

DEVLET PERSONEL DAİRESİNİN KURULUŞ YILLARI: ANIMSAMALAR, DÜŞÜNCELER

Prof. Dr. Cemal MIHÇIOĞLU

Kamu örgütlerinin ortaya çıkışı, içinde yer aldıkları toplumun gereksinimleriyle çeşitli özelliklerine ışık tutması bakımından oldukça ilginç bir olaydır. Bu örgütlerin doğuşuyla gelişmelerine ilişkin bilgileri içeren yazılar, yönetim tarihçilerinin yanı sıra daha başka alanlardaki aydınları, bu arada toplumbilimcileri de yakından ilgilendirir. Türk yönetim yazısında yok denecek ölçüde az karşılaşılan bu tür yayınlar, toplumsal bir olayı aydınlatmalarının yanı sıra, eğitimde kullanılabilecek birer örneko-lay niteliği taşımaları bakımından da yararlıdırlar.

Türkiye'nin bugünkü koşullarında, yönetim uygulamacılarından, yönetsel örgütlerin yaşantısını düzenli bir bakış açısından inceleyip değerlendiren yayınlar beklemeyi gerçekçilikten uzak buluruz. Yönetim öğrencilerinin yanı sıra kendimizin de yararlanabileceğimiz bu gibi belgesel yazıları, onları kaleme alabilecek deneyler yaşamış öğretim üyesi uğraş-ışlarımızdan da boş yere bekledik.¹

Burada, Cumhuriyet döneminde yaşanan üç askeri müdahalenin ilki olan 27 Mayıs 1960'dan hemen sonra kurulan Devlet Personel Dairesi'nin² kuruluş dönemine ilişkin gözlemlerimizle düşüncelerimizi yazıya dökmek, bunu yaparken, gelişmelerin kimi kez içinde, çoğu kez de yakın çevre-sinde bulunmuş bir kimse olarak kişisel tanıklığımızı da dile getirmek istiyoruz. Bu örgütün "kuruluş yılları" sözünü, kuruluş yasa-sının çıktığı 1960 yılıyla hazırlık çalışmaları ondan kısa bir süre sonra başlayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunuyla ilgili gelişmelerin yer aldığı 1960'lı yılların ortaları arasındaki dönemi içine alacak biçimde kullanıyoruz.

¹ Yakın bir geçmişte yayımlanmış bu türden bir başka yazımız için bakınız: Cemal Mihçioğlu, "Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri," Prof. Dr. Fadıl Hakkı Sur'un Anısına Armağan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Ya-yın No. 522, 1983, s. 229-257.

² Bu örgütün adı, 8.6.1984 günlü, 217 sayılı yasa gücünde kararname ile "Dev-let Personel Başkanlığı" olarak değiştirilmiştir.

KURULUŞ ÖNCESİ

Türk kamu yönetimiyle ilgili çağdaş gelişmelerin çoğu, bu arada Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşuna yol açan gelişmeler, İkinci Büyük Savaşı izleyen yıllara dek çıkar. Bu bakımdan, önce bu gelişmelere kısaca bir göz atmakta yarar görüyoruz.

Savaş Sonrasındaki Gelişmeler

Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşuyla ilgili olarak elimizde bulunan ilk yazılı kaynak, **Barker Raporu** olarak anılan yazanaktır. Kısaca Dünya Bankası olarak da adlandırılan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası, 1950 yılında bir kurula "Türkiye ekonomisi" üzerinde bir inceleme yaptırmış,³ bu kurulun görev yönergesinde "Türkiye'nin kalkınma amaçlarını gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliye politikası ile yönetim düzeni" kurulmasından da söz edilmişti.

Yazanağın onuncu bölümünde iyi işleyen bir yönetimin geçimsel (ekonomik) kalkınmanın bir ön koşulu olduğu düşüncesinden yola çıkılarak kamu yönetimi konusu ele alınmakta, bu arada ülkedeki kamu görevlileri düzeninin yeniden gözden geçirilmesi amacına yönelik önerilerde bulunmaktaydı.

Türk kamu yönetiminde daha sonra ortaya çıkan gelişmeleri doğru-

³ **Türkiye Ekonomisi- Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler** (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümetiyle Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu) (Ankara: Akın Matbaası, 1951), (Çeviri: Hurşit Çalka), sayfa 96.

Bu yazanağın oluşturulmasına yol açan gelişmeler 1950 öncesine çıkar. Araştırmayı yapan kurulun görevlendirilmesine ilişkin düşünceler, 1949 yılı başlarında Türk hükümetiyle Dünya Bankası temsilcileri arasında yapılan görüşmeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Türk hükümeti 1949 Temmuzunda geçimsel (ekonomik) bir inceleme yapmak üzere Türkiye'ye bir kurul gönderilmesi isteminde bulunmuş, kurul başkanlığı görevi 1949 Eylülünde Amerikalı Mr. James M. Barker'e verilmiştir. Barker 1949 sonlarında Türkiye'ye gelerek ön incelemelerde bulunmuş, Banka'ya bir ön rapor sunmuştur. Şubat 1950'de kurulun yapısı, çalışma alanı, görevleri konusunda anlaşmaya varılmış, Türk hükümeti olumlu görüşünü 1950 Martında bildirmiştir.

Mart 1950'de kuruldan bir "hazırlık grubu" Türkiye'ye gelerek bilgi toplayıp bunları değerlendirme işine başlamış, 14 Mayıs 1950 seçimlerinde yönetkil erk Cumhuriyet Halk Partisinden Demokrat Partiye geçince yeni yönetim de çağrıyla yineleyip çalışmaların sürdürülmesini istemiştir. Haziran 1950 ortalarında Türkiye'ye gelen kurul çalışmalarını yaz ayları içinde yaparak Eylül ortalarına doğru Türkiye'den ayrılmış, yazanak Türkiye Cumhurbaşkanı Celal Bayar'a Dünya Bankası Başkanı Eugene R. Black'in 15 Mayıs 1951 günlü bir yazısıyla sunulmuştur. Sayıları iki yazman-yönetsel yardımcıyla birlikte on beş olan kurul üyelerinin tümü Birleşik Amerikalıydı.

dan doğruya etkileyen, bu yazının konusuyla da yakından ilgili bulunan bu önerilerden bir bölümüne kısaca değinmekte yarar vardır.

Barker kurulunun somut önerileri arasında kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir görevli yöneltisi⁴ (personel politikası) ile yöntemleri geliştirip bunları değişen koşulların ışığı altında gözden geçirip sürdürmek amacıyla bir "Merkezi Personel Örgütü" (Central Personnel Agency) kurulması açıkça yer almakta, ayrıca Birleşik Amerika'dakine benzer bir "görev sınıflandırması" (job classification) düzeninin kurulması önerilmekteydi.⁵ Öneriler arasında kamu görevlilerinin görev sırasında yetiştirilmesi konusuna da özellikle yer verilmekte, ayrıca Türk üniversitelerinde, yabancı uzmanların görüşleri alınarak, üniversite öğrencilerinin yanı sıra uygulamacıların da gereksinmelerini karşılamak üzere kamu yönetimi ile işletmecilik kürsü ya da bölümlerinin kurulması önerilmekteydi.⁶

Bu öneriler daha sonra Ankara'da Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün, İstanbul'da İşletme İktisadi Enstitüsü'nün, daha da sonraki yıllarda Devlet Personel Dairesi'nin, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde ilk Kamu Yönetimi Kürsüsünün kurulmasına yol açan gelişmelere kaynaklık edecektir.

Bir düzeltim (reform) örgütü olarak Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşuna yol açan ikinci önemli yazılı belge, James W. Martin'le Frank C. E. Cush'un yine 1951 yılında sundukları yazanaktır.⁷ Bu yazanak, Profesör Martin'in imzasını taşıyan 13 Ağustos 1951 günlü bir yazıyla, Barker yazanağından üç ay sonra günün Maliye Bakanı Hasan Polatkan'a sunulmuştur. Birleşik Amerika Geçimsel Yardım Kurulu ECA'nin⁸ desteğiyle gerçekleştirildiği anlaşılan bu yazanak, Maliye Bakanlığıyla ona bağlı kuruluşların yapılarıyla işleyişleri üzerinde Türkiye'nin geçimsel düzenini sağlamlaştırmak amacıyla yapılmış bir inceleme olmakla birlikte, görevli sorunlarına ayrılan Dördüncü Bölüm'ünde kamu yönetiminin tümünü ilgilendiren önerilerde de bulunulmuştur.

⁴ "Yönelti" sözcüğünü İngilizcede "policy" anlamındaki "politika" karşılığı olarak yıllardan beri kullanıyoruz.

⁵ Anılan Türkiye Ekonomisi, s. 221.

⁶ Üstteki kaynak, s. 225.

⁷ James W. Martin, Frank C. E. Cush, (Çeviri: Haluk Demirtaş), Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor (Ankara: Damga Matbaası, 1952), 165 sayfa.

⁸ 1950'lerin başlarında Karşılıklı Güvenlik Örgütü (Mutual Security Agency, MSA) adını taşıyan bu kuruluş, daha sonra Geçimsel İşbirliği Örgütü (Economic Cooperation Administration, ECA), Uluslararası İşbirliği Örgütü (International Cooperation Administration, ICA), Uluslararası Gelişme Örgütü (Agency for International Development, AID) gibi değişik adlar alarak günümüze dek gelmiştir.

Bu önerilerden biri, yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleriyle yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulmasıdır. Yazanakta böyle bir dairenin kurulmasına “biz de tümüyle katılmaktayız” biçiminde bir anlatım kullanılmakta, ayrıca, önerilen bu kuruluştan “bizim ve Barker kurulunun tavsiye etmiş olduğumuz merkezi personel dairesi” olarak söz edilmektedir.⁹

Martin’le Cush’un sundukları yazanakta yer alan, konumuz bakımından önemli bir başka öneri, bütün kamu görevlerini kapsayacak bir “sınıflandırma” düzeninin oluşturulmasıyla ilgiliydi. Böyle bir düzende, kamu yönetiminde çalışanların yaptıkları görevler, işin türü ile ödevlerinin, yetkileriyle sorumluluklarının ağırlığı bakımından birbirine benzeyenler belirli “sınıf”lar içinde toplanıp bu sınıflara girecek görevlere (positions) eşit aylıklar ödenerek “eşit işe eşit ödeme” ilkesi gerçekleştirilecek, söz konusu sınıflandırma düzeni ayrıca, görevlilerde aranacak nitelikleri belirleme, işe giriş sınavlarıyla yükselme, eğitim gibi görevli (personel) işlemlerine de dayanak olacaktı. Türkiye için önerilen Amerikan sınıflandırma düzeni, metinde, böyle bir yazanak için oldukça ayrıntılı sayılabilecek bir biçimde açıklanmaktaydı.¹⁰ Değişik bir kamu görevi anlayışını yansıtan bu sınıflandırma düzeni, ilerde görüleceği üzere, on yıllarca Türk “personel reformu” çalışmalarının gündeminde kalacak, bu alandaki tartışmaların ağırlık özegini oluşturacaktır.

Bu arada Barker yazanağında yer alan öbür önerilerle yakından bağlantılı olduğu açıkça görünen başka gelişmeler de olmaktadır.

Bu gelişmelerden biri, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden beş kişilik bir kümenin kamu yönetimi (o önemdeki adıyla “âmme idaresi”) alanında incelemeler yapmak üzere Birleşik Amerika’ya gönderilmesi idi. Yazarın da aralarında bulunduğu bu küme Amerika’ya üniversitelerde ilk kez uygulanan bir “teknik yardım” tasarısı uyarınca gönderilmekteydi. 1951 yılının yaz sonu ile 1953 yılının ilkyazı arasında on sekiz ay süreyle Amerika’ya gönderilen bu beş kişinin Barker Kurulu’nun yazanağındaki kamu yönetimiyle ilgili bölümü kaleme alan Profesör Emery E. Olson’ın Dekanı olduğu, Los Angeles’teki Güney Kaliforniya Üniversitesinin Kamu Yönetimi Okulu’na gönderilmiş olması aradaki apaçık bağlantıyı göstermesi bakımından ilginçtir.¹¹ Söz konusu Okula bu alanda

⁹ Martin, Cush, adı geçen kaynak, s. 107.

¹⁰ Üstteki kaynak, s. 91-100.

¹¹ Yazarın bu kümeye katılması beklenmedik bir biçimde olmuştur. Yedek Subay Okulundayken kendisine Siyasal Bilgiler Fakültesinde Asistan olan bir başka Yedek Subay Okulu öğrencisi aracılığıyla öğretim üyelerince asistanlık önerisinde bulunulmuş, o da bu öneriyi olumlu karşılayarak askerlik görevinin bitiminden

öğrenim-inceleme yapmak üzere daha başka genç Asistanlar da gönderildi.

Kamu Yönetimi Eğitiminin Başlaması

Öte yandan, Türk Hükümetiyle Birleşmiş Milletler Örgütü arasında 1952 Mayısında imzalanan bir özel anlaşma uyarınca Ankara'da Siyasal Bilgiler Fakültesi yapısı içinde bir kamu yönetimi enstitüsü kurulmasıyla sonuçlanan çalışmalar yapıldı. Anlaşma, Türklerle uluslararası danışmanlardan oluşturulacak bir "çalışma kümesi"nin (working group) Türkiye ile Orta Doğu bölgesindeki ülkelerin kamu yönetimi —özellikle yöneticilik— eğitimi alanındaki gereksinmelerini saptayarak kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacını güden önerilerde bulunmasını öngörüyordu.¹² O yılın yaz aylarında Enstitü'nün kuruluş hazırlıklarını yapan bu kurulun yazanağını sunmasından kısa bir süre sonra, 1953 yılının ilk ayları içinde kurulan Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) (Pub-

sonra Maliye Kürsüsüne sınav açılmasını beklemeye başlamıştı. Bu bekleme döneminde Fakülteye gelip giden yazar, aralarında Turhan Feyzioğlu, Sadun Aren gibi genç doçentlerin de bulunduğu bir küçük kümenin Birleşik Amerika'ya gönderilmesinin söz konusu olduğunu öğrenmiş, bu işin gerçekleşmesindeki gecikmelerin tedirginlik yaratmakta olduğunu görmüştü. Bir gün S. Aren kendisine "bana öyle geliyor ki bu iş gecikecek, sen Asistan olacaksın, biz gidemiyeceğiz, sen gideceksin" demişti. Gerçekten de gelişmeler böyle olmuş, 19 Nisan 1951 günü SBF Maliye Asistanlığına atanan yazar, bu Fakülteden Profesör Bedri Gürsoy, Asistan Cumhuriyet Ferman, Behiç Hazar, Hukuk Fakültesinden Erol Bilik'le kendisinden oluşan kümeyle 1951 Ağustosunda Birleşik Amerika'ya gitmiş, akademik çalışmaların yanı sıra yoğun gözlem gezilerinin de yer aldığı bir buçuk yıl süreli bir eğitim izlencesine katılmıştı.

Bu konuda bakınız:

Cemal Mihçioğlu, **Özkaynakça-** Bir Deneme (AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 524) (Ankara: SBF-BYYO Basımevi, 1983), s. 13-15. (11 sayılı bölümdeki açıklamalar).

