

KİTAP TAHLİLİ

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE KADROLARIN SINIFLANDIRILMASI

Yazan : Doçent Dr. Cemal MIHÇIOĞLU
S. B. F. Yayınları No. 81 - 64
Ankara 1958, 180 sayfa.

Âmme İdaresi öğretiminin Türkiye'de siyasi ilimler alanını henüz fethetmekte olduğu bir sırada, bu konu ile ilgili olarak iki kıymetli eser arka arkaya yayınlanmış bulunmaktadır. Bunlardan birisi âmme idaresinin beşerî unsuru sayılan personel idaresinin bir teknik problemi, diğeri ise âmme idaresinin dinamik unsurlarından plânlamanın ekonomik veçhesine tahsis edilmiştir.

Birinci eser Doçent Dr. Mihçioğlu'nun «Amerika Birleşik Devletlerinde kadroların sınıflandırılması» adını taşımakta ve müellifin Eylül 1955/Eylül 1956 tarihleri arasında Birleşik Devletlerde geçirmiş olduğu müddet zarfında meydana getirmiş olduğu bir etüddür.

Yazarın ön sözü ile netice kısmında da belirttiği üzere 1955 yılında Devlet Personel kanun tasarısı memleketimizde aktüel bir mesele haline gelmişti. İlgili tasarı gerekçesinde devlet kadrolarının vazife, salâhiyet ve mesuliyetlerinin ağırlığına göre bir sınıflandırmaya tâbi tutulup ücretler buna göre tesbit olunacağı ifade olunmuştu. Sınıflandırma sistemi bir iki memleket müstesna A. B. D. en geniş çapta uygulanmaktadır. Türk Devlet Personel tasarısında yer alan ve Amerikan sınıflandırma sistemine aykırı hükümler ve tezatlar bizde bahis konusu sistemin esaslı bir incelemeye tâbi tutulmadığı intibamı uyandırdı. İşte müellif bu sebeble Amerika'da geçirdiği müddet zarfında «sınıflandırma» meselesini etraflı bir şekilde incelemiştir.

Kitabın birinci bölümünde kadroların sınıflandırılması ne demek olduğu meselesi üzerine durulmakta ve «sınıf» bir kadrolar grubu olarak tarif edilmektedir. Ayrıca sınıflandırmanın bellibaşlı faydaları olarak maaşlarda eşitlik, tezkiye ve terfi işlerinde rasyonellik, bütçelerde vuzuh, teşkilâtlandırmanın islâhına hizmet etmesi gibi hususlar zikrolunmaktadır.

İkinci bölümde sınıflandırma hareketinin doğuşu ve gelişimi ele alın-

maktadır. Bu tarihçe münhasıran Birleşik Amerika'ya has tutulmuş ve federal idaredeki gelişmelerle federe devletlerdeki durum, mahallî idareler ve özel teşebbüslerdeki vaziyet tasvir edilmektedir.

Üçüncü bölümde ise kadroların nasıl sınıflandırıldığı meselesi incelenmiştir. Bu arada sınıflandırma sırasında göz önünde bulundurulacak faktörler olarak kadronun taalluk ettiği konu veya meslek, kadronun tammun ettiği faaliyetlerin güçlük derecesi, idare ve murakabe ile ilgili olan ve olmayan ödev ve sorumluluklar zikrolunmaktadır.

Dördüncü bölümde sınıflandırma plânının bünyesi tahlil edilmekte, benzer sınıflar, tek kadrolar sınıflar, mahrem kadrolar, sınıf sayıları, tasnif incelemeleri ve itirazları gibi personel idaresine ait teknik problemler ele alınmaktadır.

