meslek ve görevlerin tanımını verecek bir sözlük niteliğinde olacağı ve reformun gerçekleştirilmesinde büyük rol oynayacak iş ve kadro analizlerinin yapılmasında büyük yararlar sağlayacağı belirtilmiştir.

²⁰ Major Occupational Groups ile ilgili daha detaylı bilgi için Handbook of Occupational Groups'a bakılabilir. www.opm.gov Eyaletler özelinde örnekler incelendiğinde yapı daha net ortaya çıkmaktadır.

kamu personel yönetiminde uygulanmaya başlamıştır. Norm kadro çalışmaları kadro sistemini hayata geçirecek en önemli araçlardan birisidir: Norm kadro, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmetlerin yürütümü için ihtiyaç duydukları personelin nitelik, sayı, sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilmesi ve standart hale getirilmesi işlemidir. Kısaca işleri kadroları standartlaştırma daha açık ifadeyle ise iş-kadro sınıflandırması demektir.

Hem bugüne kadar yapılan çalışmalara işlerlik kazandırmak, hem de uzun bir zamandır yerli ve yabancı uzmanlar tarafından süren zorlamaları genel kural haline getirip, istenen personel yönetimini kurmak amacıyla 2004, 2005, 2006 ve son olarak 2010 yılında kanun tasarıları gündeme gelmiştir.²¹ Bu tasarılar da yapılmak istenen mevcut sistemde basit bir teknik değişiklik değildir. Amaç ve kapsamı değişmiş; temel istihdam şekli ağırlığını esnek istihdamdan yana kullanan bir yapıya bürünmüş; temel ilkeleri özel sektör uygulaması lehinde değişmiş; çalışanı değerlendirmede sicil yerine performans uygulaması getirilmiş bir sistem önerilmektedir. Bu sistem, kadro sistemidir. Son tasarının kanunlaşması ile 1940’lı yılların ikinci yarısından itibaren önerilen kadro sisteminin inşası gerçekleştirilmiş olacaktır. Çeşitli düzenlemelerle parçalı olarak uygulama alanı bulan sistem, çerçeve kanunun da tamamlanması ile transfer sürecini tam anlamı ile gerçekleştirmiş ve Türk kamu personel yönetiminde yeni bir dönemi başlatmış olacaktır.

Transfer sürecini başlatan ve başlangıçta büyük ölçüde yöneten yabancı uzmanlar iken daha sonraki süreçte AB, DB ve IMF de aktif rol üstlenmiştir. Türkiye’nin AB ile yaptığı müzakerelerde 657 sayılı Kanun’un sağladığı “iş güvencesi” özelliğinin yeniden ele alınması konusu gündeme gelmiştir. AB müzakerelerinde 657 sayılı Kanun’un serbest çalışma mekanizmasına ters düştüğünü, çalışma hayatının kamu ya da özel sektör ayrımı olmaksızın bir bütün içerisinde ele alınması gerektiğini, Kanun’un özellikle “iş güvencesi” sağlaması nedeniyle kamu çalışanları arasındaki bütünlüğü bozduğu gerekçesi ile yeni bir düzenleme yapılması istenmiştir. AB’den gelen bu istek sonucu Türkiye, 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Plan’a 657 sayılı Kanun’un değiştirilmesi ile ilgili maddeyi eklemiştir: “Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi”. Kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına tam olarak geçilememiş olması, kamu hizmetlerinin gerektirdiği personel sayısının ve personelde aranacak niteliklerin bilinmemesine yol açmaktadır. Söz konusu sorunlara çözüm getirmek amacıyla, 657 sayılı DMK yerini almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde çalışmalar sürmektedir. Plana göre 657 sayılı Kanun kaldırılacak bunun yerine geçecek

²¹ 2004 yılı Ağustos ayında ve 2005 yılı Ekim ayında Kamu Personeli Kanunu, 2006 Ağustos ayında Devlet Memurları Kanun Tasarısı adıyla kamuoyu gündemine yansımıştır. Bu tasarılar sendikaların, kamu kurumlarının, üniversitelerin ve çeşitli örgütlerin yoğun eleştirisi nedeniyle hükümet tarafından geri çekilmiştir. 09.06.2010 tarihinde Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı adıyla gündeme gelen düzenleme henüz sonuçlanmamıştır. İlk üç tasarı 657’yi topluca değiştirmek amacı taşırken son tasarının bunlardan farkı planı hüküm değişiklikleri ile yürürlüğe koyma çabasıdır.

yeni kanun yürürlüğe konacaktır. AB'ye uyum süreci böyle bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır.

DB'nin doğrudan kamu yönetimine dolaylı olarak ise kamu personel yönetimine ilişkin politika belirleme sürecine katılması Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyarlama Kredisi Projesi (PFPSAL) ile başlamıştır. 2001 ve 2002 yıllarında olmak üzere iki kere kullanılan kredilerde personel yönetiminde reform yapılması, istihdamın azaltılması ve memur sayısını arttırmama konuları sıklıkla işlenmektedir (Güler, 2003).

