

## DEVLET MEMURLARININ SINIFLANDIRILMASI

Mümtaz SOYSAL

*İdare Hukuku Asistanı*

Devlet faaliyetlerini verimli bir şekilde yürütmenin yollarını düşünürken, kurulan teşkilât ve elde mevcut vasıtalar kadar, bu teşkilâtı işletecek ve vasıtaları kullanacak kimseleri, yani devlet personeli de hesaba katmak gerektiğine hiç şüphe yok. Topluca girilen her işin özünü teşkil eden insan unsuru, bilhassa idareciyle idare olunanın karşı karşıya geldikleri sahalarda büyük önem kazanıyor. Faaliyetlerin gelişmesine bağlı olarak gittikçe genişleyen bu sahanın yanında, verimliliği arttırmak amacıyla uygulanmaya çalışılan rasyonel idare usulleri de, her türlü teknik buluşlara ve çarelere rağmen, eninde sonunda bütün yükü teşkilât içindeki fertlere yüklemektedir. Bu bakımdan, her devlette personel meselelerinin gittikçe artan bir önemle ele alınmasını ve hattâ bazı hallerde bütün öbür meselelere tercih edilmesini tabii karşılamak gerekir.

«Personel idaresi» adıyla başlı başına bir bilim dalı hâlinde ortaya çıkan bu davanın türlü cepheleri var: işe alma, imtihanları tertipleme, terfî usûlleri, maaş meseleleri, hizmet - içi eğitim, disiplin, vs. Ayrıca işin her safhasında gözönünde tutulması gereken psikoloji meselelerini, yani «beşerî münasebetleri» de unutmamak lâzım. Fakat, davadaki bütün bu cephelerin gerisinde, meselenin ana yapısını teşkil eden ve âdeta bir kanaviçe gibi, öbür çetrefil konuların işlenişinde temel yerini tutan bir konu bulmak mümkün: devlet memurlarının sınıflandırılması. Aşağıda da görüleceği gibi, bu konuyu ele almadan öbürlerinin çözümüne geçmek, temelleri ihmâl ederek üst yapıyla uğraşmaya benzer.

Devlet hizmetinde çalışan kimselerin sayısının yüzbinleri aştığı düşünülürse, işe alma, eğitim ve maaş gibi meseleler bahiskonusu olduğu zaman, bu yüzbinlerin teker teker ele alınmasının ne büyük bir karışıklık doğuracağı ve sınıflandırmanın ne derecede elzem olduğu kendiliğinden ortaya çıkar. Zaten, her meşgul olduğu konuyu makûl bir sınıflandırmaya tâbi tutmak, insan kafasının en eski alışkanlıkların-

dan biri. İnsanoğlu etrafında her gördüğü şeyin temel vasıflarını araştırmış, bu temel vasıflara sahip şeyleri bir tek ad altında toplamayı bilmiş ve böylece çevresindeki karmakarışıklığı düzenli bir hâle sokmanın en kestirme yolunu bulmuştur. Bu bakımdan, aynı basitleştirme işinin, devlet memurluğu gibi yüzbinlerce kişilik kütleleri içine alan bir sahanın incelenmesinde de uygulanması kadar tabii bir şey olamaz. Kaldı ki, devlet memurlarının muayyen kıstaslara göre sınıflara ayırmanın faydaları sadece böyle yarı-akademik bir kolaylık sağlamaktan çok daha geniştir. Fakat, sınıflandırma yoluyla personel idaresinde başarılacak işlere girmeden önce, sınıflandırmaya esas teşkil eden hususu ortaya koymak ve ancak ondan sonra bu suretle sağlanacak faydalara geçmek daha doğru olacak.

Memurların sınıflandırılmasında, nazari olarak, maaş derecesi, memurun bağlı bulunduğu müessese, gerekli eğitim ve yetiştirme şartları, memurun tâbi olduğu kanun gibi muhtelif kıstaslardan hareket edilebilir. Fakat, modern âmme idarelerinde, esas sınıflandırma konusunu teşkil eden şey, memurun «görevi»dir. «Yetkili makamca bir şahsa verilen ve o şahsın başarmakla mükellef bulunduğu faaliyetler ve sorumluluklar topluluğu» diye tarif edilebilen görev, başta Amerikan sistemi olmak üzere, başlıca modern sistemlerde sınıflandırmanın temelini teşkil etmektedir. İleride görüleceği üzere, A. B. D. deki gibi en teferruatlı usûller de kullanılsa vya İngiltere'de olduğu gibi gayet genel ve az belirli esaslardan da hareket edilse, memurların sınıflandırılmasında esas tutulan şey, memurun kendisiyle ilgili şartlar değil, yapacağı görevi tayin eden şartlardır. Zaten, bugünkü personel idaresinin esasını teşkil eden de bu «objektifleşme» hareketidir. Son hazırlanan Devlet Personel Kanunu tasarısının en sakat taraflarından biri olan ve güdülen amaca tamamen aykırı düşen «şahsîlik», yeni sınıflandırma sistemlerinde artık kaybolmaktadır. Şimdilik bu genel vasma işaret etmek ve bu ana kaidenin muhtelif sistemlerde uygulanış şekillerini sonraya bırakmak, meselenin bütünlüğünü bozmamak bakımından doğru olur.

Rasyonel esaslara dayanan bir sınıflandırma sisteminin getireceği faydaların başında, «eşit işe eşit ücret» sağlamak geliyor. Bu kaideyi uygulamak için, davayı ifrata vardırıran bazı usûllere girişmeden de, belli esaslara göre yapılacak bir sınıflandırmanın sağlayacağı faydalar saymakla bitmez. Devlet kesiminin bütün verimini temelinden sarabilecek bazı durumların giderilmesi ve böylece, aynı işi görmekte beraber, sırf başka başka dairelere bağlı olmalarından dolayı farklı maaş alan zümrelerin ortadan kaldırılması, görev esasına göre yapılacak bir sınıflandırmanın getireceği faydaların en büyüğü olarak sayılabilir. Gerçekten, devlet hizmetinde, esas bakımından birbirine benzeyen gö-

revlerin aynı ad altında toplanması ve bu görevler için muayyen maaş hadlerinin tesbiti «eşit işe eşit ücret» meselesini kökünden çözecektir.