¹² TC Hükümetiyle BM örgütü arasında imzalanan 5 Eylül 1951 günlü Teknik Yardım ana anlaşmasının uygulanmasıyla ilgili 8 Mayıs 1952 günlü ek anlaşma uyarınca Birleşmiş Milletlerce atanan uzmanlarla hükümetin verdiği yetki üzerine Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesince seçilen Türk uzmanlardan oluşan kurul, çalışmalarını 8 Temmuz-6 Eylül 1952 günleri arasında yaparak Enstitü'nün Mart 1953 başında çalışmaya başlamasını önermiştir.

Kurul şu üyelerden oluşmaktaydı: Tahsin Bekir Balta (Kurulun yönetmen-başkanı) (SBF'de Profesör, eski Bakan), Emery E. Olson (Güney Kaliforniya Üniversitesi Kamu Yönetimi Okulu Dekanı, Barker Kurulu üyesi), Yavuz Abadan (AÜ SBF ile Hukuk Fakültesinde Profesör), Henri Bourdeau de Fontenay (Fransız Ulusal Yönetim Okulu Müdürü, Cumhuriyet Bölge Onursal Komiseri), Süheyy Derbil (AÜ Hukuk Fakültesinde Profesör, TC Ziraat Bankası eski Genel Müdür Yardımcısı) (çalışmalara 8 Ağustos 1952'den başlayarak katılmıştır), Gerard W. J. Drewes (Hollanda Led Üniversitesi Edebiyat Fakültesinde Profesör, Hollanda Hindistanı eski memurlarından), Hamit Sadi Selen (AÜ SBF'de Profesör), Seha L. Meray (AÜ SBF'de Doçent).

lic Administration Institute for Turkey and the Middle East) (PAITME), ilk eğitim izlencesini sunmaya başlamıştı.

TODAİE'nin kuruluşuyla Türkiye'deki yönetim öğretimiyle incelemelerinin genel yöneliminde değişiklikler olmuş, geleneksel tüzel yaklaşımın yerini yönetimde verimlilik sağlanması amacına daha büyük bir ağırlık veren, sorunların tüze dışı, uygulamaya dönük yönlerini daha çok vurgulayan değişik bir yaklaşım almıştır.

Bu arada konunun tüze dışı yönlerine ağırlık veren "personel"¹³ alanındaki ilk dersler de bu Enstitü'de okutulmaya başladı. Türkiye'de "görevli" sorunlarının yalnız bir bilim dalı olarak değil, bir yönetsel uzmanlık alanı olarak gelişmesinde de bu başlangıçlardan yola çıkan eğitimle öğretimin kuşkusuz etkisi olmuştur.¹⁴

TODAİE'nin Siyasal Bilgiler Fakültesi yapısı içinde kurulmasıyla bu Fakültede "görevli yönetimi" konularını da içine alan kamu yönetimi öğretimi de eylemli olarak başlamış oldu.¹⁵

İlk Uygulama Girişimleri

Ülkemizde Barker Kurulu ile Martin - Cush ikilisinin sundukları yazar-öneriler doğrultusunda bir "Devlet Personel Kanunu Tasarısı"nın ortaya konması bu dönemde olmuştur. Türkiye'de bir yandan bir "Devlet Personel Dairesi"nin¹⁶ kurulması, öte yandan Amerika'daki

¹³ Fransızca kaynaklı bir sözcük olan "personel", bir kuruluştaki çalışan görevlilerin tümünü anlatır. Biz bu yüzden kavramı "görevliler" sözcüğüyle karşılamayı daha uygun buluyor, "personel yönetimi"ne de "görevli yönetimi" demeyi yeğliyoruz. Bu alanda uzmanlaşan birçok öğretim üyesi uğraşadığımız "personel" karşılığı olarak bizim TODAİE'nin kuruluş döneminde —1954 yılında— İngilizce "employee" karşılığı olarak türettiğimiz "işgören" sözcüğünü kullanıyorlar.

¹⁴ TODAİE'de "personel yönetimi" alanındaki ilk dersi, Birleşmiş Milletler zamanı olarak görev yapan Kanada Ticaret Bakanlığı Personel Müdürü Leslie J. Rodger okutmuş, yazar Amerika dönüşü 27 Nisan 1953 günü kendisiyle tanışıp o gün ilk dersleri Türkçeye çeviren Seha Meray'ın dilimize aktardığı dersi dinledikten sonra 28 Nisan 1953 Salı gününden başlayarak bu görevi kendi üzerine almıştır. Rodger'ı bu görevde Birleşik Amerika Indiana Üniversitesi öğretim üyelerinden Joseph B. Kingsbury ile başkaları izlemiştir.

¹⁵ Fakültede ilk Kamu Yönetimi (o günkü adıyla Âmmeye İdaresi) dersini, İdari Şube IV. sınıfta, 1952-53 öğretim yılında Enstitü'nün Birleşmiş Milletler adına eş-yönetmeni olan İsveçli Gunnar E. Heckscher —TODAİE daha açılıp öğretime başlamadan— okuttu. Onu daha sonra bu dersi Fakültenin ikinci sınıfında okutan Marshall E. Dimock, Lynton K. Caldwell gibi Amerikalı bilim adamı eş-yönetmenler izledi.

¹⁶ Özeksel bir görevliler örgütü kurulması görüşünün 1950'lerin ortalarında Türkiye'nin gündeminde bulunduğu bir kez de biz gözlemlemiştik. TODAİE'nin eş-yönetmeni Lynton K. Caldwell'le birlikte 3 Mart 1955 Perşembe günü görmeye

gibi bir “görev sınıflandırması” düzeninin getirilmesi ilk kez bu tasarıda öngörülmüştü. Tasarı, söz konusu yazanaklarda belirtilen görüşlere de uygun olarak, tüm kamu görevlilerini —bakanlıklar örgütü dışında kamu iktisadi teşebbüslerinde, üniversitelerde, yargı kuruluşlarında, yerel yönetimlerde çalışan tüm görevlileri— içine alacak bir kapsamda düzenlenmiş, tasarının gerekçesinde, (a) görevlerin işin niteliği, sorumluluk düzeyi, başarıyla yapılabilmesi için işi görende bulunması gereken bilgi, beceri, deneyim gibi belirli nesnel ölçütlere göre değerlendirileceği, (b) devlet örgütünün neresinde bulunursa bulunsun, görev sanları ne olursa olsun, aynı işi yapanlara aynı aylıkların ödeneceği, bir başka deyişle “eşit işe eşit ödeme” ilkesinin gerçekleştirileceği açıkça belirtilmişti.¹⁷

gittigimiz Maliye Bakanı Hasan Polatkan, bir aralık Caldwell'e Türkiye'de “merkezi bir personel dairesi kurulmasının yararlı olup olmayacağını” sormuş, yönetiş biçimi bize biraz inceliksiz gelen bu soruyu kendisine aktardığımız Caldwell soruya kısa bir olumlu yanıt vermişti.

¹⁷ Tasarının ayrıntılı sayılabilecek bir eleştirisi için, hükümetçe görüş istenmesi üzerine Siyasal Bilgiler Fakültesinde oluşturulan yedi kişilik bir kurulun sunduğu aşağıdaki yazanağa bakınız:

“Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Rapor,” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** (Cilt X, Sayı 4, Aralık 1955), s. 178-192.

Yazarın bu yazanağı düzenleyen kurula istek üzerine sunduğu bir görüş bildirme yazısı için Ek 1'e bakınız. Bu kısa yazıyı, SBF'de söz konusu yasa tasarısını inceleyen kurulun, üzerinde durduğu konuları daha sonraki yıllarda yönetim içinde yapılan benzeri çalışmalardan belirgin bir biçimde ayrılan bir bilimsel titizlikle incelemiş olduğunu göstermek amacıyla veriyoruz.

SBF'ce sunulan yazanakta, çeşitli eleştiriler arasında sınıflandırma konusuna da özellikle değinilmekte, kimi yararları bulunmasına karşın, çok iyi yetişmiş uzmanların varlığını gerektirmesi, uygulanmasının güçlüğü, kamu görevinin bir yaşamuğraşına (carrière) dönüşmesini güçleştirmesi gibi nedenlerle Türkiye'de uygulanmasının sakıncalı olacağı belirtilmekte, yasada sınıflandırma için öngörülen iki yıllık sürenin de yetmeyip daha uzun bir süreye gereksinme duyulacağına değinilerek bu konuda izlenmesi gereken yönetime ilişkin önerilerde bulunulmakta, bu arada “yapılacak incelemelerin belki de İngiltere'dekine benzer daha geniş sınıfları içeren bir düzenin gereksinmelerimize daha uygun olduğunu göstereceğinden” söz edilmektedir.

Daha sonra güncelerim üzerinde başka amaçlarla yaptığım incelemeler sırasında, Devlet Personel Kanunu tasarısını inceleyen komisyonun 28 Nisan 1955 günü 15.00-20.00, 4 Mayıs günü 15.30-20.00, 6 Haziran günü 14.30-19.00 saatleri arasında yaptığı toplantılara benim de katılmış olduğumu saptadım. Raporun altında adımın bulunmamasının öğretim üyesi olmayıp asistan statüsünde bulunmamdan kaynaklandığını sanıyorum.

Yazarın tasarının özellikle “sınıflandırma” ile ilgili hükümlerine ilişkin görüşleri aşağıdaki yazıda açıklanmıştır :

Cemal Mihçioğlu, “Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Hakkında Bazı Düşünceler,” **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** (Cilt XII, No. 2, Haziran 1957), s. 90-95.

Tasarının gerekçesinden Amerikan sınıflandırma düzeninin benimsendiği duraksamaya yer vermeyecek biçimde anlaşılacakla birlikte, tasarının metninde bu düzenle kesinlikle bağdaşmayacak hükümler bulunmaktaydı. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulunca oluşturulan tasarının ilk biçimi, öğrenildiğine göre, sonradan kimi Bakanlık yetkililerince gözden geçirilip alışılmış uygulamalara uymayan maddeler tasarının bütünlüğünü bozacak biçimde yeni baştan kaleme alınmış, bu arada işe girişte de, aylıkların belirlenmesinde de geleneksel Barem düzeninde olduğu gibi işe değil öğrenim düzeyiyle görevde geçirilen süreye ağırlık verilmişti. Anlaşıldığına göre, gerekçe ile metin arasındaki önemli çelişkiler bu değişikliklerden sonra ortaya çıkmış, ya da var olan çelişkiler daha da belirginleşmişti.

Hükümetçe 1956 yılı Haziranında Büyük Millet Meclisine sunulan tasarı, 1957 seçimlerinin araya girmesi üzerine komisyonlarda bile incelemeden geçersiz kalmıştı.

Tasarının içinde bulunduğu durum, köklü bir düşünsel hazırlığa, düzenli çalışmalara gereksinme gösteren "personel reformu"nun o dönemde gerektiği gibi ele alınmamış olmasından ileri geliyordu. Daha tasarı üzerinde ilk çalışmaların yapılmakta olduğu, basında da yer yer konuyla ilgili haberlerin görünmeye başladığı 1955 yılında sınıflandırma konusunda ciddi bir hazırlık yapılmamış olduğu, ilgililerin bu düzenin niteliğiyle ülkemizde uygulama olanakları üzerinde sağlam bir görüşlerinin olmadığı görülmekteydi.¹⁸

SBF'deki Yeni Gelişmeler

Yönetime nitelikli görevliler yetiştirme konusunda on dokuzuncu yüzyıl ortalarına dek çıkan eski bir geleneğin sürdürücüsü olan Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1950'lerin ortalarına doğru "kamu yönetimi" ağırlıklı yeni birtakım gelişmeler oldu. Birleşik Amerika hükümetinin akçal desteğiyle gerçekleşen bir düzenlemeye göre New York Üniversitesi Kamu Yönetimi Okulu (School of Public Administration and Social Service) ile bu Fakülte arasında bir teknik işbirliği kurularak Fakülteye 1955 yılının ilk günlerinde söz konusu üniversiteden bir öğretim üyeleri "grup"u geldi.¹⁹ Süresi 1959 yılı ortalarına dek uzayan bu işbirliği çerçevesi içinde

¹⁸ 1957 seçimlerinden sonra tasarının gerekli düzeltmeler yapılmak üzere Maliye Bakanlığınca yeniden ele alındığı öğrenildiyse de bu çalışmalar herhangi bir sonuca ulaşmadan 27 Mayıs 1960 devrimine gelindi.

¹⁹ Bu "Grup" üyeleriyle olan ilişkilerde araya ilginç sürtüşmeler de ortaya çıkmıştı. Bu arada Amerikalı öğretim üyeleri Fakültede ders vermeleri yolundaki isteklere bir ölçüde uymakla birlikte bu konuda genellikle gönülsüz davranmış, ana görevlerinin Fakülteye "öğretim üyesi yetiştirmek" olduğunu söylemişlerdi.

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden (ayrıca Hukuk Fakültesinden de) çok sayıda genç asistanla öğretim üyesi Birleşik Amerika'da incelemeler yaptı.²⁰

Türkiye'de ilk kamu yönetimi kürsüsünün kurulması da bu dönemde gerçekleşti. Siyasal Bilgiler Fakültesi Profesörler Kurulunun 11 Kasım 1955 günkü toplantısında alınan 112 sayılı kararda, 1954-55 öğretim yılından başlayarak yürürlüğe giren Fakülte Lisans Öğretim ve Sınav Yönetmeliğiyle benimsenen yeni derslerin her türlü incelemelerle araştırmalar yapılarak daha geniş bir biçimde okutulabilmesi için bir "Âmme İdaresi" (ayrıca Sosyoloji ile Sosyal Siyaset ve Hukuk) kürsüsünün kurulması kararlaştırılarak bu karar Ankara Üniversitesi Senatosunun 19 Kasım 1957 günkü toplantısında onaylandı. Kürsünün dilimizdeki hızlı gelişmeler sonucu büsbütün yadırganır duruma gelen adı, yazarın önerisi üzerine Fakültenin 12 Nisan 1967 günü yaptığı toplantıda alınan kararlar "Kamu Yönetimi" kürsüsü olarak değiştirilip bu değişiklik Senatonun 27 Haziran 1967 günkü toplantısında onaylandı.²¹

KURULUŞ İLE SONRASI

Bu kesimde, DPD'nin kuruluş yasasının kabulü ile onu izleyen dönemdeki gelişmeler üzerinde durulacaktır.

Bu durum karşısında Fakülte'deki kıdemli öğretim üyeleri "bir öğretim üyesi üniversitede ders okutmaz da ne yapar?" yollu sorular ortaya atmış, "öğretim üyelerini yetiştirmek" biçiminde de dile getirilen ya da öyle yorumlanan bu amaç "hangi yetkiyle?" sorusunun da sorulduğu tartışmalarla sert tepkilere yol açmıştı.

²⁰ Amerikalıların dar anlamdaki "kamu yönetimi" bilim dalıyla onun değişik uzmanlık alanlarında adam yetiştirme amaçlarının gerçekçi olmadığını anlaşılması üzerine "kamu yönetimi" geniş anlamda yorumlanarak siyaset bilimiyle hukukun çeşitli dallarından birçok genç bilim adamı birer yıllık sürelerle Birleşik Amerika'ya gidip dönmüştü.