IMF ise, politika sürecine niyet mektupları aracılığıyla katılmaktadır. Niyet mektuplarında kamu personel sayılarının azaltılması, ücret yapısının değiştirilmesi, eşit işe eşit ücret ilkesinin yerleştirilmesi, sözleşmelilik ve performansa dayalı ücretlendirme için somut adımlar atılması gerektiği belirtilmiş ve yapısal kriter olarak taahhüt edilmiştir.

Uluslararası aktörlerin yanında özellikle 1980 sonrasında yeni sağ eğilimli siyasal iktidarların, TÜSİAD, TİSK gibi kuruluşların da aynı taleplerle, kamu harcamalarını azaltacak personel reformunun acilen yapılması gerektiğini dile getirerek politika sürecini yönettiklerini söyleyebiliriz. Hepsi tarafından yenilenen talepler doğrultusunda yapılmak istenenin açık bir şekilde ABD personel sisteminin uygulanabilmesini sağlayacak öneriler olduğu görülmektedir. Personel reformu ile kastedilen ABD personel yönetim geleneğinin Türkiye'ye devşirilmesinden ibarettir.

Sonuç

Türkiye'de kamu personel yönetiminin üzerine yükseldiği kariyer sistemi yerine inşa edilmek istenen kadro sistemi politika transferi sonucu uygulanan bir modeldir. Türkiye'yi 1940'lı yılların ikinci yarısından itibaren yöneten iktidarlar, birkaç küçük istisna dönemi hariç, devamlı olarak genelde batı, özelde ABD yanlısı bir politika izlemişlerdir. Ülke ekonomisini yönetebilme gücü siyasal iktidarların ulusal özerk politikaları olmaktan çıkmış; ABD ve AB gibi ülke ve örgütlenmelerin denetimindeki finansal kuruluşların emir ve talimatları ile şekillenmeye başlamıştır. Türkiye gibi az gelişmiş ülkeleri ekonomik olarak istedikleri kıvama getirdikleri ve kendilerine bağımlı kıldıklarına inanan egemen güçler, ikinci aşama olarak siyasal-yönetimsel yapıyı kendi istekleri doğrultusunda değiştirmeyi hedeflemektedirler. Bunun yöntemi olarak da politika transferi gündeme gelmiştir. Örneğin DB ve IMF tarafından Türkiye'ye kredi verilmesi Türkiye'nin siyasal-yönetimsel yapısını baştan aşağı değiştirmeyi amaçlayan kamu reformunu gerçekleştirme koşuluna bağlanmıştır. Gerçekleştirilecek kamu reformunun tüm unsurları yine dünyayı iktisadi-siyasal-yönetimsel anlamda yöneten ülke/güçler tarafından tek tek bildirilmektedir.

Kamu reformu çerçevesinde aynı yönlendiriciler ve politika belirleyiciler tarafından yapılacak bir diğer reform alanı olarak karşımıza kamu personel yönetimi çıkmaktadır. Bu alandaki reform süreci yukarıda uzunca bahsedildiği

üzere 1945 yılından bu yana politika transferi yöntemiyle gerçekleştirilmektedir. Politika yapma açısından "kendi üretemez" duruma düşen Türkiye, bu yöntemi can simidi olarak görmüştür. Büyük taahhütlerle ve yaptırımlarla gelen sürecin Türkiye'nin sömürgeleşmesinden başka bir şey olmadığı noktası hep gözden kaçırılmış ya da kaçırılmak istenmiştir. Ancak Türkiye açısından politika transferi konusu sömürgeciliğin farklı bir ambalajda yeniden sunumu şeklinde algılanmalıdır.

Kamu personel yönetimi açısından politika transferi, 1945-1980 arası dönemde aktarmacılık, taklitçilik şeklinde değerlendirilirken, özellikle 1980 sonrası dönemde dayatma, zorunluluk şeklinde gerçekleşmiştir. Politika oluştururken yapılması gereken düzenlemeler dışarıdan doğrudan bildirilmektedir. Bu nedenle politika transferi konusu Türkiye gibi ülkeler açısından özellikle bu yıllardan itibaren gönüllülük esasına dayanan öğrenme sürecinden çok farklıdır.

Kadro sisteminin transferi süreci parçalı da olsa büyük ölçüde gerçekleşmiştir. Norm kadro, esnek istihdam, performans değerlendirme gibi uygulamalarla parçalı olarak uygulama alanı bulan sistem tasarımı halinde olan çerçeve kanununda tamamlanması ile değişikliği gerçekleştirecek ve personel yönetiminde yeni bir dönemi başlatmış olacaktır. Politika transferi yoluyla kadro sisteminin inşası köklü bir geçmişe sahip mevcut personel sisteminde varolan değerlerin, kazanımların yok olması anlamına gelmektedir.