Böyle bir sınıflandırma sisteminin bulunması, bilhassa, devlet memurluğuna yeni giren adaylar için önemli sonuçlar doğuruyor. Hizmete yeni girecek kimselerden, ilk ağızda görecekları işlerle hiç de ilgili bulunmayan birtakım diploma ve yaş şartları aramak, sonra da onlara bu diploma ve yaş şartlarına uygun düşmeyen işler gördürmek, bu genç adayların maneviyatlarını sarsmakta, kendilerini içtimaî bakımdan âdetâ bir «sınıf tenzili»ne tâbi tutmaktadır. Durum, bütün çalışma kesimlerinde aynı olsaydı, genç memur belki fazla üzölmeyecekti, fakat ne var ki, özel kesim, işe aldığı kimseleri, diplomalara ve yaş durumlarına göre değil, yapacakları işe göre sınıflandırmaktadır. Arada böyle bir temel farkın bulunması daima devlet kesiminin zararına olmakta, oraya girenler, başarmağa ehil oldukları işlerin başına getirilmemenin kırgınlığı içinde ilk yıllarını körletmektedirler.

Bu bakımdan, memurluğa girişte yapılacak imtihanlarla bu imtihanlardan sonraki çalışma hayatı arasında bir bağ kurmanın önemini de unutmamak lâzım. İmtihan sorularının ve usûllerinin tesbitinde, alınacak adayların çalışacakları mevkileri gözönünde bulundurmadan rastgele bir yol tutturmak, giriş imtihanlarında muayyen teknik bilgilere değil de, genel bilgiye önem veren İngiltere gibi memleketlerde bile takip edilmeyen bir yoldur. Soruların, ileride yüklenilen sorumluluk ve ödevlerdeki ağırlığa göre ayarlanmasını sağlayabilmek ise, ancak bu sorumluluk ve ödevleri açıkca gösteren bir sınıflandırma ile mümkündür.

Bazan, yukarıdaki durumun tam tersi de ortaya çıkmaktadır: âmir, emrindekilerden birinin bazı işleri başarabileceğini görünce, bunları ona devretmektedir. Böyle hâllerde, mevkiin sorumluluklarından daha fazlasını üzerine almış olan memur psikolojik bakımdan gayet memnundur; fakat yüklenilen sorumluluklara bakarak yapılmış bir görev sınıflandırılması olmadığı v dolayısıyla memurun maaşı elindeki işten başka âmillere bağlı bulunduğu için psikolojik tatminin uyandırdığı iyimserlik malî tatminsizlik karşısında kaybolup gitmektedir.

Halbuki, görölen işle ödenen maaşlar arasında doğrudan doğruya bir bağlantı bulunsa, devletin malî politikası bakımından bundan birçok faydalar elde etmek de mümkündür: devlet faaliyetlerinin maliyeti hesaplanırken, işgücünün payı, görölen işle hiç ilgisi olmayan ve başka âmiller yüzünden eksilip çoğalan rakamlar şeklinde gözükecek yerde, elde edilen sonuca yakından bağlı bir nisbet şeklinde ortaya çıkacaktır. Ayrıca, bütün devlet daireleri, yıllık bütçe tahminlerini yaparken, ge-

nel sınıflandırmanın getireceği müşterek terminoloji ve esasları kullanacaklarına göre, her müessesenin personel taleplerini ve bunların bütün masraflar üzerindeki payını açıkca ve mukayeseli bir şekilde görmek mümkün olacaktır.

Devletin genel malî politikası ile personel politikası arasında böyle bir bağlantı kurulunca, devlet faaliyetleri içinde girişilecek bir verimlilik kampanyasının ilk hedeflerinden birinin de personel konusu olacağı muhakkak. Memleketin iş piyasasında mevcut en iyi unsurları devlet kesimine çekebilmenin yolları araştırılırken, bu kesimin vadettiği meslekî imkânların ortaya konulması, şüphesiz, büyük önem taşır. Yeni işe girecek olan aday, ileride çalışacağı sahaları açıkca görebilmek ve önündeki kademelerin nelerden ibaret olduğunu öğrenmek istiyecektir. Halbuki, sırf maaş sınıflandırmasına dayanan bir değerlendirmeye bu genç adaya pekaz şey ifade etmektedir. Sorumluluk ve ödevlerin ağırlığına göre kademelendirilmiş görevler ise, mesleğin içindeki belli başlı mevkileri ortaya koymakta, devletin hizmetindeki basamakları bütün açıklığıyla belirtmektedir. Sınıflandırmanın meslek hayatını teşvik bakımından taşıdığı önem okadar büyük ki, M. Roger Grégoire gibi yazarların dilinde, «sınıflandırılma» yerine «meslek hayatının teşkilâtlandırılması»ndan bahsedilmektedir. (1)

Memleketin iktisadî hayatına tesir eden âmillerden biri de, şüphesiz, elde mevcut işgücünün gerçekten lüzumlu olduğu yerlerde kullanılmasıdır. Aynı şey, tabii, devlet faaliyetleri için de doğrudur. Devlet, gördüğü işlerdeki değişmelere uygun olarak, elindeki işgücünü istediği yerlere aktarabilmeli ve böylece bazı kesimlerin işsiz, bazı kesimlerin de fazla yüklü kalmasını önlemelidir. Muazzam devlet mekanizması içinde sayıları onbinlere varan iş çeşitleri rasyonel temellere dayanarak sınıflara ayrılmadıkça ve birbirine benzeyen veya yaklaşan görev ve sorumluluklar müşterek başlıklar altında toplanmadıkça bu gibi işgücü aktarmalarını yapmak çok güçleşecektir. Muhtelif bakanlıkların personel meselelerini çözmek maksadıyla kurulacak merkezî Personel Dairesinin esas görevlerinden birini teşkil eden bakanlıklararası nakillerin yapılabilmesi için, her daire içindeki benzer görevlerin tesbit edilmesi ve personelin bu görevlere ait mevkiler arasında ufkî bir şekilde yer değiştirmesi gerekmektedir.