Bu arada yazar da Ekim 1955-Ekim 1956 döneminde bu ülkeye giderek Türkiye bakımından güncel bir önem taşıyan, bu yazının konusuyla da yakından bağlantılı "görev sınıflandırması" üzerinde bir araştırma yapmış, bu çalışmaların sonucu olan aşağıdaki kitap SBF'ce yayımlanmıştı:

Cemal Mihçioğlu, *Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması* (Ankara: Ajans-Türk Matbaası, 1958), 180 sayfa.

²¹ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için aşağıdaki imzasız yazımıza bakınız: "Türk Üniversitelerinde Kurulan İlk Kamu Yönetimi Kürsüsü," *Âmme İdaresi Bülteni* (TODAİE yayını) (Sayı 14, Ekim 1967), s. 5.

Bu alanda sonradan öğrenim-egitim gören genç bilim adamları arasında dar anlamda "Kamu Yönetimi" bilim dalına geçen ilk kişi bu satırların yazarı oldu. Yazar, 19 Kasım 1957 günü SBF doçentlik kadrosuna, 9 Haziran 1963 günü de Kamu Yönetimi Profesörlüğüne yükseltildi. Doçent olarak ilk dersini 1957-58 öğretim yılında SBF'nin Siyaset ve İdare Bilimleri Şubesinin 4. sınıfında "Personel İdaresi" konusunda okutan yazar, ilk dersini de 6 Aralık 1957 Cuma günü yaptı. Bu, bir Türk öğretim üyesinin Türk üniversitelerinde bu konuda okuttuğu ilk derstir.

DPD'nin Kuruluşu

27 Mayıs 1960 Devriminin hemen ardından bir planlama örgütü kurulması amacını güden çalışmalar başlamış,²² onu çok geçmeden merkezi bir Personel örgütü kurulması çalışmaları izlemiştir. Yazarın devlet planlama örgütünün kuruluşuyla ilgili çalışmalara katılmakta olduğu Temmuz ayı içinde kendisini kurulması söz konusu Devlet Personel Dairesiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığından birkaç kez arayıp ilişki kurmaya çalışmışlardı.²³

Yazarla onun Öğretim-Yetiştirme Şubesi Müdürü olarak görev yaptığı Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü'nün Genel Müdürü Prof. Dr. Kemal Fikret Arık 21 Temmuz 1960 Perşembe günü Maliye Bakanlığına gidip bu konudaki çalışmalarını yürütmekle görevlendirilmiş olduğu anlaşılan Müsteşar Yardımcısı Muhsin Özbay'la görüşmüşler, bu arada Devlet Personel Dairesinin gecikmeden kurulmak istendiğini öğrenmişlerdi.

Kısa bir süre sonra, TODAİE'ye "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Geçici Kanun Tasarısı" başlığını taşıyan bir metin gelmiş (Bkz.: Ek 2), tasarının birkaç gün içinde incelenerek görüş bildirilmesi istenmişti. İlk iş olarak, 28 Temmuz 1960 Perşembe günü tasarı metni Enstitü'deki yabancı uzmanlar için İngilizceye çevrildi. Tasarıyı incelemek amacıyla oluşturulan kurul onu izleyen iki gün öğleden sonraları çalışarak görüş bildirme yazanağını kaleme aldı. Kurula başkanlık eden yazar, 31 Temmuz 1960 Cuma günü görüş bildirme yazanağını daktilo edip gözden geçirdi.²⁴ Ek 3'te de görüleceği üzere, yapılan öneriler arasında, kamu görevlilerine dernekler kurarak örgütlenme hakkının tanınması; görevli bulma, bu arada birden çok kuruluşta görev yapabilecek kamu görevlilerinin seçimi, işe uyarlanmaları, eğitimleri, yer değiştirmeleriyle yükseltilmelerinde DPD'nin görevli kılınması; DPD'ye kamu görevlilerinin eğitimi konusunda görev verilmesi; yasada üst yönetim görevlerine atanacak kişilerde TODAİE'de özel bir izlenceye göre yetiştirilmiş olma koşuluna yer

²² Yukarıda anılan "Devlet Planlama Örgütünün Kuruluş Günleri" başlıklı yazımıza bakınız.

²³ Yazarın daha sonra öğrendiğine göre, o sırada Milli Eğitim Bakanlığına getirilen SBF Dekanı Profesör Fehmi Yavuz, adını bu konuyla ilgili olarak Maliye Bakanı Ekrem Alican'a bildirmişti.

²⁴ Yazanağı oluşturan kurul aşağıdaki üyelerden oluşmuştu: Başkan: Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu (Öğretim-Yetiştirme Şubesi Müdürü). Üyeler: Dr. Tahir Aktan (Öğretim ve Araştırma Mütahassısı), Mr. Gordon B. Crichton (Birleşmiş Milletler Uzmanı, İngiltere Maliye Bakanlığı O&M Şubesinden), Sevda Erem (Öğretim ve Araştırma Asistanı), Mr. David M. Watters (Birleşmiş Milletler Baş Müşaviri, Kanada Maliye Bakanlığından). Raportörler: Dr. T. Aktan, Sevda Erem. Bu görüş bildirme yazısı için bkz.: Ek 3).

verilmesi de yer almaktaydı. Bir başka öneri de, DPD'nin görevlerini sayan beşinci maddenin a fıkrasıyla ilgiliydi. Bu fıkranın kaleme alınış biçiminden Türkiye'de de Birleşik Amerika'dakine benzer bir "kadro sınıflandırması" düzeninin kurulmak istendiği kesin olarak anlaşılıyor, bu düzenin Türkiye koşullarına uygunluğu konusunda kuşku besleyen kurul, "sınıflandırma" yerine "gruplandırma" sözcüğünün kullanılmasını önererek anlatıma esneklik verip uygulamada daha değişik bir görev kümelendirmesine de olanak sağlamak istiyordu.²⁵

Bu arada Temmuz ayının ilk günlerinde başlayan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kuruluş çalışmaları Eylül ayında yoğun bir biçimde sürdürülerek sonuçlandırılma aşamasına gelindi.

27 Mayıs 1960 Devriminden sonra yasama meclisi görevi yapan Millî Birlik Komitesi, çalışmalarını Ulus Meydanı yakınındaki Türkiye Büyük Millet Meclisi binasında sürdürmekteydi. Yazar, 5 Eylül 1960 Pazartesi günü saat 11.00'de telefonla Meclis'e çağırıldı. Kendisiyle bir başka öğretim üyesinden Millî Birlik Komitesi için bir "idari reform" araştırması yapmaları isteniyordu.²⁶ Komite'nin asker olmayan üyelerden oluşan Sosyal İşler Komitesi aracılığıyla yapılan bu öneriye göre, ülkenin tüm yönetim düzeneği ya da onun önemli bir bölümü —örneğin özeysel yönetim örgütü— incelenip 1961 yılı Mart ayı sonuna değin bir yazanak sunulacak, oradaki önerilere göre gereken değişiklikler yapılacaktı. Öneride bulunanlar, işin büyüklüğü karşısında eldeki sürenin kısıllığı, böylesine geniş kapsamlı bir araştırmada görev alacak uzman kişileri kısa sürede bir araya getirmenin güçlüğü gibi nedenlerle bu yönetsel düzeltim girişiminin kurulu ya da kurulmakta olan örgütler içinde gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı karşılığını verdiler. Düşündükleri kurulu örgüt TODAİE, kurulmakta olan örgütler ise yönetsel düzeltimin ağırlık özgeği olan "personel" alanında bir "reform" örgütü olarak kurulmakta olduğu açıkça görünen DPD ile kuruluş yasasında yönetsel düzeltimle ilgili görevlerin de yer aldığı DPT idi.²⁷

²⁵ Bu öneriler içinde yazardan gelen ikisi, tasarı 17/12/1960 günlü Resmi Gazetede yayımlanan 160 sayılı "Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanun"a dönüşürken göz önünde bulundurulmuştur. Yasanın 5. maddesinin a fıkrasındaki "sınıflandırma" sözcüğü "gruplandırma"ya dönüştürülmüş, eğitimle ilgili görev ise maddenin k fıkrasında yer almıştır.

²⁶ Bu dönemdeki yönetimi yeniden düzenleme girişimlerinin ilk elden bir açıklaması için aşağıdaki yayıma bakınız: **İdari Reform-** Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler (AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 158-140) (Ankara: Sevinç Matbaası, 1963), Giriş bölümü. Yukarıda sözü edilen öbür öğretim üyesi Arif Payaşoğlu'dur.

²⁷ Temmuz 1960 içinde yazardan Yassıada'da ele alınacak dava dosyalarıyla ilgili bir çalışma yapması istenmiş, o da özellikle Eylül ayı içinde bu konuyla il-

Milli Birlik Komitesince 13 Aralık 1960 günü onaylanıp 17 Aralık 1960 günlü Resmi Gazetede yayımlanan Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkındaki 160 sayılı yasa, kendisinden yaklaşık iki ay önce yürürlüğe giren 91 sayılı DPT kuruluş yasasından görevlilere sağlanan akçal olanaklar bakımından oldukça değişik özellikler taşıyordu. Gerçekten de, 91 sayılı yasa DPT'deki müsteşarlık, daire başkanlıkları, danışmanlıklar, şube müdürlükleri, uzmanlıklar ile uzman yardımcılıkları görevlerinde yerli ya da yabancı uzmanların sözleşmeli olarak çalıştırılabileceklerini, ayrıca DPT'de üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarının da görevlendirileceğini, örgütte hizmetlerinden yararlanılacak bu kişilerin üniversitedeki tazminat haklarının saklı tutulacağını öngörüyor, böylece yetenekli kişiler için çekici özdeksel olanaklar sağlanmış oluyordu. Buna karşılık 160 sayılı yasada bu tür hükümler yer almıyor, DPD sıradan bir devlet dairesinin yetersiz ödeme düzeni içinde kurulmuş bulunuyordu. Başarılması birinci sınıf beyinlere gereksinme gösteren bir reformun bu koşullar altında sonuca ulaştırılması olanaksız değilse bile çok güçtü. Buradaki başlıca talihsizlik, tasarının Maliye Bakanlığı içinde, karşılığında neyin elde edileceğine bakmaksızın bütçeden harcanacak tek kuruşun bile üzerinde titreyen dar bir Maliyeci görüşüyle oluşturulmuş olmasıydı. DPD'nin görevlerini sayan 5. maddenin son bölücüğünde yer alan "kadrolarıyla giderlerini artırıcı nitelikte olmamak koşuluyla" sözü bu dar görüşü açıkça dile getirmesi bakımından anlamlıydı.

O günlerde söylendiğine göre, bu kısıtlılıklara başka olumsuz uygulamalar da eklenmiş, yasanın yürürlüğe girmesinin ardından DPD içindeki görevlere bu kurumdan sorumlu Devlet Bakanları başka kuruluşlarda kadrosuzluk yüzünden yükselemeyen hemşehrilerini bu görevler için yeterli olup olmadıklarına bakmadan naklen atayarak kadroların en azından bir bölümünü de amaca uygun olmayan kişilerle doldurmuş ya da bu yönde baskılar yapmışlardı.²³

gili birtakım görüşmeler yapmak durumunda kalmıştı. Bu konuda aşağıdaki yazımıza bakınız: "Çok Sanıklı Davalarla İlgili Bir Yöntem Sorunu- Yassıada Dene-yi," AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Cilt XXXVII, Sayı 3-4, Eylül-Aralık 1982) (Ankara, 1983), s. 1-22.

Yazar, daha sonra 6 Ekim-17 Aralık 1960 günleri arasında Yassıada'da bu konuda yaptığı çalışmalarla gözlemlerini, henüz yayımlanmamış bulunan "Yassıada Günlüğü- Bir Danışmanın Gözlemleri" başlıklı bir kitapta açıklamaktadır.

²³ İlgililerin 1961 yılının ilk ayları içinde kurumun üst düzeylerindeki görevlere atamalar yapmak üzere eyleme geçtikleri, bu arada bu satırların yazarına da öneriler yöneltildiği görüldü.

DPD kuruluş yasasının yürürlüğe girmesinden bir ay sonra, 18 Ocak 1961 Çarşamba günü, Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu ile (ki DPD Başkanlığı görevi-ne vekâleten bakmaktaydı) bir görüşme yaptığı anlaşılan TODAİE Genel Müdürü Prof. Dr. Kemal Fikret Arık, yazara kendisini DPD Genel Sekreterliğine atamayı,

Bir Teknik Yardım Önerisi

Yazarın yarıgünlü olarak görevli bulunduğu TODAİE, kuruluşunu izleyen aylarda da DPD ile ilgili girişimlere katkıda bulunmayı sürdürdü. Haziran 1961'de kendini gösteren ilginç bir gelişme Amerikalıların yaptıkları bir teknik yardım önerisiyle ilgiliydi. Bu konuyla ilgili olarak 12 Haziran 1961 Pazartesi günü TODAİE Genel Müdürü, Birleşmiş Milletler Baş Danışmanı Mr. Watters ile yazardan başka Enstitü'den iki kişinin daha bulunduğu beş kişi Başbakanlığa giderek Devlet Personel Heyeti

TODAİE'den de Devlet Personel Heyetine üye olmak üzere memur temsilcisi çıkarmayı düşündüklerinden söz etti. Ertesi gün TODAİE'ye uğrayan yazar, Genel Müdür Arık'a bir gün önce sözünü ettiği TODAİE'den memur temsilcisi çıkarılması ile kendisinin Genel Sekreterliğe atanması konusunda görüşüp her iki düşünceye de karşı olduğunu söyledi. O da kuruluş yasasına bir daha göz atıp aynı sonuca vardığı karşılığını verdi.

Bunu izleyen haftalar içinde yazarı telefonla arayan DPT Müsteşarı Şinasi Orel kendisinden DPD Başkanlığını kabul etmesini istedi. Yazar, bu göreve kendisinden daha layık, daha deneyimli kimseler bulunabileceğini söyleyerek özür diledi. Buna karşılık Orel yirmi yıllık deneyimin çoğu kez yirmiyeye katlanmış bir yıllık deneyimden başka bir şey olmadığı karşılığını vererek öneride direndi. Yazarın bu olumsuz yanıtında kurumun bir bakıma sakat doğmuş olmasının başarı olanaklarını geniş ölçüde ortadan kaldırmasının yanı sıra, bu görevin yaklaşmakta olan profesörlüğünü geciktirerek öğretim üyeliği uğraşında ilerlemesini engellemesi kaygısı da etkili oldu.