Kaynakça

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG: 14.07.1965, 12056.
788 sayılı Memurlar Kanunu, RG: 31.03.1926, Düstur, 3.Tertip, Cilt 7.
Akıncılar, M., 2008, "G7(8), G10 ve G20," içinde *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü-Eleştirel Bir Giriş*, ed: F. Başkaya & A. Ördek, s. 401-409, Özgür Üniversite Kitaplığı, Ankara.
Baruch, J. I., 1953, *Basic Aspects of Position-classification, Ideas and Issues in Public Administration: A Book of Readings*, ed. D. Waldo, Greenwood Press, New York.
Clinton, M., 1960, *Kadro Sınıflandırması*, çev. Ö. Yeğenoğlu, Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü, İdari İşler Dairesi Reisliği ve Uluslararası İşbirliği İdaresi Amme İdaresi Bölümü, Ankara.
Devlet Personel Dairesi, 1963, *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959)*, Ankara.
_____, 1967, *Tartışma Tutanakları, Özetleri, Raporları, Cetveller, Gerekçeli Değişiklik Tasarısı ve Öteki Belgeler*, Ankara.
Dolowitz, D., 2000, "Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis," içinde *Policy Transfer and British Social Policy*, Open University Press, Buckingham.
Dolowitz, D. & Marsh, D., 2000, "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making," *Governance*, 13 (1): 5-24.
_____, 1998, "Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis," içinde *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, ed. M. Minogue, C. Polidano & D. Hulme, s. 38-58, Edward Elgar, Cheltenham.
Erem, S., 1958, "Devlet Memurlarının Morali," içinde *Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma Cilt III*, TODAİE, Ankara.
Fisher, J., 1962, *Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi; Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar, Türk Personel Sistemi*, Devlet Personel Dairesi, Ankara.

- Güler, B., 2003, "Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları," *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (4): 17-34.
- _____, 2005, *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Güven, S., 1998, *1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerine Amerikan Kalkınma Reçeteleri Hiltz Raporu/Thornburg Raporu/ Barker Raporu*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
- Güzelsarı, S., 2008, "GATS," içinde *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü-Eleştirel Bir Giriş*, ed: F. Başkaya & A. Ördek, Özgür Üniversite Kitaplığı, Ankara.
- International Bank for Reconstruction and Development, 1951, *The Economy of Turkey, An Analysis and Recommendation for A Development Program*, Washington.
- Kalkandelen, H., 1984, *İşletmelerde ve Kamu Kuruluşlarında Kadrolama Yöntem ve Teknikleri* (Norm Kadro), Sümerbank, Ankara.
- Kalkandelen, H., 1972, *Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler İlkeler*, Şenyuva Matbaası, Ankara.
- Kapucu, N. & Kösecik, M., 2002, "Ülkeler Arasında Yönetimsel Reform Transferi," içinde *Küresel Sistemde Siyaset Yönetim Ekonomi*, ed. M. A. Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Kara, B., 2006, "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Alt Yapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar," *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30 (2): 149-162.
- Kutlu, Ö., 2003, "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri," içinde *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Martin, J. & Cush, F., 1952, *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor* çev. Demirtaş, H., Damga Matbaası.
- Mihçioğlu, C., 1958, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınlar No. 82-64, Ankara.
- _____, 1957, "Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler," *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, XII (2): 86-115.
- Mook, V., 1962, *Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform*, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.
- Neumark, F., 1949, *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- Okyar, O., 1948, "Mr. Thornburg ve Türk Ekonomisi," *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Temmuz: 288-303.
- Onar, S. S., 1966, *İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Öktem, M. K., 1992, "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi," *Amme İdaresi Dergisi*, 25 (2): 85-105.
- Polidano, C., Hulme, D., 1999, "Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes," *Public Management*, 1 (1): 121-132.
- Rose, R., 1993, *Lesson Drawing in Public Policy*, New Jersey, Chatham House Publishers.
- Sayman, C., 2004, "Taraftarlık," içinde *Kamu Yönetimi Çalışmaları 2003-2004*, Doktora Ödevleri Çoğaltması, s. 164-171, A.Ü. SBF Kamu Politikası-KP.02, Ankara.
- Sobacı, M. Z., 2009, *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Sürgit, K., 1972, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayını, Ankara.
- Williams, O., *Bir Yabancı Uzman Gözüyle Türkiye'de Sınıflandırma Çalışmaları*, [www.emo.org.tr], e. t. 30.03.2009.
- Wolman H., 1992, "Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of British and the United States," *Journal of Governance*, 5 (1): 27-45.
- World Bank, 1992, *Governance and Development*, Washington.