Memurları görev esasına göre sınıflandırmanın devlet teşkilâtı bakımından önemli bir faydası daha var: sınıflandırma işi sırasında, muh-

(1) GREGOIRE, Roger: La Fonction publique, Librairie Armand Colin, Paris 1954.  
Sayfa: 118-150.

telif dairlerde aksayan taraflar, lüzumsuz yere ikileşmiş görevler, kim-  
senin üzerine almadığı sorumluluklar, kısaca, personelin sınıflandırıl-  
masında esas teşkil eden noktalardaki aksaklıklar da kendiliklerinden  
ortaya çıkacak ve böylece ıslâhat için yeni yeni sahalar açılacaktır.  
Öbür ana faydalar yanında bu tâlî fayda da hesaba katılırsa, memurların  
sınıflandırılmasıyla ne kadar esaslı bir adım atılacağı açıkça anla-  
şılır.

Sınıflandırmanın personel idaresine getireceği faydaların tam o-  
larak anlaşıldığı ve belki de bu yüzden sınıflandırma usûllerinin âdeta  
ifrata varandırıldığı memleketlerin başında *Amerika Birleşik Devletleri*  
geliyor. Fakat orada da, 1910 yılına gelinceye kadar, sadece maaş de-  
recelerine dayanan bir sınıflandırma usûlü görülüyor. Gerçekten, 1857  
de Kongre'nin kabul ettiği sınıflandırma plânı, devlet hizmetindeki  
büro memurlarını aldıkları maaşa göre dört büyük sınıfa ayırmaktadır.  
Şimdiki sınıflandırma sisteminin temelleri ise, federal devlet teşkilâtın-  
da değil, eyalet devletlerinde ve şehir idarelerinde atılmıştır. Bu arada  
1910 dan sonra Chicago'da girişilen ve yavaş yavaş öbür şehirlere de  
yayılan usûlü, şimdiki durumun başlangıcı saymak hiç de yanlış olmaz.  
Birinci Dünya Harbinden sonra, Amerikan eyalet devletlerinin hemen  
hepsine yayılan sınıflandırma usûlü, memur birliklerinin de zoruyla  
nihayet Kongre'nin dikkatini çekmiş ve 1923 yılında meşhur Sınıflan-  
dırma Kanunu (Classification Act) kabul edilmiştir.

Bu yeni kanun acaba ne gibi durumlara son vermek için düşünül-  
müştü? O tarihlerde Amerika'daki âmme idaresinin haline bir göz at-  
mak bu sorunun cevabını bulmak için kâfi gelecektir. Devlet hizme-  
tindeki memurların maaşlarını ve göreceklere işleri tesbit ederken  
alınan kararlarda müthiş bir karışıklık hüküm sürmekte, bu karışıklık  
yüzünden federal maliye çeşitli zararlara girmekte, şahsî kayırmalar ve  
siyasî baskılar son haddini bulmaktaydı. Mevkilerin standard birer adı  
ve tarifi yoktu. Aralarında esas bakımından hiçbir bağ bulunmayan  
yüzlerce iş aynı unvanla anılıyor veya aynı işe muhtelif yerlerde çe-  
şitli adlar veriliyordu. Bu yüzden kimin nereye, niçin ve nasıl tayin  
edildiğini anlamak, aldığı parayla gördüğü iş arasında makûl bir bağ-  
lantı bulunup bulunmadığını görmek mümkün değildi. Aldıkları az  
maaş sebebiyle sızlananlar veya hak etmedikleri halde ellerine geçen  
muazzam paralar dolayısıyla etraflarındakiler için bir haset konusu  
haline gelenler çoktu (2). İşte 1923 Kanunu böyle bir durumu orta-  
dan kaldırmak maksadını gütmekteydi. Sonradan, 1949 da değiştiril-

(2) WHITE, Leonard D.: Introduction to the Study of Public Administration,  
(Fourth Edition) The Macmillan Company, New York, 1956 Sayfa. 352-353.

mekle beraber, denilebilir ki bu 1923 Kanunu, bugünkü Amerikan sınıflandırma sisteminin temellerini kurmuş ve aksayan tarafların çoğunu düzeltebilmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerindeki sınıflandırma sistemi, başlıca iki büyük safhaya ayrılabilir: 1) Sınıflandırma plânının meydana getirilmesi, 2) Her görevin bu plân içindeki muhtelif «sınıflar» içine yerleştirilmesi.

Sınıflandırma plânından maksat, bütün görevleri kaplayabilecek sayıda sınıfın birbiri arkasına sıralanması ve bu sıralanmanın doğurabileceği meselelerin çözülmesi için birtakım kaidelerin, yönetmeliklerin ve usûllerin tesbit edilmesidir. Görülüyor ki, bütün sınıflandırma işinin temel birimi olarak, «görev» den hareket edilmektedir. Amerikan terminolojisinde «position = mevki» diye adlandırılan bu kavrama «fonction = görev» demek, Avrupa idare sistemlerine alışmış olanlar için daha uygun düşüyor. (3) Burada unutulmaması gereken bir nokta var: görev, bağlı bulunduğu mevkiyi işgal eden memurun kişiliğinden tamamen ayrı bir kavramdır. Görevin başına getirilen memur değişse bile, önceden tesbit edilmiş sorumluluk ve ödevlerde hiçbir değişiklik olmaması gerekir. Üstelik bu sorumluluk ve ödevler objektif esaslara göre tesbit edildiği için, meselâ biri Sağlık Bakanlığında, biri de Maliye Bakanlığında çalışan ve ikisi de aynı çeşit iş gören iki stenoyu aynı görev kavramı içine almak mümkün olmaktadır. Zaten böyle birbirine benzeyen görevler, «sınıf» adı altında bir araya toplanmaktadır. (4) İşin konusu, yüklenilen sorumluluk ve ödevlerin ağırlığı ve daha başka birtakım âmiller bakımından müşterek bir vasıf gösteren görevlere böylece müşterek bir ad verilmiş olmaktadır.