Yaklaşık iki yıllık bir süreden beri TODAİE'de Öğretim ve Yetiştirme Şubesi Müdürlüğü görevini de yürütmekte olan yazar, 11 Mart 1961 günü öğleden sonra TODAİE'nin o dönemde Kızıllırmak Caddesi üzerinde bulunan binasında çalışırken telefonla aranmış, karşısında kendisini Milli Birlik Komitesi üyesi Vehbi Ersü'nün bürosundan aradığını söyleyen, TODAİE'de bir yıl önceki öğrencisi İhsan Güven adlı Hidrojeolog Binbaşını bulmuştu. Güven, Devlet Personel Heyeti Başkanlığı için yazarın düşünüldüğünü, dahası bu konunun MBK Genel Kurulunda da görüşüldüğünü söyledikten sonra önerinin daha önce kendisiyle görüşüldüğünü, ancak kabul etmek istemediğini belirttiğinin kendilerince de öğrenildiğini sözlere ekledi. Yazar, karşılık olarak bunun kendisi için onur verici olmakla birlikte, mesleğiyle ilgisinin eylemli olarak kesilmesi sonucunu doğuracağı için kabul edemeyeceğini söyledi. Karşısındaki, yazarın kaleme aldığı "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Rapor"da bu dairenin kurulmasının bir zorunluluk olduğu belirtildiğine göre bu görevi kabul etmesinin yerinde olacağını, kuruluşun başına genç, iş yapar bir kişinin getirilmek istenildiğini söyleyerek konuşmasını sürdürdü. Yazar, sürekli olmamak koşuluyla bu kuruma elinden geldiğince yardıma, gerek tikçe görüş bildirmeye hazır olduğunu, Heyet üyelerinin doğrudan doğruya yönetimin içinden seçilmesinin daha uygun olacağını söyleyerek konuşmayı sona erdirdi.

Bundan beş gün sonra, 16 Mart 1961 Perşembe günü, yazarı yeniden telefonla arayan DPT Müsteşarı Şinasi Orel, "Gürsel Paşa'nın emri" olduğunu da söyleyerek DPD Başkanlığı görevini kabul etmesini istedi. Yazar, konuyu Devlet Bakanı Sıtkı Ulay'la da konuştukları anlaşılan Orel'e durumu anlatıp yeniden özür diledi.

üyeleriyle tanıştı. Biraz sonra Başbakanlık Müsteşarı Hilmi İncesulu'nun gelmesi üzerine bir masa çevresinde oturularak konunun görüşülmesine başlandı. Amerikalıların 1961 yılında kullanılmak üzere 200.000 dolarlık bir yardım önerisinde bulduklarından söz edildi. Söylendiğine göre Amerikan yardım kuruluşu ICA, bir sürekli uzman, altı adam yılı süreyle geçici uzmanlar göndermeyi, ayrıca altı adam yılı süreyle eğitim için Birleşik Amerika'ya eleman göndermeyi, bunlara ek olarak 5-10 bin dolarlık kitapla gereç sağlamayı, gelecek uzmanların sınıflandırma işini üstlenecek bir firmanın görevlileri arasında yer almalarını öneriyordu.²⁹

Devlet Personel Heyeti üyelerinin bu konuda oldukça sakıncan bir tutum içinde buldukları seziliyor, üyeler gelecek uzmanların TODAİE yapısı içinde çalıştırılmalarını istiyorlardı. Sonunda ICA'ya bir karşı öneri götürülmesine, çalışmaların ertesi gün sürdürülmesine karar verildi. Ertesi sabah TODAİE'ye giden yazar, DPD'nin ICA'dan gelen teknik yardım önerisiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığına yazacağı yazıya girmesi gereken konulara ilişkin notlarını Birleşmiş Milletler Baş Danışmanı ile daha başkalarının da yanında Genel Müdüre okuyup olumlu karşılandığını gördükten sonra DPD'ye giderek bu görüşleri ilgililere aktardı. Gerekli notları alan bu kişiler, gelecek Amerikalı uzmanların tümüyle TODAİE'de çalıştırılacağını, dahası TODAİE'nin sözleşmeye taraf olacağını, Devlet Personel Heyeti'nin bu konuda ilke kararına vardığını söylediler.

Heyet'in bu tutumu oldukça ilginçti. Heyet bu görüşü yabancıları devletin personel yöneltisini belirleyecek bir kuruluşun dışında tutup gelecek uzmanların bir eğitim, araştırma, yayın kuruluşu olan TODAİE'de çalıştırılmalarını daha uygun bulmuş olabileceği gibi, kendilerinin yetki alanlarında gerekli çağdaş bilgilerle donanmış olmamalarından kaynaklanan bir çekingenlik yüzünden de bu yola gitmiş olabilirlerdi. Yazar, benimsenen tutumun arkasında yatan gerçek güdünün birinciden çok ikincisi olduğu duygusu içinde bulunmuştu.³⁰

²⁹ Bu arada Ankara'da ICA'da görevli olan sınıflandırma uzmanı Mr. James Clinton'la 1951-53 arasında Güney Kaliforniya Üniversitesinden tanıdığımız Profesör Frank Sherwood'un da projede görevlendirilmesi düşünülen kişiler arasında bulunduğu anlaşılıyordu.

³⁰ 28 Ağustos 1961 Pazartesi günü Maliye Bakanlığınca ICA'den Mr. Renville'le Mr. Clinton'ın, Maliye Bakanlığından Erhan Işıl'ın, DPD temsilcilerinin, TODAİE Genel Müdürü Arık'la yazarın katıldığı bir toplantı yapılarak ICA'nın DPD'ye yapacağı teknik yardım konusu tartışıldı. Belirli noktalarda görüş birliğine varıldıktan sonra toplantıda bir çeşit eşgüdümçülük yapan Maliye temsilcisinin Türkiye olarak yaptığı bir çıkışla kopma noktasına gelen görüşmelere, yazarın toplantıya bu noktada ara verilerek üzerinde birleşilen konuların taraflarca yazıya dökülüp yarın yapılacak bir başka toplantıya getirilmesini önermesi üzerine son verildi. Ertesi gün TODAİE'de yapılan ikinci toplantıda görüşmeler olumlu bir sonuca

DPD İçin Bir Eğitim İzlenesi

Ankara'daki Amerikalıların ikinci bir girişimi de DPD görevlileri için bir eğitim izlenesi düzenlenmesi biçiminde kendini gösterdi.³¹ 18 Kasım 1963 Pazartesi günü TODAİE yöneticileri aracılığıyla yazara duyurulduğuna göre, Amerikalılar DPD'den kendi görevlileri için TODAİE'ce bir eğitim izlenesi düzenlenmesini isteyecek, bunun da yazarın sorumluluğu altında yapılacağını söyleyeceklerdi. Yazar, bu konuda çeşitli kişilerle gerekli görüşmeleri yaptıktan sonra 20 Kasım 1963 günü ICA'da görevli Dr. Richard Podol'la da konuşup DPD görevlileri için bir eğitim izlenesi düzenlemeyi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi olarak kabul etti. O yıl söz konusu Fakültede "personel yönetimi" konusunda da bir ders okutmakta olan yazar, 26 Kasım 1963 günü DPD'ye giderek eğitim çalışmasına katılacak kişilerle görüştü. 9 Aralık günü de Maliye Bakanlığına uğrayıp üst düzeydeki ilgililerle, ertesi gün İçişleri Bakanlığı Özlük İşleri Genel Müdürü ile bu konuda görüşmeler yaptı. Yazar, eğitim çalışmalarına konuşmacı olarak katılacak kişilerle de gereken anlaşmalara vardıldıktan sonra Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü salonunda 27 Ocak 1964 günü başlayan eğitim çalışmaları 13 Şubat 1964'e değin sürdü. Personel yönetimiyle ilgili kuramsal konuşmaların tümü yazarca yapılmış,³² DPD'den ilgili kişiler Daire'nin bu konulardaki çalışmaları üzerinde bilgi veren konuşmalar yapmış, dışardan daha başka konuşmacılardan da yararlanılmıştı. Bu eğitim çalışmaları sırasında DPD yetkililerinin görevli seçimi,

ulaştı. Yazarın bu konudaki son eylemi 8 Eylül 1961 gecesi ICA Teknik Yardım görüşmeleri konusunda DPD'ye gönderilmek üzere bir yazı kaleme alması oldu.

Bundan sonra 25 Ocak - 16 Haziran 1961 arasında Belçika'nın başkenti Brüksel'de, 17 Haziran - 6 Ekim 1962 arasında Fransa'nın başkenti Paris'te bu ülkelerin "yönetimsel düzeltim" alanındaki deneyleri üzerinde incelemeler yaptığı için gelişmelerin dışında kalan yazar, yurda döndüğünde söz konusu projenin gerçekleşmiş olduğunu gördü.

³¹ Bu arada Devlet Personel Heyeti Başkanlığına İsmet İnönü'nün Başbakanlığı sırasında, Aralık 1961'de, Hasan Şükrü Adal atandı. Mülkiye'yi 1933 yılında bitiren Adal, CHP İzmir Milletvekili Osman Sabri Adal'ın küçük kardeşiydi. Osman Sabri Adal CHP'nin tek parti yönetimi döneminde valiliklerde, Genel Müfettişlik görevinde bulunmuştu. Hasan Şükrü Adal da Emniyet Genel Müdürlüğünde yönetim görevlerinde bulunmuş, bir aralık öğretim görevi de yapmış, İnönü'nün Cumhurbaşkanlığı dönemi Başbakanlarından Şükrü Saracoğlu'nun özel kalem müdürlüğü görevi ile milletvekilliği de yapmıştı.

³² Yazar bu vesileyle daha önce Personel Yönetimi konusunda kaleme almış bulunduğu ders notlarını yeniden gözden geçirmiş, ICA'de yazdırılıp çoğaltılan bu notlar eğitime katılanlara dağıtılmıştı. Yazar, 657 sayılı yasa çıktıktan sonra Türkiye'deki son durumu yansıtan açıklamaları ilgili bölümlerin sonuna ekleyerek notları 1965-66 öğretim yılında yeniden güncelleştirdi. Yazarın bugün bile bu alanla ilgili yayınlarda yollamalarda bulunduğunu gördüğü "Personel İdaresi Ders Notları" o günlerden kalmadır.

sınıflandırma gibi konularda yaptıkları konuşmalarda söyledikleri, konuları yeterince kavramış olmadıklarını, sorunların teknik yönleri üzerinde sağlam bir görüşle, yeterli bir bilgiyle donanmamış olduklarını gösteriyor, bu durum söylenenlerden bir anlam çıkarmakta güçlük çeken katılanlarca da yakınma konusu yapıyordu.

Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları

1962 ile 1963 yılları DPD'nin Devlet Memurları Kanunu tasarısını ortaya koymak amacıyla çalışmalar yaptığı dönemdir. Kimi yabancı uzmanların yardımından da yararlanarak yeni personel düzeninin oluşturulması çalışmalarına başlayan DPD, yürürlükteki durumu yansıtmak amacıyla hazırladığı "Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor" başlıklı bir belgeyi 1962 yılında bastırıp yayımladı. Bunun ardından yine o yıl OECD ile Amerikan AID kaynaklarından yararlanılarak getirtilen yabancı uzmanların görüşlerinden esinlenilerek, 1949-1959 yılları arasında yabancı uzmanlarca sunulmuş yazanakların değerlendirilmesine çalışılıp Ön Rapor'la ilgili olarak belirtilen görüşler de bir ölçüde göz önünde bulundurularak, Devlet Personel Heyetince "Devlet Personel Rejimi Hakkında Teklifler" hazırlanarak Bakanlar Kuruluna sunuldu. Bu çalışmalara dayanılarak geliştirilen yeni personel düzenine ilişkin "İlkeler" Bakanlar Kurulunca benimsenerek 21 Mayıs 1963 günlü Resmi Gazetede yayımlandı. Yasa tasarısı da bu genel ilkelere dayanılarak DPD'ce gizlilik içinde hazırlanmaya başlandı.

Bu gelişmeler, tasarının DPD içinde oluşturulması çalışmalarının dışında bulunan bir gözlemcinin bakış açısından aşağıda izlenip değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Yazar, DPD eğitim izlencesinin başladığı 27 Ocak 1964 günü öğleden sonra Dışişleri Bakanlığı salonunda Devlet Memurları Kanunu tasarısıyla ilgili olarak yapılan toplantıya gitti. Çeşitli bakanlıkların üst düzey yöneticilerinin katıldığı bu toplantı saat 15.00'te başlayıp saat 21.00'de sona erdi. Yazarın bu toplantıdaki ilk gözlemleri tasarının iyi oluşturulmadığını, onu ortaya koyanların yapıcı bir katılmayı sağlayabilecek kişilik özelliklerinden yoksun olduklarını gösteriyordu. Edindiği izlenim, tasarının konunun inceliklerini bilen, her şeyi kafasında eksiksiz bir biçimde tasarlamış kimselerin elinden çıkmadığıydı. Yazarın daha sonra katıldığı benzeri toplantılarda edindikleriyle desteklenip güçlendirilen bir izlenimi de, tasarının en yetkili sözcüsü durumunda bulunan DPD Başkanının bu tartışmalardaki tutumuyla ilgiliydi. Başkan, yaptığı açıklamalardan sonra kendisine yöneltilen bir soru üzerine gereğinden çok fazla konuşuyor, söyledikleri bu sorunun yanıtını vermekten de çok uzak kalıyordu. Soruyu yönelten gibi öbür dinleyiciler de bu ilgisiz, uzun konuşmalar karşısında

umutsuzlukla karışık bir bıkkınlık duymaya başlıyor, Başkan her soruyu bir çeşit engelleme vesilesi olarak kullanıyor, araya girmek isteyen biri çıktığında da onu azarlayarak susturmaktan bile çekinmiyordu. Bir defasında kendisini konuya çekmek isteyen bir müsteşara yönelerek "Beyefendi, siz ne demek istiyorsunuz?" demiş, ondan sonra da kendisine soru yöneltten çıkmamıştı.

DPD'ye yöneltilen başlıca eleştirilerden biri de tasarının kapalı kapılar arkasında, gerekli danışmalar yapılmadan hazırlanmış olmasıydı. Tasarının tartışma konusu yapıldığı birkaç üst düzey yöneticileri toplantısında, DPD Başkanı, bu tür suçlamalara dolaylı bir yanıt verme çabası içinde elini yazarın bulunduğu yöne doğru uzatarak tasarının ilgili bilim çevrelerinin işbirliği, onayı sağlanarak ortaya konduğu izlenimini vermeye çalışmıştı. Oysa böyle bir işbirliğinin de, onayın da söz konusu olmadığı durumdan açıkça anlaşılmaktaydı. Gerçi DPD yetkilileri arasına birtakım kişilerden görüş almakta, ancak bu tür danışmalar gerçek anlamında yapıcı, yaratıcı bir katılmadan çok görünüşü kurtarma, bir biçim gereğini yerine getirme amacına dönük girişimler izlenimi uyandırmaktaydı. Alınan görüşlerin göz önünde bulundurulduğu da kuşkuluydu. Yasayla ilgili olarak görüş bildirmek üzere kendi girişimleriyle DPD'ye başvuran etkili birtakım meslek kuruluşları temsilcileri, bu kurum yetkililerinden "sizi dinlemek zorunda değiliz" biçiminde yanıtlar aldıklarından, kapıların yüzlerine kapandığından yakınmışlardı. O dönemde kuruluşları hızlı bir gelişme gösteren memur sendikalarıyla yapılan danışmalar da, dışarı yansıyan bilgilere göre, işin özünü ilgili bir görüş ya da bilgi alışverişinden çok, yasa maddelerinin desteklenmesini sağlamak amacını güden pazarlıklar biçiminde kendini göstermişti.³³

Yazar, 1964 yılı Ocak ayının son günlerini, öbür işleri arasında Devlet Memurları Kanunu Tasarısını incelemekle geçirdi.