Beşinci bölümde ücretlerin tesbiti gibi çok önemli bir mesele işlenmiştir. Sınıflandırma sistemi «eşit işe, eşit ücret» formülünün tatbikini kolaylaştırdığı cihetle maaşlarda teadül, devletin ücret politikası, maaş hadleri, maaş yelpazesi ücret âyarlamaları ve ücret rejimini idare edecek teşkilât gibi konuların zincirleme olarak birbirine bağlı olduğu gösterilmiştir. Müteakip bahiste endüstride kullanılan iş değerlendirme usullerinden kısaca bahsedilmiştir.

Sınıflandırma hakkında genel düşünceler başlıklı bahiste müellif Amerikan tasnif sisteminin mahiyeti icabı idarecilik kabiliyetine sahip idarecilerin yetişmesine arzu edilen ölçüde imkân vermediğine işaret etmekte ve bu yüzden yüksek idarî mevkiilerin daha ziyade politikacılar, çeşitli uzmanlar gibi şahıslar tarafından işgal edilmiş olduğu belirtilmektedir.

Son bölümde diğer sınıflandırma sistemleri ezcümle İngiliz, Fransız, Alman, Japon ve İsrail sistemleri gayet muhtasar bir şekilde gözden geçirilmektedir. Esere ayrıca bazı tasnif örnekleri, ezc. çeşitli daktilo kadrolarına ait yazılı sınıf tasvir örnekleri de eklenmiştir.

Müellif eserin çeşitli kısımlarında Amerikan tasnif sisteminin mahzurlarını delillerle birlikte belirtmektedir. Bu arada bu sistemde devlet memuriyetlerinin çok dar sınıflarla birbirinden ayrılmış birtakım sınıflar içinde gruplandırmanın mahzurlarına işaretle bu yüzden hem idarî âmirlerin hareket serbestisinin ortadan kalkmasını, hemde memurlara devlet hizmetlerinde ömür boyunca devam edecek bir kariyerin sağlanamamasını tenkit etmektedir. Öyle olduğu halde neticede yazar Amerikan sınıflandırma sisteminin memleketimize, mahallî ihtiyaçlara uydurmak şartıyla, tatbik edilebileceğini ifade etmekte ve bu maksatla üniversitelerle

ilgili ilim kurullarının geniş çapta incelemelere girişmeleri lüzumunu ileri sürmektedir.

Eserin en büyük özelliği Amerikan tasnif sisteminin çok itinalı bir lisanla eksiksiz bir şekilde okurlara tanıtmasıdır. Kullanılan dilin açıklık ve arılığı, tarif ve ifadelerde göze çarpan titizlik, tertip ve başlıklara hâkim olan ahenk, eseri ayrıca değerlendirmektedir.

Bununla beraber yazar Amerikan tasnif sisteminin şartsız kayıtsız müdafii olmadığını yer yer duyurmakla beraber şahsî rütbe ve kariyer sistemine yeter derecede yer vermemiştir. Onun gibi henüz kanunlaşmamış olan Devlet Personel tasarısının eksikliklerini belirttiği halde halen yürürlükte olan barem rejiminden hiç bahsetmemiştir. Gerçi eser «B. A. D. kadroların sınıflandırılması» başlığını taşıyorsa da kıyas yapmağa elverişli materyel de ihtiva etmektedir. Bu itibarla kadro telâkkisinde daha ziyade «işe adam», rütbe telâkkisinde ise «adama iş» fikri hâkim olduğuna göre muvazeneli bir kıyasın yapılabilmesi için ikinci sisteme daha geniş yer verilmiş olması çok etraflı ve derin araştırmaların mahsulü olarak meydana gelmiş olan bu esere ahenkli bir muvazene ve bütünlük kazandırır.



DEMOKRATİK İKTİSADİ PLÂNLAMA İÇİN SİYASİ MEKANİZMA

Yazan : Dr. Mümtaz SOYSAL
S. Bilgiler Fakültesi Yayın No. 85 - 67
Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi
Enstitüsü Yayın No. A.26 - Ankara 1958.