Amerikan sınıflandırma sisteminde en çok ilgi çeken taraf, «sınıf tarifi» (class specification veya class description) denilen usuldür. Her sınıf için meydana getirilen bu tarif şu ana kısımlardan ibarettir: 1) sınıfın adı; 2) ödev ve sorumluluklarının sayılması; 3) başarılması gereken tipik işleri gösteren misâller; 4) o sınıfa girebilmek için gerekli vasıflar; 5) terfi yollarının ve maaş derecelerinin gösterilmesi.

Böyle bir sınıf tarifinin tesbiti için muhtelif yollardan hareket edilir.

(3) TALLOEN, Lucienne: Guide Pratique pour l'Analyse et la classification des Fonctions, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1952 Sayfa: 5.

(4) Amerikan terminolojisindeki «class=sınıf (iş grubu)» ile İngiliz terminolojisindeki «class = sınıf (memur grubu) kavramları arasındaki farkı hatırlamak, bu iki sistemin esastaki ayrılışını göstermek bakımından faydalıdır.

En sık başvurulan usûl anket kâğıtlarını, sınıflandırma işinin yapılacağı müessesedeki memurlara dağıtmak ve hergün gördükleri işleri bu kâğıtlarda belirtmelerini istemektir. Normal olarak, herkes kendi ödev ve sorumluluklarını olduğundan fazla göstermek yolunu tutacağına göre, toplanan cevaplar, sonradan, daire âmirlerine kontrol ettirilir ve fazlalıklar ortadan kaldırılır. Fakat iş bu kadarla bitmiş olmaz. Bu sınıf tariflerinin devamlı olarak gözden geçirilmesi ve zaman zaman değiştirilmesi gerekir. Hattâ bazan, sınıflandırmayı yapan kimsenin, memurların masalarının kenarına ilişerek, günlük işleri yakından takip etmesi ve mümkün olduğu kadar tarafsız bir şekilde gerçek ödev ve sorumlulukları belirtmesi lüzumuyla karşılaşılabılır.

Bütün devlet hizmeti içinde, muhtelif dairelerde görülen işlerin konu bakımından birbirlerinden farklı olduklarını akıldan çıkartmamak lâzım. O hâlde, muazzam mekanizmanın her tarafına yayılmış olan işleri mümkün olduğu kadar geniş gruplar içinde toplamanın yolu nedir? İşte, Amerikan sınıflandırma sistemi bu meselenin cevabını «grade = derece» kavramıyla karşılamaktadır. Gerçekten dikkat edilirse, devlet hizmetinde görülen işler arasında, konuları farklı ve muhtevaları ayrı olmakla beraber, aynı derecede sorumluluk yüklemeyi icabettiren veya aynı ağırlıkta çalışmaya lüzum gösteren meşguliyetler bulmak ve bunlara aşağı yukarı aynı maaşı bağlamak mümkündür. En son 1949 Sınıflandırma Kanunu da bu esastan hareket etmekte ve maaşların tesbitinde «derece» usûlünü kullanmaktadır.

Bu kanunda göze çarpan noktalardan biri de, sınıflandırma işinin devletin yasama ve yürütme uzuvları arasında nazik bir şekilde paylaşılmış olmasıdır. Yeni sınıflandırma sisteminde Kongre'nin oynadığı rol şu üç nokta etrafında toplanmaktadır: 1) Bütün görevlerle ilgili maaş miktarları, yasama uzvunun tabî bir hakkı olarak, Kongre tarafından tesbit edilmiştir. 2) Kongre, bütün federal memur zümresini iki büyük kategoriye ayırmıştır. (GS) rumzuyla anılan birinci kategori meslekî ve ilmî personeli, kâtipleri, idare ve maliye işleriyle uğraşanları içine almaktadır. (CPC) harfleriyle kısaltılan ikinci kategori ise hademelik, bekçilik, işçilik gibi meslek gruplarını kaplamaktadır. Derece usûlünün uygulanışı bu iki kategorinin ayrılışından sonra gelmektedir. (GS) kategorisi onsekiz, (CPC) kategorisi de on dereceye ayrılmış ve her derecenin sorum derecesi ve işinin ağırlığı yine Kongre tarafından, fakat çok elâstikî ve geniş bir şekilde tarif edilmiştir. Meselâ GS - 5 derecesi için Kongre'nin verdiği tarif kısaca şudur: «GS - 5 derecesine giren bütün görev sınıflarının müşterek ödevleri şunlardır: idare, iktisat maliye sahalarında güç ve sorumlu işler başarabilmek ve bunun için, geniş tecrübe, meslekî bilgi ve serbest muhakeme sahibi olmak ve-

ya üniversite mezunundan beklenebilecek derecede meslekî ilmî ve teknik bilgi sahibi olmak ve sıkı bir nezaret altında bu bilgileri kullanabilmek veya aynı güçlük, önem ve sorumluluk derecesini gösteren ve aynı şartları lüzumlu kılacak başka işlerde başarıyla çalışabilmek». Görülüyor ki, derecenin hudutları çok geniş tutulmuş ve tarifin başı ile sonu arasında bir hayli görev sınıfının sokuşturulmasına imkân bırakılmıştır. Fakat, Kongrenin her derece için verdiği bu tarifleri, her sınıf için Devlet Personel Dairesi'nce yapılan tafsilâtlı tariflerle karıştırmamak gerekir. 3) Kongre sınıflandırmanın ana hatlarını tesbit ettikten sonra, bunun uygulanması için birtakım kaideler de yayınlamış, fakat işin geri kalan kısmı için elindeki yetkileri Devlet Personel Dairesi'ne (Civil Service Commission'a) devretmiştir. Bu daire, çeşitli kod numaraları vermek suretiyle muhtelif görev sınıflarını kategoriler ve dereceler içine yerleştirmiştir. Öyle ki, bugün, Amerika'daki federal memurlarının ağzından «GS - 118 - 5 e tayin edildim», «GS-18-5 e terfi ettim» gibi sözler işitmek tabii bir hâl almıştır! (5)