1 Şubat 1964 Cumartesi sabahı Siyasal Bilgiler Fakültesinde DPD'nin hazırladığı Devlet Memurları Kanunu tasarısı konusundaki Fakülte görüşünü belirlemek üzere bir toplantı yapıldı.³⁴

³³ Yasanın özensiz bir biçimde oluşturulmasına eklenen bir başka talihsizlik, TBMM'de 657 sayılı yasanın yeterli bir incelemeden geçirilmeden aceleyle yasalaştırılmış olmasıdır. Yazar, bu yasanın karma komisyondaki görüşmelerinin bir bölümüne tanık olmuş, ciddi bir biçimde tartışılması gereken maddelerin, komisyon üyelerinden bir bölümünün kaygı, umutsuzluk ifadeleriyle dolu bakışları altında baş döndürücü bir hızla kabul edildiklerini görmüştü. Tasarının Meclisin tatil havasına girdiği Temmuz ayında yasalaşmış olması da bunda bir ölçüde etkili olmuştur.

³⁴ Bu sırada yazar bugün "merkezi sistem" olarak bilinen üniversiteye giriş düzeninin kurulmasıyla ilgili çalışmalar yapmakta, 10 Şubat 1964 günü Üniversitelerarası Giriş Sınavı Komisyonuna Ankara Üniversitesi temsilcisi olarak seçildiği kendisine bildirilmiş bulunmaktaydı.

Yazar, 11 Şubat 1964 Salı günü öğleden sonra Siyasal Bilgiler Fakültesine gidip Devlet Memurları Kanunu tasarısıyla ilgili birtakım hazırlıklar yaptı. Daha sonra, 19 Şubat 1964 Çarşamba günü Devlet Personel Dairesine giden yazar orada Devlet Personel Heyeti üyeleriyle tasarı üzerinde görüştü. 28 Şubat 1964 Cuma günü ICA'ya uğrayan yazar orada da Mr. Renville'le personel reformu üzerinde Dr. Podol'un da hazır bulunduğu bir görüşme yaptı.

4 Mart 1964 Çarşamba sabahı yazar, SBF Dekanı için o gün Üniversitelerarası Kurul'da görüşülecek olan Devlet Memurları Kanunu tasarısıyla ilgili iki sayfalık bir not hazırladı. Aynı gün saat 10.00'da İstanbul Üniversitesinden Bedi Feyzioğlu, İsmet Giritli, İstanbul Teknik Üniversitesi temsilcisi, Şeref Gözübüyük'le yazarın katılmasıyla bir toplantı yapılarak üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarının Devlet Memurları Kanunu kapsamından çıkarılması konusunda oybirliğiyle alınan karar Üniversitelerarası Kurul'a bildirildi.

Yılın sonlarına doğru üniversite içinde bir üniversite personel yasası hazırlanmasına yönelik çalışmalara hız verildi. Yazar, Ankara Üniversitesiyle İstanbul Üniversitesinde yapılan bu çalışmalarda da etkin bir biçimde görev aldı.

Devlet Memurları Kanunu tasarısı ortaya çıktıktan sonra üniversiteler dışında kalan birçok kurumlar da kendi durumlarıyla ilgili olarak birtakım girişimlerde bulunmak gereğini duymuşlardı. Bunlardan biri de yazarın 7 Nisan 1965 günü Genel Müdürlüğüne seçtiği TODAİE idi. 19 Mayıs 1965 Çarşamba günü yanında TODAİE'den bir uzman olduğu halde TBMM binasında DPD Başkanı Hasan Şükrü Adal'la buluşup Meclis'e sunulmuş bulunan Devlet Memurları Kanunu tasarısında TODAİE ile ilgili olarak yapılması gereken değişiklikleri görüşen yazar, bu arada karma komisyona çıkararak tasarının 217. maddesine "devlet memurları eğitimi genel planı"nın oluşturulmasında görüşü alınması gereken kuruluşlar arasına TODAİE'nin adının da konmasını sağladı.

TBMM'de görüşülmesi aralıklı olarak yaklaşık on ay süren Devlet Memurları Kanunu tasarısı pek az değişiklikle 14 Temmuz 1965 günü kabul edilmiş, 23 Temmuz 1965 günlü (12056 sayılı) Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmişti. Tasarının Millet Meclisi ile Cumhuriyet Senatosu genel kurullarında görüşülmesi yalnız dokuz gün sürmüştü. Toplam 239 esas, 24 geçici maddeden oluşan yasanın 79 maddesi yayımlandığı gün, 51 maddesi 1966 mali yılı başından önce, 132 maddesi de 1966 mali yılı başından başlayarak yürürlüğe girecekti. Yargıçlarla savcılar, subaylarla astsubaylar yasanın kapsamı dışında bırakılmış, üniversite öğretim üyeleriyle yardımcılarını ise yalnız akçal hükümler bakımından yasaya bağ-

lı tutulmuştu. Yerel yönetimlerle kamu iktisadi kuruluşları için ayrı birer yasa çıkarılması gerekiyordu.

Sınıflandırma Çalışmaları

Yasanın bir bakıma en önemli, ilerde birçok güçlükler yol açacak hükümleri sınıflandırma ile ilgili olanlardı. Devlet kamu görevlerinin gerektirdiği işler, hizmet niteliklerine, mesleklere, devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacak, aylıklar da ona göre belirlenecekti.

Sınıflandırma işinin yapılması tüzüklere bırakılıyor, yasa otuz altı yerde sınıf tüzüklerine yollamada bulunuyordu. Yasanın geçici birinci ile ikinci maddeleri kurumların öncelikle ele almaları gereken konuları göstermekteydi. Geçici birinci maddeye göre bütün kurumlar, kendi yapıları içinde oluşturulmasını öngördükleri sınıflara ilişkin önerilerini "hizmetlerin kurum içinde birbirleriyle olan değer oranlarını matematik formüllerle belirterek" yasanın yayımlanmasını izleyen iki ay içinde DPD'ne bildirmekle yükümlüydüler. Geçici ikinci madde ise kurumlara, oluşturulmasını öngördükleri sınıflara uygun olarak düzenleyecekleri kadroları yayımlanma gününü izleyen üç ay içinde DPD ile Maliye Bakanlığına bildirmek yükümlülüğünü getirmekteydi.

Yasanın ilerde sorunlara yol açacak hükümlerinden biri, sınıflandırmanın görevlerin "devlet için taşıdıkları değere göre" sınıflandırılacağına ilişkin hükümdü. Yasanın açıkça benimsediği Amerikan sınıflandırma yönteminde işlerin görevin türü ile ödevlerinin, yetkileriye sorumluluklarının güçlüğüyle ağırlığına göre kümelenmesi öngörülüyor, bu işin de nasıl yapılacağı nesnel, somut kurallara bağlanmış bulunuyordu. Bu kuralları bir yana itercesine "görevin devlet için taşıdığı değer"den söz edilmesi, konuyu ussallık alanından çıkarıp "hikmet-i hükümet" alanına taşıyor, sanki belirli görev sınıflarına devlet'in "hikmetinden sual olunmaz" bir değerlendirmesine göre işlem yapıp ona göre ödemedede bulunulacağı izlenimini uyandırıyor.

Yukarıda sözü edilen iki geçici maddede anılan işin iki ya da üç ay gibi kısa bir süre içinde yerine getirilmesi olanaksız denebilecek ölçüde güçlü. DPD, belki de kendisinin altından kalkamayacağından korktuğu bir işi bu konuda kendisinden daha da hazırlıksız, uzmanlık bilgisinden tümüyle yoksun bulunan kurumlara, herhangi bir aydınlatma ya da eğitim çabasına bile girişmeden yüklemekle kendi saygınlığını da ortadan kaldıracak yanlış bir yola girmiş oluyordu.³⁵

³⁵ Sınıflandırma konusundaki bilgi, deneyim eksikliğinden kaynaklanan kaygılar oldukça yaygındı. Bu arada 12 Temmuz 1965 Pazartesi günü Tabii Senatör Kadri Kaplan TODAİE'de Genel Müdür olan yazarı görmeye gelerek kendisine yasanın sınıflandırmayla ilgili hükümleri konusunda sorular yöneltmişti.

1965 yılının son üç ayı çeşitli kamu kuruluşlarının sınıf tüzüklerini hazırlamak üzere yoğun çabalar gösterdikleri bir dönemdir.

Yasanın ilk tasarlandığı biçimiyle özünü oluşturan sınıflandırma konusunda daha işin başında önemli bir yanlışlık yapıldı. Bu, yasa tasarısının oluşturulmasına geçilmeden önce yeni düzenin ana dayanağı olan sınıflandırmanın deneme amacıyla seçilecek bir kamu kuruluşunda eylemli olarak uygulanması yoluna gidilmemiş olmasıydı.

Tüzük çalışmaları kurumların sorumluluğuna bırakıldıktan sonra da, sınıflandırma gibi oldukça teknik bir işi yapacak kişileri bu göreve hazırlamak üzere bir eğitim çalışması düzenlenebilir, böylece yorum ayrılıklarıyla bilgisizlikten kaynaklanan birçok yanlışlıklar daha başlangıçta önlenebilirdi.

Oysa adını belki de ilk kez duydukları görev sınıflandırmasının nasıl yapılacağı konusunda herhangi bir görüşleri bulunmayan kurumlar, bir uzmanlık konusu olan, iş çözümlerinin yapılmasını gerektiren böyle bir çalışmayı yapacak bilgiyle, deneyimle donanmış görevlilerden yoksundular. Üstelik ellerine bu işi nasıl yapacaklarını gösteren bir kılavuz da verilmemişti. Yasa gereği sınıflandırma çalışmalarını iki aylık bir süre içinde sonuçlandırmaları beklenen kurumlar gerçek bir bunalım içine düştüler. Aydınlanmak için başvurdukları DPD'nden sorularına yanıt alamadıklarından, daha da kötüsü azarlandıklarından yakındılar. Bu arada kurumlar, bir yandan yasanın koyduğu yükümlülüğü el yordamıyla yerine getirmeye çalışırken, bir yandan da sınıflarla sınıflar içindeki dereceler yapısını kendi çalışanlarına olabildiğince yüksek aylıklar sağlayacak bir biçimde düzenleme çabasına düştüler. DPD ilgilileri, üzerinde herhangi bir inceleme yapmadan, tümüyle görevin gereklerine göre değişmesi gereken "derece" sayılarını önceden belirleyip kurumlara bu yolda yönerge verme yoluna bile gittiler. Böylece DPD'nin sınıflandırma yöntemini kavramış uzmanlardan yoksun bulunduğu gerçeği bir kez daha su yüzüne çıkmış oldu. Sayıları 232'yi bulan sınıf tüzükleri taslaklarına DPD'nce son biçimi verildi. Tüzüklerin, Bakanlar Kurulunda ele alınmadan önce, 1966 yılının Şubatla Mart aylarında Müsteşarlar düzeyinde bir incelemeden geçirilmesi uygun görüldü.³⁶

Müsteşarlar toplantılarında yapılan incelemeler, sınıf tüzüklerinin gereken titizlikle hazırlanmamış olduğunu ortaya koydu. Kurum temsilcilerinin bu toplantılarda daha önce önerdikleri kimi sınıfları geri almak is-

³⁶ Müsteşarların yanı sıra birçok Genel Müdürün de katıldığı bu toplantıların ilki 22 Şubat 1966 Salı günü yapıldı. O sırada öğretim görevinin yanı sıra TODAİE Genel Müdürlüğü görevini de yürütmekte olan yazar bu toplantıların tümüne yakın bir bölümüne —nerdeyse 1-16 Mart 1966 günleri arasında her gün yapılan toplantılardan on ikisine— katıldı.

tedikleri, unutulduğunu söyleyerek yeni birtakım sınıflar kurmak önerisinde buldukları görüldü. Kimi sınıflarla onların içindeki derecelerin görev tanımları işin niteliğiyle gereklerine aykırı düşüyordu. Gerek yetişme gerek çalışma koşulları birbirine benzeyen sınıflar için belirlenen aylıklar arasında uyumsuzluklar vardı. Sınıfların dereceleri görevin niteliğine, güçlük, sorumluluk düzeylerine göre değil, derece yükselmelelerinin bütçeye getireceği yükü azaltacak biçimde belirlenmişti.³⁷

Böylesine teknik bir sorun olan sınıflandırma konusu, dönemin Başbakanını bile meşgul edecek ölçüde bir güncellik, bir önem kazanmıştı.³⁸

Yukarıda değinilenlerin yanı sıra değinilmeyen daha başka yetersizlikleri dolayısıyla sınıf tüzükleri bir yana bırakıldı.

Yasadaki hükümlerin pek çoğunun uygulanması sınıflandırmanın yapılmasına bağlı olduğu için böylece önemli bir çıkmaza girilmiş oldu. Bu arada Anayasa Mahkemesinin üniversitelerle ilgili olarak aldığı bir kararda dolaylı olarak beliren bir görüşüne uyularak,³⁹ daha önce sınıf tüzüklerine bırakılmış olan işlerin de yasa ile düzenlenmesine karar verildi. 657 sayılı yasanın yürürlüğe girişinin birinci yıldönümüne rastlayan günlerde DPD ile görevli Devlet Bakanı, söz konusu yasa hükümlerinin uygulanabilmesi için hazırlanması gereken "tüzük taslaklarının tasarı haline getirilmesinin kısa sürede sonuçlandırılmıyacak kollektif bir mesaiyi gerektirdiğinin" anlaşıldığını açıkça belirtmek gerektiğini duydu.

Bundan sonra 1966 Ağustosunda DPD'nin yönetici kadrosunda deęi-

³⁷ Yazar, katıldığı toplantılardan birinde, inceleme konusu sınıf tüzüklerinden birindeki derecelerin görevin niteliğine uygun olmayan bir biçimde düzenlenmiş bulunduğuna için değiştirilmesi gereğine değinmiş, yanına gelip sözlerini bitirmesini güçlükle bekleyen Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürü Ruza Turgay "Üstadım ne yapıyorsunuz? Bizi perişan edeceksiniz" demişti.

³⁸ O günün Başbakanı Süleyman Demirel, 29 Temmuz 1966 Cuma günü, rahatsızlığı dolayısıyla evinde dinlenmekte olan yazara TODAİE Genel Müdürü olarak telefon edip 657 sayılı yasanın 3. maddesindeki "işlerin devlet için taşıdığı değer"i belirleyecek ölçütler üzerinde TODAİE'de bir çalışmaları olup olmadığını, bu konuyu saat 16.30'da kendisiyle görüşmek istediğini söyledi. Böyle bir görüşmeyi olanaksız kılan geçici bir rahatsızlığından dolayı özür dileyen yazar kendisine bu konulara değinen bir yazısından söz etmiş, biraz sonra bir araba yollayan Başbakan yazarın aşağıdaki imzasız yazısının basım evinden gelen düzeltmelerini almıştı. Bu yazıda o günkü sınıflandırma çalışmalarının gerçekçi bir değerlendirilmesi yapılmıştır:

"Devlet Memurları Kanunu ve Sınıf Tüzükleri," *Âmme İdaresi Bülteni* (TODAİE yayını) (Ağustos 1966, Sayı 7), s. 8-9.