Müellif hazırlamış olduğu eseri bazı memleketlerde ekonomik planlamanın lüzumunu isbat veya esas itibarile ekonomik planlamanın demokratik rejim ile bağdaşabileceği tezlerini müdafaa için kaleme almış olduğunu önsözünde belirtiyor. Kendisi bu postülaların her ikisini kabul edilmiş farzedip, bütün gayretlerini demokratik memleketlerde ekonomik planlamayı gerçekleştirebilmek için nasıl bir siyasî mekanizmaya ihtiyaç olduğu meselesi üzerine teksif etmiştir.

Eser üç bellibaşlı kısma ayrılmaktadır. Birinci kısımda böyle bir mekanizmanın işlemlerini sağlayan şartlar teorik bir görüş açısından incelenmektedir. Ekonomik planlama zaruretinin dayanmakta olduğu birinci postülanın kapsadığı önşartları şöyle özetlemek mümkündür :

1 — Modern devletin görevleri geçmiş yüzyıla kıyasla bugün cezrî bir şekilde değişmiştir. 2 — İkinci Dünya Harbinden sonraki Avrupanın zararlarını giderme ve az gelişmiş memleketleri kalkındırma durumları özel problemler yaratmışlardır. 3 — Kaynakların sınırlı oluşu bir öncelik

sisteminin uygulanması gereken her durumda ekonomik planlamayı zarurî kılmaktadır.

Müellifin doğruluğunu keza önceden kabul etmiş olduğu ikinci postüla da şu iki ana fikre dayanmaktadır: 1 — Ekonomik planlama demokratik rejimle kabili teliftir. 2 — Ekonomik planlamanın en hayatî şartı olan siyasî otoriteyi temin için totaliter bir devlet şeklini tercih etmeğe lüzum yoktur.

Bundan sonraki bölüm kısaca totaliter memleketlerin bu arada bilhassa Sovyetler Birliğinin planlama mekanizmasını ve tekniğini incelemektedir. Bu kısımda varılan netice planlamayı tesirli kılan bu teknik usullere demokratik memleketlerde bir unsurun daha eklenmesi lâzım geldiğidir. Bu tamamlayıcı unsur, ekonomik planlama konusunda halkın muvafakat ve iştirakini sağlamaktır.

Eserin birinci kısmında çeşitli memleketlerin tipik plânlama cihazları teferruatlı bir tahlile tâbi tutulmuştur. Bu örnekler arasında Fransa, İngiltere, Holanda, Hindistan ve az gelişmiş memleketlerden Birmanya, Filipinler, Endonezya ve Irak yer almaktadır. Kısım I de geliştirilmiş olan nazari esaslar bu defa elde edilen tecrübelerle uygulanmak suretile tekrar ele alınmaktadır. Müellif bu münasebetle demokratik planlamanın gerçekten millî menfaatlara hizmet etmesi için siyasî partilere düşen önemli öğretici ve sevkedici görevler üzerine dikkati çekmektedir.

Demokratik planlamayı gerçekleştiren müesseselerin tahlili sırasında parlâmentoların azalan görevlerine de ısrarla işaret olunmaktadır. Filhakika parlâmentolar zaman ve ehliyet eksikliği sebebiyle gitgide aslı vazifelerini ifa edemez hale gelmişlerdir. Bu sebeble ekonomik planlamanın anahatlarını tesbit eden yüksek istişari organlar ve bakanlıklar çapındaki planlama birimleri aslında bu direktifleri vermekle mükellef olan parlâmentoların yerine geçmektedirler. Ancak demokratik esaslara bağlılık sebebiyle parlâmentonun güdülen siyaset konusunda kontrol hakkı teminat altına alınmalıdır. Bu bakımdan Sovyetler Birliğinde geliştirilen «inişli çıkışlı» planlama mekanizması sırf teknik bakımdan yürütme ve yasa organına eşit kontrol imkânları sağlaması itibarile demokratik memleketlerde daha tesirli neticeler yaratabilecektir.