Amerikan müellifleri bu hayli karışık sınıflandırma usûlünün faydalarını saymakla bitiremezler. Fakat, arada unutulmaması gereken bir tecrübe var: Amerikan sistemindeki aşırılıkların en sonunda nereye varacağını gösteren bu tecrübe, *Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği*'nin başından geçmiştir. Teşkilât ilk kurulduğu zaman, idarî işleri düzene koymak için tertiplenen komisyonlarda Amerikan tesiri bütün öbür tesirlerden ağır basmış ve sonunda Birleşmiş Milletler'deki memur meselelerinin Amerika Birleşik Devletleri Federal memur teşkilâtında kullanılan usûllerle halledilmesi kararlaştırılmıştı. Gerçekten, 1946 - 1950 arasındaki devrede, Birleşmiş Milletler'deki memur kütlesi 19 dereceye ayrılmış, her derece de kendi içinde 3 ilâ 7 kademeyle bölünmüştü. Görevlerin tesbiti ve sınıf tarifleri işi burada da ele alınmış ve tam 150 tane teferruathlı sınıf ortaya çıkarılmıştı. Böylece, her mevkiin ödevleri ve sorumlulukları açıkça belirtilmiş oluyor ve idarenin rasyonel bir şekilde yürüyeceği zannediliyordu. Fakat, nazariyatta bu kadar mükemmel gözükken bir sistemin Birleşmiş Milletler Teşkilâtına uygun düşmediği anlaşıldı. Her görevin doldurulması için daimî bir rekabetin bulunması ve otomatik terfi imkânlarının hemen hemen tamamıyla ortadan kalkmış olması Birleşmiş Milletler memurluğunu bir meslek haline getirmek isteyenlerin cesaretini kırmaktaydı. Herkes, girdiği kategori, sınıf veya görevde kendisini kapanıp

(5) Amerikan sınıflandırma tekniği hakkında başvurulabilecek standard eser:

BARUCH, Ismar.: Position - Classification in the Public Service, Civil Service Assembly, Chicago, 1941.



kalmış hissediyor, önünde bütün imkânlar açık olduğu hâlde, sanki hiç terfi imkânı yokmuş gibi ümitsizliğe kapılıyordu. Bu durumun, memurların maneviyatı üzerindeki tesiri çabuk anlaşıldı ve 1950 den itibaren eski Milletler Cemiyeti'ndeki usûle dönüldü. Dört büyük grup halinde toplanan 11 derece kuruldu ve Amerikan sisteminin sıkı kâlıpları gevşetilerek normal terfi imkânları ve devamlı bir meslek hayatı sağlayacak şartlar yerine getirildi. (6)

Amerikan devlet teşkilâtında başarılı bir şekilde işleyen sistemin başka yerlerde iyi sonuçlar vermemesinin sebeplerini, Amerika'da devlet memurluğunun mahiyeti ile izah etmek pekâlâ mümkün. Gerçekten, iş arayan bir Amerikan vatandaşının gözünde, devlet memurluğu başka herhangi bir işten farksızdır. Onun için esas olan, çalışacak bir yer bulmak ve kazanabildiği müddetçe iyi para almaktır. Yoksa, devlet hizmetinde bulunmanın hazzı veya devlet kapısında devamlı bir meslek sahibi olmak gibi şeylerin Amerikan vatandaşının gözünde pek büyük bir önemi yoktur. Böyle olunca, her yıl devlet hizmetine girenlerin veya devlet hizmetinden çıkanların öbür memleketlerle kıyas edilmeyecek kadar çok olduğu görülür. İş piyasasında, mütemadi bir deveran vardır. Devamlı bir meslek bakımından insana pek cesaret vermeyen, fakat hangi iş yapıldığı zaman ne kadar para verileceğini gösteren bir sistemin böyle bir memlekette rağbet görmesi kadar tabii birşey olabilir mi?

Meselâ aynı durumu *İsviçre*'de görmek mümkün. Orada da federal memurlar muayyen bir müddet için hizmete alınan ve muayyen bir işi başarmakla mükellef uzmanlar şeklinde telâkki edilmektedir. Federal Memurlar hakkındaki kanun 25 maaş sınıfı tesbit etmekte, «görev» esasına göre bu sınıfların içindeki basamakların doldurulmasını Federal Konsey'e bırakmaktadır. Memur telâkkisi bakımından aynı esastan hareket edildiği için Atlantik ötesindeki usûller hiç olmazsa maaş bakımından *İsviçre*'de de uygulanabilmektedir. (7)

Amerikan sisteminin meslek hayatının devamlı olmasını teşvik etmeyişi, görev esasına dayanan sınıflandırma sistemini çürütmek için kâfi gelir mi? Birleşmiş Milletler'in geçirdiği tecrübe, sınıflandırmanın meslek hayatını teşvik edeceği yolunda giriş kısmında söylenmiş olanlarla tamamen çelişme hâlinde midir? Taylorizmi idarî hyaata da sokmak iddiasından hareket eden ve memurları muayyen işleri yap-

(6) LANGROD, Georges: «L'Aspect administratif de l'Organisation Internationale» Revue Hellénique de Droit International, Athènes 1949 (No. 2 - 4).