³⁹ 8 Haziran 1966 günlü, 12317 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan söz konusu Anayasa Mahkemesi kararıyla ilgili olarak yazarın şu imzasız yazısına bakınız: "Personel Reformu," *Âmme İdaresi Bülteni* (Ekim 1966, Sayı 8), s. 9.

şiklik yapılarak⁴⁰ yasayı işler duruma getirmek amacıyla, uzun süren, ancak olumlu bir sonuca ulaşmayan komisyon çalışmaları yapıldı. Böylece yaklaşık üç yıllık bir süre boşuna geçirilmiş oldu.

Yasayı yeniden diriltebilmek amacıyla DPD'de bir "İhtisas Komisyonu" oluşturularak 12 Ekim 1966'da çalışmalara başlandı.⁴¹ 8 Haziran 1967 gününe dek süren bu çalışmalardan da olumlu bir sonuç alınamadı.

Daha sonra yine bu amaçla yeni bir arayışa girişildi. Daha doğrusu bu arayış yukarıda sözü edilen "İhtisas Komisyonu'nun kurulmasından önce başlamış, bu arada DPD'nin yeni Başkanı Niyazi Akı 26 Eylül 1966 Pazartesi günü yazarı TODAİE'de görmeye gelerek söz konusu yasanın uygulanmasıyla ilgili olarak neler yapılabileceği konusunu görüşmüştü. DPD Başkanı 6 Ekim 1966 Perşembe günü akşam üzeri yazarı TODAİE'de bir kez daha görmeye gelerek kendisiyle görüşmüştü. Yazar bu görüşme sırasında DPD'nin işin özüne inmeyen bir çözüm arayışı içinde bulunduğu, 657 sayılı yasanın sınıflandırma ile ilgili hükümlerinde yapılacak pek kaba bir değişiklikle bu işin içinden sıyrılmak istediği izlenimini edinmişti.

Bundan sonra aynı amaçla Maliye Bakanlığında kamuoyundan titizlikle gizlenen çalışmalar yapıldı. DPD yetkililerinin de katıldığı bu çalışmalar sonunda 657 sayılı yasayı değiştiren 1327 sayılı yasa ortaya çıktı. 31/7/1970 günü yürürlüğe giren bu yasa asıl yasadaki sınıflandırma düzenini tümüyle değiştirmekteydi.

1327 sayılı yasa bütün devlet memurluklarını sekiz büyük sınıf içinde topluyor, asıl yasanın "görevin önem ve sorumluluğunun artışı ile ayarlı

⁴⁰ Bu değişiklikte DPD Başkanlığına 1966 Ağustosunun sonlarına doğru eski valilerden Niyazi Akı getirildi.

⁴¹ Dokuzlar Komisyonu olarak da adlandırılan bu kurul, DPD Başkanı Niyazi Akı'nın başkanlığında aynı dairenden Sait Kandan, Hayrettin Kalkandelen, İbrahim Demir'den, Maliye Bakanlığından Ragıp Hanyal, Necmettin Narlıoğlu ile Sabahattin Benlikol'dan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinden Doç. Dr. Şeref Gözübüyük'ten, TODAİE'den Vedat Erkin'le Cahit Tutum'dan oluşuyordu.

Bu konuda daha sonraki gelişmeler için yazarın daha önce adı geçen Âmme İdaresi Bülteni'nin Aralık 1966 sayısındaki "Devlet Memurları Kanunu Üzerinde Çalışmalar" başlıklı (s. 9-10) imzasız yazısı ile Şubat 1967 sayısındaki "Personel Kanunu Çalışmaları" (s. 1), Nisan 1967 sayısındaki "Devlet Memurları Kanunuyla İlgili Çalışmalar" (s. 1), Ağustos 1967 sayısındaki "Devlet Memurları Kanunu ile İlgili Çalışmalar" (s. 1), Ekim 1967 sayısındaki "Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları" (s. 1), Aralık 1967 sayısındaki (yazarca imzasız olarak kaleme alınan) "Devlet Memurları Kanunu Üzerindeki Çalışmalar" (s. 1), Şubat 1968 sayısındaki (yine yazarın imzasız olarak kaleme aldığı) "Devlet Memurları Kanunu Hakkında" (s. 8), Nisan 1968 sayısındaki (yine yazarın kaleme aldığı) "Devlet Memurları Kanunu Çalışmaları" (s. 1) başlıklı yazılara bakınız.

yükselme adımı” olarak tanımladığı, sınıflandırma düzeninin ana öğelerinden biri olan derece kavramını kaldırıyordu.

İlk bakışta da görüldüğü gibi, bu sınıfların kapsamı görevlilerle ilgili herhangi bir işleme ussal bir dayanak oluşturamayacak ölçüde genişti. Bir sınıfa birbirinden öylesine değişik görevler sokulmuştu ki bunlara eşit işlem yapmanın ne olanağı vardı, ne de doğru olurdu.

Örneğin, bu sınıflardan biri olan “Genel İdare Hizmetleri Sınıfı,” “yönetim, icra, büro ile benzeri görevleri yapmakta olup bu yasayla belirlenen öbür sınıflara girmeyen” herkesi içine almaktaydı. Müsteşardan planlama uzmanına, bakanlık müfettişinden evrak memuruna, hesap uzmanından büro şefine değin, yetişme ya da hizmet koşulları, yaptıkları işin cinsi, güçlük ya da sorumluluk derecesi birbirinden böylesine ayrı görevleri bir araya getiren bir sınıfın görevli yönetimine ilişkin işlemleri düzene sokmada işe yarar bir birim olamayacağı açıktı. Bu sınıfa girecek kamu görevlilerine ne benzer bilgilerle becerilerin varlığını ortaya koyacak sınavlar uygulanabilir, ne benzer aylıklar ödenebilir, ne de başarı değerlendirmeleriyle yükselmelerde ya da görev sırasında eğitilmelerinde benzer yöntemler uygulanabilirdi. Öbür sınıflar için de durum aşağı yukarı böyleydi.

Yasa, bundan dolayı bu sınıflardan birçoğu için adayların öğrenim düzeylerine göre çeşitli giriş dereceleri ile tavan dereceleri öngörmüştü. Kısacası, bunlar görevli işleri uzmanlarının anladığı anlamda birer sınıf değil, sınırları anlamsızlığa varacak ölçüde geniş tutulmuş birtakım kamu görevlileri kümeleriydi. Uygulamada önemli bir amaca yaramayan bu gibi geniş kümelerin zihnen ya da kâğıda dökülerek oluşturulmasında da herhangi bir güçlük yoktu. Bu sınıflandırma, açıkça, görünüşü kırtarmak, sanki “işte yasada sözü edilen sınıflandırmayı böylece yapmış olduk” diyebilmek için yapılmıştı. Devlet Memurları Kanununun 1327 sayılı yasayla değiştirilen 36. maddesinde yer alan sınıflandırmanın amacı, devlet memurluğuna girişte öğrenim düzeyini, yükselmelerde ise görevde esikliği esas olarak alan eski Barem düzeninin olduğu gibi sürdürülmesi, gösterge ile katsayı esasına dayanan yeni kademeli aylık çizelgelerine görünüşte bir uyarılmanın sağlanmasıydı. Böylece az gitmiş uz gitmiş, dere tepe düz gitmiş, ancak arkamıza döndüğümüzde bir arpa boyu yol gittiğimizi görmüş oluyorduk.

GENEL GÖZLEMLER

Görüldüğü gibi, Türkiye’de DPD’nin kuruluş öyküsü, onun başlıca kuruluş amacı olan “personel reformu” çalışmalarındaki başarısızlığın da bir öyküsüdür.

Türkiye’de özekselsel bir personel örgütü kurulmasına ilişkin önerinin ilk kez yer aldığı Barker Yazanağı, ülkemizde “personel yönetimi”ni de içine alan kamu yönetimi bilim dalının kurulup yerleşmesinde olağanüstü bir ölçüde belirleyici olmuştur. Siyasal Bilgiler Fakültesinde kamu yönetimi öğretiminin başlaması, çok sayıda genç üniversite öğretim üyesiyle yardımcısının bu alanda yetişmek üzere Birleşik Amerika’ya gönderilmesi doğrudan doğruya orada yer alan önerilerin bir sonucudur. Aradan otuz yılı aşkın bir süre geçtikten sonra, yabancılardan oluşan küçük bir kurulun ortaya koyduğu, ana konusu da yönetim olmayan bir yazanakta yer alan bir iki önerinin yazarın da aralarında bulunduğu birçok kişinin uğraşsal yazgısına yön verdiğini, birtakım kurumların ortaya çıkmasını sağlayarak bir ülke için önemli gelişmelerle sorunlara yol açtığını görmek oldukça düşündürücü oldu.

Burada Dünya Bankası gibi görünüşte uluslararası bir kuruluşu da kolaylıkla araç olarak kullanabilen Birleşik Amerika’nın büyük etkisi olmuştur. Amerikalıların kendi yönetsel kurumlarıyla uygulamalarını üçüncü ülkelere, uygulanabilirliği konusunda eleştirici bir tutuma girmeden, bir “inançyayar” çabacılığıyla benimsetmeye, akçal destekle başka türlü olanaklar da sağlayarak bunu gerçekleştirmeye çalışmaları burada da bütün açıklığıyla kendini göstermiştir.

Ülkemizde yönetkil erki ellerinde bulunduranların bu yöndeki etkilerle baskılara karşı yadırgatıcı bir ölçüde açık, duyarlı oldukları görülmüştür. Demokrat Parti yönetiminin son yıllarında, o dönemin Maliye Bakanının tutumunda, yönetkil düzeydekilerin yabancılardan telkinleri karşısında gözü kapalı sayılabilecek bir uyma eğilimi içinde bulduklarını, bu genel eğilimin Maliye Bakanlığı içinde 27 Mayıs 1960 Devriminden sonra da sürdüğünü belirgin bir biçimde gözlemlemiş bulunuyoruz. Getirilmek istenen uygulamaların ülke koşullarına uygun olmayabileceği, sorunlara yol açabileceği yolunda üniversiteden en azından birtakım uyarılar gelmiş, ilgili üst düzey kamu görevlileri arasında duraksamalar ortaya çıkmış, buna karşılık en üst yönetkil düzeylerde dış etkilere boyun eğcilik eğilimleri görülmüştür.

Bu deneyin ortaya koyduğu bir başka gerçek de, o dönemdeki Türk kamu yönetiminin özgün çözümler ortaya koymak konusundaki yeteneksizliği olmuştur. Gerçekten de, yazar, o yıllarda yakından gözlemlemek olanağını bulduğu, müşteşar, genel müdür düzeyindeki kamu görevlileri arasında bu işin üstesinden gelebilecek deneyimle, bilgiyle, beceriyle donanmış, güven verici bir tek kişiyle karşılaşmamıştır. Gerek 1950’li yılların ortalarında hazırlanan Personel Kanunu tasarısı, gerek daha sonraki Devlet Memurları Kanunu, bir bakıma utandırıcı, kaba bir öykünmeciliğin izlerini taşımaktadır. Bu gibi sıradan öykünmeciliklerin izleri, istenir-

se yasanın belirli yerlerinde bile bulunabilir. Örneğin 657 sayılı yasanın 36. maddesinde “Genel İdare Hizmetleri Sınıfı” başlığı altındaki tümcede geçen “... kurumlarda yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören” deyişindeki “icra” sözünün Türkçede hiçbir anlamı yoktur. İngilizcedeki “executive class” sözünden alınmış olan bu sözcük, İngiltere’de basımevi müdürü, hapishane müdürü gibi genellikle orta öğrenim görmüş ikinci derece yöneticileri anlatmaktadır. Böyle bir sözcüğü bağlam dışı, anlaşılmaz bir biçimde kullanmanın hiçbir gereği yoktur. Aylıklarla ilgili olarak getirilen gösterge - katsayı uygulaması da Fransa’dan aktarılmış önemsiz, basit bir yöntemdir. Sözü edilen iki yasa tasarısı ile bunlardan ikincisinin çeşitli değişikliklerinde de yer alıp uzun süre varlığını sürdüren kaba gelişmeler, birbiriyle bağdaşması olanaksız Amerikan sınıflandırma düzeniyle ülkemizdeki geleneksel Barem düzenine özgü öğelerin sırtarak yan yana yer almaları gibi tutarsızlıklar bu tür yeteneksizlik belirtilerinin başka örnekleridir.

DPD’nin belki başta gelen mutsuzluğu, yeterince saygınlıklı bir kurum olarak doğmamış olmasıdır. Yurttaşla doğrudan doğruya bir işgörü sağlamayan, destek hizmet kuruluşu niteliğindeki örgütlere karşı politikacılar genellikle üvey çocuk gibi davranırlar. DPD ile aynı yıl içinde kurulan Devlet Planlama Örgütü de bu nitelikte bir kuruluş olmakla birlikte, Türkiye’de bir devrimle sonuçlanan tartışmalar içinde önemli bir yer tutması dolayısıyla, bir de uğraşı konusunun ülke yaşamındaki açık önemi yüzünden kuruluş aşamasında daha büyük bir ilgi görmüş, yetenekli kişiler için daha çekici olanaklar sağlayacak biçimde kurulmuştur. Bir düzeltim kuruluşu olarak düşünülen DPD ise ödeme düzeni bakımından sıradan bir kamu kuruluşundan farksız olarak dünyaya gelmiş, bu yüzden de yüksek bir gecikiliktan başından beri yoksun kalmıştır. Düzeltim ise birinci sınıf, üstün nitelikli kişiler ister.