Merkezî planlama organının idarî sistemin hangi kısmında yer alması uygun olacağı noktasında müellif şöyle bir tefrik yapmaktadır: İcra kuvvetinin tek bir şahsın elinde bulunduğu ve bu makama bağlı geniş kadrolu bir yardımcı teşkilâtın mevcut olduğu memleketlerde bu birim, başbakanlığa; böyle bir imkânın olmadığı yerlerde ise bütçe usulleri ve malî otoritesi sebebiyle modern hükûmetlerin ağırlık merkezi haline gelmiş olan Maliye Bakanlığına raptolunmalıdır.

Eserin üçüncü kısmı ekonomik planlama meselelerini Türkiye'nin geçirmiş olduğu ve halen içinde bulunduğu şartların ışığı altında tahlile çalışmaktadır. Bu arada ekonomik planlama alanında Türkiye'nin 1933-39 devresinde uygulamış olduğu endüstri planlarının sonuçları ve İkinci Dünya Harbinden sonra Marshall planı ile ilgili olarak girişilen çeşitli teşebbüslerin mahiyeti açıklanmaktadır.

Dr. Mümtaz Soysal Türkiye'de tesirli bir ekonomik planlama yapabilmek için uygun bir zemini hazırlayacak olan şu şartların gerçekleştirilmesini lüzumlu saymaktadır :

- a — Devlet idaresinde daha rasyonel bir işbölümü ve teşkilâtlandırma;
- b — İktisadî devlet teşekküllerinin statü ve murakabe şekillerinin yeniden tanzimi;
- c — Mevcut idarî ünitelerin yeniden gruplandırılması;
- d — Genel bir millî bütçenin hazırlanması;
- e — Devlet idaresinin çeşitli kademelerinde planlama birimlerinin ihdası.

Sözü geçen eserin ana gayesi, ekonomik planlamayı gerçekleştirecek bürokratik ve siyasî yapılarda yapılacak reformlar üzerine dikkati çekmek suretile Türkiye'de demokratik planlamaya girişileceği zaman başka memleketlerin düştükleri hataların tekerrürünü önlemeğe hizmet etmektir.

Bir doktora tezi olarak hazırlanmış bulunan bu eserin planı açık ve mantıkîdir. Kullanılan dil sade, açık ve özlü. Yazının üslûbu ise son derece akıcıdır. Eesere hâkim olan zihniyet, müellifin âmme idaresi problemlerini, sadece dar ve teknik anlamda teferruat meseleleri olarak görmediğini belirtiyor. Aksine planlama gibi idarî bir vetirenin dahi ancak siyasî ilimlerin bütününe kavrayan disiplinler içinde kesin bir hüviyet kazandıktan sonra yorumlanmağa değer bir mahiyet alacağı açıklanıyor. Gerçekten de bir kısım Amerikalı bilginlerin görüşleri bir tarafa bırakılırsa, âmme idaresinin bütün belli başlı problemleri ancak hukuk, ekonomi, sosyoloji, psikoloji, istatistik, milletlerarası münasebetler ves. gibi komşu disiplinlerle sosyal ilimlerin mücavir dallarile kıyaslandığı ve siyasî ilimlerin aslî bir unsuru sayıldıkları zaman mâna ve değer taşımaktadırlar.

Dr. Sosyal, kuvvetle desteklediğimiz bu şümüllü ve kavrayıcı görüşün isabet ve üstünlüğünü bu eserile bir defa daha isbat etmiş bulunuyor. Kitabına hâkim olan fikirler, sadece mevcut bir durumu veya başka

bir memleketde uygulanan bir sistemi tasvir etmekle yetinmemiştir. Bunlar Türkiye'nin âmme hayatında beklenen gelişmelere ilmî yoldan ışık tutabilecek kudrettedir.

Âmme İdaresi Doçenti

Dr. Nermin ABADAN