(7) GREGOIRE, Roger: La Fonction publique, Librairie Armand Colin, Paris, 1954. Sayfa: 122-123.

makla görevli robotlar derecesine indirmek temayülünü gösteren bir sistemin insan tabiatına aykırı düşmemesi, tabii, beklenemez. Fakat, yine de, kupkuru maaş dereceleri ile yetinmek de doğru değil. Bu bakımdan, görev sınıflandırılması deyince, Amerikan sisteminin dar kılıpları arasına sıkışıp kalmamak ve daha geniş görüşlerle girilen teşebbüsleri de gözönünde bulundurmak gerekiyor.

Meselâ *İngiltere*'nin takip etmekte olduğu sınıflandırma usûlü, ilk bakışta memurların şahsiyetlerinden hareket ettiği ve bir «şahsîlik» intibai verdiği halde, esas bakımından pekâlâ objektif kıstaslara dayanan bir sistemdir.

İngiliz sistemi, memurluğun devamlı bir meslek olduğu noktasından işe başlamaktadır. İngiltere'deki memur için, devlet kapısı, Kral veya Kraliçe hazretlerinin hizmetinde geçecek olan bir ömrü temsil eder; devamlı, teminatlı ve şerefli bir hayat sağlaması lâzımdır. Bu amaca erişmek için atılan adımların başlangıcını geçen yüzyılın ortalarını yayınlanan meşhur Northcote - Trevelyan raprunda aramak doğru olur. Bütün devlet memurlarının bir tek elden idare edilmesini, müşterek imtihan, terfi ve maaş usûllerine tâbi tutulmasını tavsiye eden rapor bugünkü durumun temellerini atmış oluyordu. Arkasından gelen Playfair Raporu, bütün devlet teşkilâtı içinde, muhtelif tahsil derecelerine tekabül eden başlıca dört görev kademesinin bulunduğuna işaret etmekteydi. Bu raporun böyle müphem şekilde belirttiği esaslar 1876 yılında resmen kabul edildi ve böylece bugün «Hazine Sınıfları» (Treasury Classes) denilen sınıflar doğmuş oldu.

Hazine sınıfları dendiği zaman, akla dört büyük sınıf gelir. Halbuki, İngiliz devlet teşkilâtındaki sınıflar bundan ibaret değildir. Hükümet memur münasebetlerinde önemli bir rol oynayan Millî Whitley Heyeti (National Whitley Council) resmen şu sınıfların mevcudiyetini tanımaktadır:

- a) İdareci sınıf (Administrative Class)
- b) İcra sınıfı (Executive Class)
- c) Kâtipler ve Yardımcılar (Clerical and Subclerical Classes)
- d) Daktilolar (Typing Grades)
- e) Meslekî, ilmî ve teknik sınıflar (Professional, scientific and technical classes)
- f) P. T. T. müstahdemleri (Post Office manipulative classes - including cleaners, etc.)
- g) Evrak taşıyıcılar, temizlik hademeleri, vs. (Messengers, cleaners, etc. except Post Office)
- h) P. T. T. deki teknik sınıflar ve bunlarla ilgili olanlar (Post Office engineering and allied grades)

f) Bunların dışında kalan devlet personeli. (8)

Bu liste içinde, bazı müelliflerce yapılan «masa başında çalışanlar», «masasız çalışanlar» tefriki, gerçek «Hazine sınıfları»yla neyin kasdedildiğini açıkca belirtmektedir. Zaten, İngiltere'deki memur hayatını incelerken asıl önemli olan sınıflar da bunlardır. Fakat bu arada, Dışişleri Bakanlığının kendine has bir memur sınıflandırılmasına tâbi tutulduğunu ve Çalışma ve Askerî Hizmet Bakanlığı gibi bazı bakanlıkların hâlâ kendi iç sınıflarını muhafaza ettiklerini unutmamak gerekir.

İngiliz memur teşkilâtının en belirli vasfını, bütün sınıfların üstünde bulunan İdareci Sınıf teşkil ediyor. Son Priestley Komisyonunca 1 Temmuz 1955 tarihinde sayıları 2761 olarak tesbit edilen bu sınıf mensupları, bakanları muhtelif meselelerde aydınlatmak, kanun tasarılarını hazırlamak, bakana kadar çıkması gerekmeyen meselelerde önemli prensip kararları vermek ve başında buldukları dairelerin çalışmalarının ahenkli bir şekilde gelişmesini sağlamak gibi konularla meşgul olurlar. Devlet memurluğuna alınacak kimseleri seçmek için yapılan çok ciddî imtihanlarda üstün başarı kazanan gençlerin doğrudan doğruya bu sınıfa girmeleri, kısa bir stajdan sonra hayli yüksek mevkilere gelmeleri ve böylece genç yaşta içlerindeki enerjiyi verimli bir tarzda kullanabilmeleri mümkündür. Giriş imtihanlarındaki soruların mahiyeti bakımından ilk zamanlarda sadece asil çocuklarının girebildiği bu sınıf, gerek burs sisteminin yayılması, gerekse, imtihan usüllerinde yapılan değişiklikler sayesinde gitgide daha demokratik bir mahiyet almaktadır. Ayrıca, vaktiyle, her sınıfı âdetâ kendi içine kapanmış bir kast halinde bırakan tahditler de yavaş yavaş ortadan kalkmakta, İngiliz memur teşkilâtı içinde derinlemesine seyyaliyet artmaktadır. (9)

Görülüyor ki İngiliz sistemi, yine başarılan işlerin esas mahiyetini kıstas olarak almakta, fakat hiç teferruata girmeksizin genel bölümler meydana getirmekle yetinmektedir. Bu bölümler içlerindeki memurların vasıflarına göre adlandırıldığı için, ilk bakışta, paryalarından brahmanlarına kadar tam bir kast intibasını vermektedir. Halbuki esas olan, muhtelif ödev ve sorumluluk kademelerini tesbit etmek, devlet teşkilâtına vuzuh vermek ve orada çalışanlara hızlı ilerleme imkânları sağlayabilmektedir.