DPD’nin kuruluş yıllarındaki bir başka bahtsızlığı da, daha önce bir ölçüde değinildiği gibi, Devlet Memurları Kanunuyla ilgili çalışmalarda sağlam bir yöntem izlenememesidir. Bir çalışmayı yaratıcı bir biçimde tasarlayıp o konuda katkıda bulunabilecek tüm kişilerin yapıcı görüşlerini alarak aşama aşama olumlu bir sonuca ulaştırabilecek yetenekle beceriyi kişiliğinde bir araya getiren kamu görevlilerinin eksikliği ülkemizde sürekli olarak duyulmuştur. Bu tür çalışmaların başlangıcında genellikle gözlemlenen bir eksiklik, gerekli tüm verilerin toplanıp konu zihinde yeterince olgunlaştırılmadan çözümlere yönelmektir. Bu, öncelikle görevli kişilerin o konuyu iyi bilen kimseler olmasını gerektirir. Devlet Memurları Kanunu tasarısını oluşturanların başlıca mutsuzluğu, konu üzerinde uğraşmanca bir bilgiden, yetişkinlikten yoksun olmalarıydı. Bu aşamada yapılması gereken bir başka çalışma da, o konuyla ilgili önceki çalışma-

ların gözden geçirilerek geçmiş çabalarla düşüncelerin eksiksiz bir biçimde değerlendirilmesidir. Örneğin, bu kurala uyulup da sonuçsuz kalan Devlet Personel Kanunu tasarısıyla ilgili olarak yapılan tartışmalar, sunulan yazanaklar incelenmiş olsaydı düşünülen yanlışların birçoğundan kolayca kaçınılabilirdi. Bununla yakından bağlantılı bir başka eksiklik de, en titiz çabalar bile gösterildikten sonra ortaya konan taslakla ilgili olarak gereken yerlerden görüş alınmasında görülen aksaklıklardır. DPD'nin kuruluş döneminde özellikle 657 sayılı yasanın oluşturulması sırasında çeşitli yerlerden yazılı ya da sözlü olarak görüş istenmiş, ancak oluşturulan taslaktaki önemli yapı bozukluklarıyla çelişkiler yüzünden belki de her şeyin yeniden ele alınmasını gerektiren önerilerle karşılaşıldığı için daha çok alınan görüşlerin dosyalanmasıyla yetinilmiş, bu görüşler gerektiği gibi göz önünde bulundurulmamıştır.⁴² Bütün bu sorunlar, DPD'nin kurul-

⁴² Bu kötü alışkanlık, kurumun burada alınan anlamdaki kuruluş yıllarından sonra da sürmüştür. 657 sayılı yasanın uygulama yönetmeliklerinin taslakları görüş bildirilmek üzere üniversiteye de gönderilir, bu incelemeyi Ankara Üniversitesi adına biz yapıp yazanaklar sunardık. Bu incelemeler sırasında edindiğimiz en güçlü izlenim, bütün bu metinlerin uğraşmanca (profesyonelce) bir yaklaşımla kaleme alınmamış, bu alanın inceliklerini bilen kimselerce oluşturulmamış bulunduğuydu. Bu metinlerin, daha sonra, öne sürdüğümüz ancak çoğu kez de konunun tümüyle yeni baştan ele alınmasını gerektiren bu öneriler göz önünde bulundurulmadan, ilk biçimleriyle Resmi Gazetede yayımlandığını görür, bundan kurum adına da, bu anlamsız, uygulanmaz metinleri uygulamak durumunda kalan öbür kamu kuruluşları adına da üzüntü duyardık. Bir defasında bu konuyu da araştırmakla görevlendirdiğimiz SBF'deki doktora öğrencilerimizden biri bizim görüş bildirme yazılarının üzerlerinde herhangi bir işlem yapılmadan dosyaya konup saklanmış olduğunu görmüştü.

Kurumun daha yakın geçmişteki bir başka çalışmasını 2 Nisan 1987 günü Ankara Üniversitesinde yapılan bir toplantı dolayısıyla daha yakından tanımak fırsatını bulduk. Bu toplantıya, bir yıla yakın bir süre önce üniversitede işe alınan beş yüzü aşkın görevlinin DPD'ce hazırlanıp 27 Haziran 1983 günlü, 18090 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Yönetmelik" uyarınca oluşturulan Eğitim ve Sınav Yürütme Komisyonu üyesi olarak çağırılmıştık. Bu vesileyle dikkatle okuduğumuz yönetmeliğin ilk yadrgatıcı yanı, altında Cumhurbaşkanıyla Bakanlar Kurulu üyelerinin imzaları bulunan sunuş tümcesinde görevli eğitimi konusunda herhangi bir yetkisi bulunmayan Sayıştay'ın incelemesinden geçirildiğinin yazılı olmasıydı. Yönetmelikte yer alan uygunsuz birçok hükümlerden, bu metnin görevli eğitiminin ana ilkelerinden bile habersiz kimselerce hazırlanmış olduğu açıkça anlaşılıyordu. İlk sakatlık, metni kaleme alanların görevli eğitiminin her şeyden önce işin daha iyi yapılmasını sağlamaya yönelik bir çalışma olduğunun yeterince farkında olmayıp çeşitli düzeylerdeki okullarda öğrenilmiş olması gereken birtakım bilgileri adaylık döneminde odacıdan daktiloya, hemşireden şoföre, imamdan aşçıya kadar çok değişik nitelikteki görevlilere yeniden anlatıp öğretmek gibi yadrgatıcı bir çabaya girmesiydi. Bir başkası, adaylık dönemi eğitiminin çeşitli evrelerine tümüyle keyfi bir biçimde taban-tavan süreleri konmuş olmasıydı. Ayrıca, görevli eğitimi uzmanlarının mesleki becerileriyle kararlaştırıp uygulama alanına koymaları gereken

masından bu yana çeyrek yüzyılı aşkın bir sürenin geçmiş olmasına karşın bugün de sürüp gitmektedir.

Büyük beklentilerle kurulmak istenen bu örgüt ne yazık ki amacına ulaşamamış, gerçek anlamında bir işlerlik kazanamamış, işlevini yerine getirebilecek bir başarı düzeyine ulaşamamıştır. Bu yazıyı, karışık, buruk duygular içinde bitiriyoruz.

birçok işler, kötü bir casuistique tüzecilik çabasına düşülerek kurallaştırılmaya çalışılmıştı. Eğitimde kullanılacak gereçlerin, sorulacak soruların DPD'ce geliştirileceğine, sınavların yapılışına ilişkin hükümler gülünçlükle ağırlatıcılık arasında değişmekteydi. Böylece, aslında yönetime destek olması gereken görev-içi eğitim, yöneticilerin altından nasıl kalkacaklarını kara kara düşündükleri bir karabasana dönüştürülmüş oluyordu. Toplantıyı izlerken, öbür kamu kuruluşlarının da bu konuda kim bilir ne büyük sıkıntılarla karşılaştıklarını, yönetmeliğin Sayıştay gibi bu işlerle ilgisiz bir hesap mahkemesine incelenmiş olmasının belki de yukarıdakilere benzer eleştirilerle karşılaşmamak kaygısından kaynaklandığını düşündük.

DEVLET PERSONEL DAİRESİNE KAMU GÖREVLİLERİNİN YETİŞTİRİLMESİ KONUSUNDA VERİLMESİ GEREKEN YETKİLER

Kamu görevlilerinin yetiştirilmesi sorunu yakın bir geçmişe dek yalnız ilgili bakanlıklara düşen bir görev sayılmakta iken, son zamanlarda birçok ülkelerde —şimdi ülkemizde kurulması kararlaştırılan Devlet Personel Dairesine benzeyen— Sivil Servis Komisyonlarında Eğitim Bölümleri kurulması yolunda belirgin bir eğilim göze çarpmaktadır.

Bu arada, Amerika Birleşik Devletlerinde 1948 yılında çıkarılan bir Başkanlık Kararnamesi, Federal Sivil Servis Komisyonuna "ilgili bakanlıklarla kuruluşlar, Eğitim Bakanlığı, kamusal-özel eğitim kuruluşları ile işbirliği ederek, merkezle taşra örgütlerinin sınıflandırma yasasının kapsamı içinde bulunan görevlileri için uygulamaya dönük eğitim izlenceleri düzenlemek," bu arada "görev-içi eğitim izlencelerini uygun görüp onaylamak" yetkisi verilmiştir.

Güney Amerika ülkelerinden Anglo-Sakson etkisinin en çok kendini gösterdiği Brezilya'da da 1936 yılında merkezi bir personel örgütü kurulmuş, eğitim görevli alma işleminin doğal bir uzantısı sayılarak bu örgüt içinde bir "Görevli alma -Eğitim Bölümü" kurulmuştur.

İngiltere'de, görevlilerin yetiştirilmesi konusu, merkezi bir personel örgütü niteliği taşıyan Hazine Personel Dairesinin başlıca görevlerinden biri sayılmıştır. Kamu görevlilerinin yetiştirilmesiyle ilgili Assheton Yazanağının 1944 yılında yayımlanmasından sonra Hazine'de bir Öğretim-Eğitim Bölümü (Education and Training Division) kurulmuş, öbür bakanlıklarda da buna koşut eğitim bölümleri oluşturulmuştur. Bugün Hazine Öğretim-Eğitim Müdürü ile Bakanlıklar Eğitim Müdürlerinin katılmasıyla ara ara toplantılar yapılarak kamu kuruluşlarında düzenlenen çeşitli izlenceler arasında eşgüdüm sağlanmaya çalışılır.

Durum, Fransa, Belçika gibi kara Avrupa'sı ülkelerinde de böyledir.

Merkezi personel örgütlerindeki Eğitim Bölümleriyle Bakanlıkların Eğitim Müdürlükleri arasındaki ilişki ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, genel eğitim, bütün kamu örgütlerinde en geniş ölçüde gereksinme duyulan steno-daktilograflar, dosya memurları gibi görevlilerin merkezde düzenlenecek izlencelerde yetiştirilmesi, öbür eğitim çalışmalarının ise ilgili bakanlıklara bırakılması yönündedir. Ancak, bu durumlarda bile merkezi eğitim kuruluşları bakanlıklarla öbür kuruluşlara eğiticiler sağlama gibi bakımlardan yararlı olabilmektedirler.

Genel olarak bütün personel sorunlarında tüm kamu kuruluşlarına kılavuzluk eden merkezi personel örgütlerine, en önemli personel sorunlarından biri olan eğitim konusunda böyle bir düzenleyicilik görevinin tanınması doğaldır.

Bundan başka, kimi ülkelerin merkezi personel örgütleri, kamusal görevli yönetimi alanındaki en yeni gelişmeleri açıklayan, genel olarak kamu yönetimi alanında eğitici niteliği yüksek yazılar yayımlayan dergiler çıkararak da Bakanlıklardaki eğitim birimlerine yardımcı olmaktadır.

Görev-içi eğitim çalışmalarının şimdilik pek ileri bir düzeyde bulunmadığı ülkemizde, kurulması öngörülen Devlet Personel Dairesine kamu görevlilerinin yetiştirilmesi konusunda böyle düzenleyici, yol gösterici bir görevin verilmesinde kuşkusuz büyük yarar vardır. Böylece, Devlet Personel Dairesi çerçevesi içinde

kurulacak bir Eğitim Müdürlüğü, bütün kamu kuruluşlarındaki eğitim izlencelerini birbiriyle eşgüdümlü bir biçimde yürütecek, gerektiğinde birden çok bakanlık ya da kuruluşu ilgilendiren eğitim izlencelerini merkezde düzenleyecek, en yeni, en ileri eğitim yöntemlerinin uygulanmasında etkili olacak, bu kuruluşlara gereksinme duydukları eğitimcilerle teknik yardımı sağlayacaktır.

EK 2

DEVLET PERSONEL DAİRESİ KURULMASI HAKKINDA GEÇİCİ
KANUN TASARISI**Devlet Personel Dairesinin Teşkili**

Madde 1 — Devlet personel rejimini memleketin iktisadi, mali ve sosyal şartlarına uygun bir şekilde yeniden düzenlemek ve bu düzeni idame ettirmek maksadıyla Başbakanlığa bağlı bir (Devlet Personel Dairesi) kurulmuştur.

Bu daire bir başkanın riyaseti altında 10 üyeden müteşekkil bir (Devlet Personel Heyeti) ile bir genel sekreter ve buna bağlı lüzumu kadar teknik şube ve bürolardan tereküp eder.

Genel Sekreter aynı zamanda personel komisyonunun tabii üyesi ve rapor-törüdür.

Heyet Üyelerinin Nitelikleri ve Tayin Usulleri

Madde 2 — Devlet Personel Heyetinin başkan ve üyelikleriyle genel sekreterliğine tayin edileceklerin bu kanunun şümülüne giren daire ve müesseselerde en az 15 sene hizmet etmiş, bilgi ve tecrübeleriyle mütemayiz kimselerden olması şarttır.

Bunların tayinleri:

- a) Başkan ve bir üye, resen,
- b) Genel Sekreter, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine,
- c) İki üye, Genel Kurmay Başkanlığınca gösterilecek 4 namzet arasından,
- d) İki üye, Üniversitelerarası Kurul tarafından seçilecek 4 namzet arasından,
- e) İki üye, Umumi Murakabe Heyetince gösterilecek 4 namzet arasından,
- f) İki üye, her bakanlığın merkez teşkilatında çalışan memurlarca seçilecek onar mümessilden müteşekkil kurul tarafından gösterilecek 4 namzet arasından,

Bakanlar Kurulunca icra edilir.

Devlet Personel Heyetinin Müzakere Nisabı

Madde 3 — Devlet Personel Heyeti mürettep azanın en az 2/3'sinin huzuru ile toplanır. Kararlarını mevcudun ekseriyeti ile alır. Reylerde müsavat halinde başkanın bulunduğu tarafın reyine itibar olunur.

Heyet lüzum gördüğü takdirde mütalaasına müracaat edilmek üzere toplantılara ilgili daire veya müesseselerden veya hariçten mütehassıs eleman iştirak ettirilebilir. Bütçelere mali inikâsı olan mevzuların müzakeresine Maliye Bakanlığınca tayin edilecek bir mümessilin katılması şarttır. Bu mütehassıs eleman ve mümessillerin Heyet kararlarında rey hakları yoktur.

Devlet Personel Dairesinin Şümülüne Giren Daire ve Müesseseler

Madde 4 — Memur ve hizmetlilerin vecibe ve mükellefiyetleriyle bilcümle istihkaklarının tanzimi bakımından Devlet Personel Dairesinin şümülüne giren daire ve müesseseler aşağıda gösterilmiştir.

a) Genel, katma ve özel bütçeli dairelerle belediyeler ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler,

b) Sermayesinin tamamı Devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi teşekkül ve müesseselerle sermayelerinin yarısından fazlası Devlete ait bulunan bankalar,

c) Hususi kanunlarla kurulan banka ve teşekküller (5590 sayılı kanuna tabi Odalar ve Borsalarla mesleki teşekküller hariç),

d) Yukarkı bentlerde yazılı daire, teşekkül ve bankalar tarafından sermayelerinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküllerle bunların aynı nispette iştiraki ile vücut bulan müesseseler.

Bu maddede yazılı daire, teşekkül, banka ve müesseseler kanunda "Kurum" tabiriyle ifade edilmiştir.

Devlet Personel Dairesinin Vazifeleri

Madde 5 — Devlet Personel Dairesinin vazifeleri:

a) Önceden tayin edilen esas ve ölçülere göre memuriyet ve hizmetlerin sınıflandırılması suretiyle kurumların aynı mahiyetteki işleri için müsavi ve âdil ücret prensibini tahakkuk ettirmek,

b) Memuriyet ve hizmetli unvanlarını standart bir hale getirmek,

c) Kurumlara personel alınmasına ve personelin terfii için lüzumlu ehliyet şartının belirtilmesine müteallik umumi esasları tespit etmek,

d) Çalışma metotlarının rasyonel bir hale getirilmesi için tatbiki gereken usul ve esasları tayin etmek,

e) Memleketin iktisadi, sosyal ve mali durumunu takip ederek maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarda yapılması icabeden tadilleri hazırlamak,

f) Kurumların memur ve hizmetli kadrolarının hizmet icaplarına uygun bir seviyede tutulması için gerekli revizyonları yapmak,

g) Sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan memurların maaşlarına tatbik edilecek ödeme misillerini tespit etmek, (Ödeme misilleri memurların buldukları memleketin ekonomik ve para durumları, geçim şartları, hayat standartları ve o memleketteki yerli ve yabancı memurların aylık olarak aldıkları para miktarları gibi unsurlar nazara alınmak ve memurlar için ayrı olmak üzere tespit olunur.)

h) Âmme memuriyetlerini ilgilendiren mevzular için umumi doküman ve istatistikler tesis etmek,

i) Ve yukarıda yazılı hususlarda gerekli etütleri yaparak lüzumlu kanun, tüzük ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak.