(8) Report of the ROYAL COMMISSION ON THE CIVIL SERVICE, 1953-55 (Present to Parliament by Command of Her Majesty, November 1955) London, Her Majesty's Stationery Office.

(9) CRITCHLEY, T. A.: The Civil Service Today, London, Victor Gollancz Ltd., 1951.

İngiltere'deki idarî sistemin başarısında böyle bir sınıflandırmanın payını açıkca gören *Fransa* aynı sistemi kendi bünyesine uygulamak için harekete geçmekte bir hayli gecikmiştir. İkinci Dünya Harbinde uğranılan bozgun ve ondan sonra gelen kalkınma devresi, devlet teşkilâtında esaslı bir ıslahat yapmak zamanının geldiğini Fransızlara hatırlatmıştı. 1945 de, aşağı yukarı İngiliz modeli esas alınarak Fransız memur teşkilâtında dört büyük sınıf meydana getirildi ve bunlar A, B, C, D, diye adlandırıldı. A sınıfında bulunanlara «administrateurs civils», B sınıfındakilere de «secrétaires d'administration» denmektedir. Tabii, bunların görevlerinin, tamamen İngiltere'deki İdareci Sınıf ile İcra sınıfı'nın görevlerine tekabül ettiğini söylemeğe herhalde lüzum yok. Giriş şartlarındaki benzerlikler de bir hayli dikkat çekicidir. Fransa'da A sınıfına girebilmek, çok ciddî bir imtihandan sonra, Millî İdare Okulu'na (*Ecole Nationale d'Administration'a*) girebilmek ve hayli yüklü bir çalışma devresini anlatabilmek şarttır.

Bütün devlet personelini muayyen sınıflara ayırmanın amaçlarından birini teşkil eden «muhtelif bakanlıklar arasında işgücünü serbestçe aktarabilmek» meselesi, İngiltere'de Fransa'ya nazaran daha iyi çözülmüşe benziyor. Dışişleri ve daha bir iki bakanlık hariç muhtelif devlet idareleri arasında memurların kolaylıkla nakledilebilmesi hususunda esaslı adımlar atmış olan İngilizlerin yanında, Fransızlar bir hayli geri kalmış gibidirler. Bakanlıklar içindeki zümreleşmeler henüz tamamiyle ortadan kaldırılmış olmaktan uzaktır.

Bir memlekette başarı kazanmış olan sistemleri alırken, bazı temel kavramların benimsenmemesinden ne gibi sonuçlar çıkacağını görmek için son Yunan Memur Kanunu'nu incelemek kâfi gelecek. (10) Gerçekten, *Yunanistan* İngiliz ve Fransız sistemini taklit etmek istemiş ve görünüşe göre de birtakım sınıflar kurmuştur. Fakat, ne bu sınıfların adları içlerindeki görevlere uymakta, ne de böyle bir sistemin esasını teşkil eden objektiflik prensipleri tam olarak uygulanmaktadır. İşin asıl tuhaf tarafı, muayyen sınıflara girebilmenin, muayyen tahsil şartlarını yerine getirmeye bağlı tutuluşudur. 10 Nisan 1951 tarihli bu Yunan Kanunu ile devlet memurları üç büyük kategoriye ayrılmaktadır:

a) İlmî personel (personnel scientifique): Bunlar, Üniversite veya muadili bir Yüksek Okul diplomasına sahip memurlardır.

(10) Greek Code on the Status of the Civil Servants, (As codified by the Civil Government Division, Economic Cooperation Administration Mission to Greece, Athens, 1951.

b) Yardımcı Personel (personnel auxiliaire): Bu sınıfa girebilmek için Orta Öğretim diploması şarttır.

c) Alt kademelerdeki personel (personnel inférieur): Bu üçüncü kademe, giriş için herhangi bir diplomaya veya öğrenim belgesine lüzum olmayan işler toplanmıştır.

Kanun, bir de «kategori - dışı» dediği bir sınıf kurmaktadır. Bu sınıf da kendi içinde ikiye ayrılıyor: genel valiler, büyük elçiler, birinci dereceye; valiler, müsteşarlar da ikinci dereceye girmektedir. Öbür üç büyük kategorideki 16 dereceyle birlikte Yunan sistemi 18 derece kurmaktadır. (11) Fakat, bu onsekiz dereceyi sonuna veya hiç olmazsa ortalarına kadar tırmanılabilen bir merdiven gibi görmemek lâzımdır. Tahsil durumu dolayısıyla kategorilerden birine giren memurun yükselbileceği en ileri kademe, mensup olduğu kategorinin son basamağından ibarettir. Yunanistan, şeklini kabul ettiği sistemlerin özünü görememek yüzünden, tam bir kast usûlünün ortasına düşmüştür.

Muhtelif sınıflandırma sistemlerini gördükten, bunların mahzurlarını, akasayan taraflarını inceledikten ve bir iki özenme misâlini de gözden geçirdikten sonra, *Türkiye*'deki duruma dönmek hayli ilgi çekici olacak. Zira, son günlerde devamlı tartışmalara konu teşkil eden Devlet Personel Konunu tasarısı, sınıflandırma usûlleri bakımından Amerikan, İngiliz ve Fransız sistemlerinden birşeyler kapmağa çalışmış, fakat meselenin derinliğine inmekten çekinip dış görüşlerle uğraştığı için Yunan memur kanunu gibi yamalı bir hâl almıştır.

*Türkiye*'de, devlet hizmetindeki fertler arasında «eşit işe eşit ücret» kaidesine göre bir durum yaratmak yolundaki ilk esaslı adım 3656 sayılı «Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki kanun» ile atılmış oluyor. Yoksa, Dışişleri Bakanlığı Teşkilât Kanunu gibi, münferit bakanlık personelini ayrı bir sınıflandırmaya tâbi tutan kanunları, böyle genel bir hareketin parçası saymak doğru olmaz.

3656 sayılı kanunla az çok âdil esaslara göre birleştirilen memur maaşları, gittikçe yükselen hayat pahalılığını takip edememiş, bu yüzden muhtelif devlet müesseseleri ellerindeki memurları özel teşebbüs kesimine kaçırmamak için dolambaçlı yollara sapmışlar ve mensuplarına maaş dışında menfaatler sağlamanın çarelerini aramışlardır. Üstelik 3659 sayılı kanunla daha fazla maaş verebilmek imkânını elde eden İktisadî Devlet Teşekkülleri de rekabet sahasına katılınca, umumî muvazeneye dahil müesseselerin personel sıkıntısı bir hayli artmış-

(11) Revue Internationale des Sciences Administratives, 1953, No. 2. "La Loi hellénique sur le Statut des Fonctionnaires" (Commentaire).

tır. Alınan perakende tedbirler, yalnız bu müesseselerle öbür iş sahaları arasında fark yaratmakla kalmamış, 3656 sayılı kanuna tâbi muhtelif daireler arasında bile ölçüsüz ayrılıklar doğurmuştur.

Maliye Tetkik Kurulu'nca 1951 denberi hazırlanan raporlara ve öntasarılara dayanan Devlet Personel Kanunu tasarısı, yalnız 3656 rejimini ıslâh amacını gütmekle yetişmemiş, maaşlarda gerçek bir teadül sağlamak kaygısıyla kendi şumulünü çok daha geniş tutmuştur. (12)

Yeni kanunun asıl sakatlığı sınıflandırma konusunda ortaya çıkıyor. Eski baremin 14 derecesine karşılık, Devlet Personel Kanunu tasarısında 17 derece bulunmaktadır. Fakat bu 17 derece, dört büyük sınıfa, yani A, B, C, D, sınıflarına ayrılmaktadır. İşte yeni tasarıyla getirildiği iddia edilen büyük değişikliklerden biri de budur. Ayrıca, kurulacak olan Devlet Personel Dairesi, devlet hizmetindeki bütün görevleri, tıpkı Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi, bir sınıflandırmaya tâbi tutacaktır.

Fakat asıl mesele, bu iki yeniliğin esasları incelendiği zaman göze çarpıyor. Tasarıya göre, objektif kıstaslara dayanılarak tesbit edilecek mevkilerdeki memurların maaşlarının hesaplanmasında, esas alınacak nokta, yüklenilen sorumluluk ve ödevler değil, yine eski baremde olduğu gibi, tahsil derecesi, kıdem, vs. gibi hususlardır. Böylece görev sınıflandırmasının faydalarından en önemlisi bir çırpıda ortadan kaldırılmış oluyor ve bu yenilik sadece şekilde kalıyor. Memurlar, yine eskisi gibi, tahsil durumlarına göre kendileri için müktesep hak sayılacak maaş derecelerine tekrar kavuşuyorlar, başarılan işe göre ücret takdiri imkânları da ortadan kalkmış oluyor.

A, B, C, D, sınıflarına gelince, Yunan Memur Kanunu'nun sınıfsız kapalı tuttuğu bu grupları, Türk Personel Kanunu, belki de Osmanlılar devrindenberi süregelen geleneklerin tesiri altında açık tutmuştur; yani, alt kademelerden başlayarak yukarıya doğru yükselmek mümkündür ve bir tek kategori içine kapanıp kalmak şart değildir. Tabii bu

(12) İktisadî Devlet Teşekkülleri, mahallî idareler ve ordu mensupları ile yargıçların ve üniversite üyelerinin, kendi özel durumları gözönünde tutulmaksızın aynı rejim altına sokulmalarındaki mahzurlar ve tasarıdaki başka aksaklıklar için:

FEYZİOĞLU, Turhan: "Devlet Personel Kanunu"

I — Forum, Cilt 3, Sayı: 29 (1 Haziran 1955)

II — Forum, Cilt 3, Sayı: 31 (1 Temmuz 1955)

III — Forum, Cilt 3, Sayı: 36 (15 Eylül 1955)

yükselme, yaş ve kıdem engelleri yüzünden, en alt kademelerdekilerin fazla yukarılara çıkmalarına imkân vermemektedir.

Fakat, böyle bir sınıflandırılmanın asıl faydası burada da ihmal edilmiştir. A, B, C, D, İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi, muayyen meslekî grupları ifade etmemekte ve sadece dereceler arasındaki önem farklarını gösteren kategoriler halinde kalmaktadır. Demek ki, olağanüstü kabiliyetlere sahip ve devletçe açılan giriş imtihanlarında yüksek başarı gösteren kimselerin, kısa bir stajdan sonra, doğrudan doğruya yüksek mevkilere gelebilmek, yani A veya hiç olmazsa B sınıfına girebilmek imkânları yoktur. Bu gibiler, tasarının 9. maddesine göre, onbirinci dereceden, yani C sınıfının ortalarından işe başlayacaklardır. A sınıfına girebilmek için de, önce birtakım cansıkıcı büro işlerinin atlatılması, muntazam terfi yıllarının beklenilmesi, yani kısaca, eski barrem kanununun esaslarına uyulması gerekecektir.

Batının uzun denemeler sonunda bulduğu usûlleri benimsememiz kadar tabii birşey olamaz; zaten medeniyet değiştirmemizin ana şartlarından biri de bu. Fakat, böyle bir benimseme sırasında, dışta kalmamak ve alınacak şeylerin özünü de araştırmak gerek. Muhtelif memleketlerin sistemleri arasında bir seçme ve hattâ bir sentez yapmamız gayet iyi bir yol;; ama asıl önemli olanın bu dış görünüşlerin gerisindeki temel kavramlar olduğunu unutmamalıyız.

---