Daireye intikal eden veya dairece resen ele alınan mevzular, gerekli etüt ve incelemeler yapıldıktan sonra genel sekreter tarafından Devlet Personel Heyetine tevdi edilir.

Heyetin yukarkı fıkralarda yazılı mevzulara dair kararları istişari mahiyette olup taallukuna göre yetkili mercilerin tasdiki ile tekemmül eder.

Devlet Personel Dairesinin çalışma tarz ve şekilleri bir yönetmelik ile belirtilir.

Kadro Fazlası Personelin Yerleştirilmesi

Madde 6 — Beşinci maddenin (f) bendi gereğince yapılacak tetkikat sonunda ihtiyaçtan fazla olduğu tespit edilen kadrolardaki memur ve hizmetlilerin münhallere yerleştirme usul ve esasları ve kat'i surette tayinlerine kadar kurumlarda muvakkaten istihdam tarzları Devlet Personel Dairesince tespit olunarak Bakanlar Kurulunun tasdikine sunulur.

Kurumları tarafından adet fazlalığı sebebiyle açıkta bırakılan personelin tabii tutulacağı muameleler de aynı şekilde Devlet Personel Dairesince düzenlenir.

Daire, gerekirse bu vazifelerin ifasında hususi sektöre dahil teşebbüsler ile de irtibat tesis eder.

Devlet Personel Dairesinin Teşkilat Kadroları

Madde 7 — İlişik (1) sayılı cetvelde yazılı kadrolar 3656 sayılı kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin Başbakanlık kısmına eklenmiştir.

Madde 8 — Devlet Personel Heyeti başkan ve üyeleriyle Genel Sekreterine aylıklarıyla birlikte (800) lira ödenek verilir.

Geçici Madde 1 — 1960 yılı Bütçe Kanununa bağlı (D) işaretli cetvelin Başbakanlık kısmına ilişik (2) sayılı cetvelde yazılı kadrolar eklenmiştir.

Geçici Madde 2 — Bu teşkilatın icabettirdiği masraflar, 1960 yılı Başbakanlık bütçesinin ilgili tertiplerinden ödenir. Bu tertiplerdeki tahsisatın kifayet etmemesi veya masrafla ilgili bir tertip bulunmaması halinde, Bütçenin tasarrufu mümkün tertiplerinden mevcut veya yeniden açılacak tertiplere aktarmalar yapmağa Maliye Bakanı mezundur.

Madde 9 — Bu kanun yayımı tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

Madde 10 — Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

(1) Sayılı Cetvel

Devlet Personel Dairesi
Devlet Personel Heyeti

Derece	Memuriyet Unvanı	Adet	Maaş Tutarı
1	Heyet Başkanı	1	2000
2	Genel Sekreter	1	1750
2	Heyet Üyesi	9	1750
	Daireler		
3	.....*	4	1500
4	.....	10	1250
6	.....	4	950
7	.....	2	800
8	.....	2	700
9	.....	2	600

(*) Unvanlar, ifa edilecek vazifelere göre Heyetçe tespit edilir.

G E R E K Ç E

Memleketimizde memur maaşlarının müstakil kanunlarla tespiti zarureti ilk defa 1929 yılında duyulmuş ve aynı yıl içerisinde kabul edilen 1452 ve 1453 sayılı kanunlarla Devlet memurlarıyla subay ve askeri memurların maaşları tespit edilmiştir.

On senelik bir tatbikattan sonra 1939 yılında bir taraftan devlet memurları maaşlarının tevhit ve teadülüne dair olan 1452 sayılı kanun ilga edilerek bunun yerine maaşlı memuriyetlerle aynı mahiyette olan ücretli hizmetleri de şümulüne alan 3656 sayılı kanun tedvin edilmiş, diğer taraftan Devlet sermayesiyle kurulan veya sermayelerinin yarısından fazlasına Devletin iştiraki bulunan müesseselerle bankalardaki memurların aylıkları da ayrı bir kanunla tespit olunmuştur.

Bu arada subay ve askeri memurların maaşlarına mütedair 1453 sayılı kanun da yeni Devlet baremine göre tadil görmüştür.

Devlet Demiryolları personelinin ücretlerine dair 1935 tarihli ve 2847 sayılı kanunla 1940 yılında kabul edilen gedikli erbaş maaşlarının tevhit ve teadülüne dair 3779 sayılı kanun nazara alındığı takdirde 1939 yılından itibaren Devlet sektörüne dahil daire ve müesseseler memurları için beş ayrı barem kanunu tatbik olunmuştur. Mezkûr kanunlarda yapılan ve tadiller de nazara alındığı takdirde memleketimizde devlet personelinin ücret rejimini tespit eden mevzuatın anlaşılması güç ve adeta içinden çıkılmaz bir hale gelmiş bulunduğu kolayca anlaşılır.

Bir Devlet Personel Dairesi kurulmasını icabettiren sebepler:

Âmme sektörüne dahil daire ve müesseselerde çalışan personelin ücretlerinin tespitinde iki ana prensipten hareket edilməsi icabeder. Bunlardan birincisi adalet, ikincisi muadelettir. Adaletten gaye, memura verilecek ücretin gördüğü hizmetle mütenasip olmasıdır. Bu irtibatın tesisinde bütün garp memleketlerinde, salahiyetin ve mesuliyetin genişliği, hizmetin gerektirdiği vasıf ve meziyetler, çalışma şartları ve mahalleri, işin tehlike derecesi gibi daha önceden tespit edilmiş objektif kıstaslara istinat edilmektedir. Muadeletten maksat ise, yukardaki kıstaslar dahilinde muadil hizmeti gören memurlara muadil ücretlerin ödenmesidir.

Yukarıda zikri geçen kanunların tedvininde de aynı prensiplerden hareket edilmiş ve bu prensipler kanunların unvanlarında dahi ifade edilmiş bulunduğu halde aşağıda gösterilen sebep ve amiller yüzünden hiçbir zaman tahakkuk ettirilememiştir.

1. Sözü edilen kanunların tedvininde baremin başlıca gaye ve mesnedini teşkil eden aynı hizmete aynı ücret prensibinden hareket edilmiş olmakla beraber bu prensibin tahakkukunu sağlayacak teşkilata kanunda yer verilmemiştir. Bunun neticesi olarak, yeni kadroların kanunlarda gösterilen selahiyetli mercilerin tasdikine arz edilmezden önce bitaraf ve selahiyetli bir merciin tetkikinden geçirilmemiş olması yüzünden, aynı kanuna tabi daire ve müesseseler arasında dahi selahiyet, mesuliyet, hizmetin gerektirdiği vasıf ve meziyetler, çalışma şartları, işin tehlike derecesi gibi unsurlar bakımından mahiyeten yekdiğerinin aynı olan vazifeler için farklı maaş ve ücret dereceleri tespit edilmiştir.

2. Personel istihkakını tespit eden kanunlarımızın ikinci bir noksanı da bu kanunlarda ücretlerin fiyat konjonktürünü takip etmelerini mümkün kılacak hükümlerin yer almamasıdır.

Filhakika 1942'den itibaren zaman zaman yapılan zamlara rağmen maaş ve ücretler mütemadi bir surette artan fiyat konjonktürünü takip edememiş ve bu da her daire, müessese, teşekkül veya memurları muayyen bir zümre veya meslek şeklinde ifade (okunmuyor) bakanlıkları muvazene ve adalet hislerini bir tarafa bırakarak kendi mensuplarının vaziyetini ıslah için mümkün olduğu nispette ila-ve menfaatler temini, kadro derecelerinin yükseltilmesi, yeni yeni barem dışı kadroların ihdası gibi yollara sevk etmiştir.

Bunun neticesi olarak bilhassa iktisadi devlet teşekkülleri ile bankalarda bir ücret hiyerarşisi kalmamış ve bazı müesseselerde personele sırf müktesep haklarının üstünde ücret verilmesini sağlamak için kadrolarının %90'ının barem dışı olarak tespit edildiği müşahade edilmiştir.

İşte, ücret rejimimizin bugün içerisinde bulunduğu bu karışık ve gayri adil durumun bir an evvel ıslahı maksadıyla bütün garp memleketlerinde olduğu gibi personele müteallik bilcümle meselelerin mütehassıslardan müteşekkil bitaraf bir heyet marifetiyle düzenlenmesi lüzumlu görülmüş ve bu maksat için de bu tasarı hazırlanmıştır.

Tasarının birinci maddesinde Başbakanlığa bağlı bir Devlet Personel Dairesinin kurulması ve ana hatlarıyla kuruluş maksadı belirtilmiştir.

İkinci maddede, Devlet Personel Dairesinin esas uzvunu teşkil eden Devlet Personel Heyetinin kimlerden tereküp edeceği ve başkan ve üyelerinin nitelikleri ile tayin şekilleri gösterilmiştir.

Heyete dahil olacak üyelerin tespitinde mümkün olduğu nispette muhtelif meslek gruplarının temsili cihetine gidilmiş ve iki üyenin de memurlar tarafından seçilecek namzetler arasından tayini esas kabul edilmiştir.

Üçüncü maddede, Devlet Personel Heyetinin müzakere nisabı, dördüncü maddede personel dairesinin şumulüne giren daire ve müesseseler gösterilmiş, beşinci maddede de dairenin başlıca vazifeleri tadadi olarak belirtilmiştir.

Altıncı maddede, personel dairesince kadro fazlası olduğu tespit olunan memur ve hizmetlilerin diğer hizmetlere ne suretle yerleştirilecekleri, yedinci maddede ise teşkilatın kadroları tespit edilmiştir.

Geçici maddelerde 1960 mali yılı için teşkilatın hizmetli kadroları ve tahsisatının ne suretle karşılanacağı gösterilmiştir.

EK 3

5 Ağustos 1960

**DEVLET PERSONEL DAİRESİ KURULMASI HAKKINDA
GEÇİCİ KANUN TASARISI ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER**

Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde tasarı gözden geçirilmiş ve aşağıdaki düşüncelere varılmıştır:

Tasarının Tümü Hakkında Düşünceler

1. Türkiyede devlet personeli ile ilgili işleri bir merkezden düzenleyecek, gerek kanun metinlerinde gerek tatbikatta ortaya çıkabilecek ahenksizliklerin ortadan kaldırılmasına hizmet edecek merkezi bir personel dairesinin kurulması isabetli görülmüştür.

Devletin personel işlerini bir merkezden düzenleyecek personel daireleri kurulması ihtiyacı dünyanın diğer memleketlerinde de hissedilmiş ve bir asırdan fazla bir zaman önce kurulmaya başlanan bu dairelerin sayısı bilhassa İkinci Dünya Harbinden itibaren daha büyük bir süratle artmıştır.

Merkezi personel dairelerinin kurulmasına yol açan sebepler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

a) Personel tedarikinin siyasi, ailevi, şahsi vesair tesirlerden kurtarılarak liyakat esasına ve demokratik prensiplere bağlanması endişesi;

b) Devlet personeli miktarında kaydedilen büyük artışlar karşısında çeşitli idari teşekküller için müşterek olan meselelerin bir merkezden halledilmesi zarureti;

c) Girişilmek istenen geniş çapta idari reformların gerçekleştirilmesini kolaylaştırma ihtiyacı;

d) Devlet hizmetlerini gereği gibi ifa edecek bir idare mekanizması kurma arzusu.

Görülüyor ki merkezi personel daireleri kurulması sadece maaş ve ücretlerle ilgili meselelerin hallini değil, fakat personel işlerinin daha şümüllü bir şekilde düzenlenmesi gayesini gütmektedir.

Memleketimizde kurulması istenilen devlet personel dairesinin de şimdiye kadar yapılan teşebbüslerden farklı olarak, yeni bir görüşle ele alındığı tasarının tetkikinden anlaşılmalıdır. Bununla beraber, Gerekçe kaleme alınırken bu geniş görüş gereği kadar belirtilmemiştir. Gerekçeye ücret meseleleriyle başlanması yerine, memleketimizde âmme personelinin bütününe şamil bir görüşün ve siyasetin noksanlığı ve bu noksanlıktan ileri gelen aksaklıkların belirtilmesiyle başlanması daha uygun olurdu.

2. Devlet personel reformu bahsinde ilk adım olarak, evvelce hazırlanan tasarıda yapıldığı gibi, devlet personeli konusunu bütün şümülü ile içine alacak bir kanunun hazırlanması yerine reform tedbirlerini ve ilgili kanuni mevzuatı hazırlayacak böyle bir organın kurulması cihetine gidilmesi, Enstitümüz tarafından isabetli görülmüştür.

3. Devlet Personel Heyetinde memurlara da temsil hakkı tanınması ve bunun bir kanun hükmüne bağlanmak istenmesi, memleketimiz için hayırlı bir yenilik olarak karşılanmıştır. Ancak, bu hükmün gerçekten bir mâna ifade edebilmesi ve tatbikatta da işleyebilmesi için bütün sivil devlet personeline mesleki menfaatlerinin korunması hususunda ve idare ile işbirliği etmek üzere, dernek kurma hakkının daha sarîh bir hükümle tanınmasının uygun olacağı kanaatındayız.

4. Tasarıda takdirle karşılanan hükümlerden biri de personel sayısının hizmet ihtiyaçlarına uygunluğunu kontrol edecek ümit verici bir mekanizmanın derpiş edilmiş olmasıdır.

5. Devlet Personel Dairesinin Başbakanlığa bağlanmış olması, Başbakanlığın bütün bakanlıklar faaliyetlerini koordine eden nâzım rolü nazarı itibare alınarak, yerinde görülmüştür. Esasen, birçok memleketlerdeki tatbikat da böyle bir dairenin hükümet başkanlığına bağlanmasıdaki isabeti açıkça göstermektedir.

6. Devlet Personel Dairesi organlarının vazife ve yetkilerinin sarîh bir şekilde belirtilmemiş olduğuna da işaret etmek isteriz. Bu vazife ve yetkilerin kanunda sarîh müeyyidelere bağlanmasının faydalı olacağı kanaatındayız.

Maddeler Hakkında Düşünceler

Madde 1:

Bu maddenin birinci fıkrasının, tasarının tümü hakkındaki görüşlerimizin ışığı altında ve müstakil bir madde halinde aşağıdaki şekle sokulması uygun olacaktır:

“Madde 1 — Âmme personelini ilgilendiren bütün meselelerin umumî istikametinin tesbit ve takibini mümkün kılmak, personel rejimini memleketin iktisadi ve sosyal şartlarına uygun bir şekilde düzenlemek, bu arada bilhassa memuriyete tayin ve terfileri her türlü tesir ve müdahalelerden kurtararak liyakat esasına bağhyacak tedbirleri hazırlamak ve bunların tatbikini takip etmek üzere Başbakanlığa bağlı bir Devlet Personel Dairesi kurulmuştur.”

Teşkilâtın kuruluş gayesini böylece ifade ettikten sonra Madde 1'in 2'nci ve 3'üncü paragraflarının ayrı bir madde halinde kaleme alınması doğru olur.

2'nci paragrafın “bu Daire bir başkan ve dokuz üyeden müteşekkil...” şeklinde düzeltilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde Başkan ve Genel Sekreter hariç, üye sayısı 10'u bulmakta, bu ise madde 2'ye aykırı düşmektedir.

3'üncü paragraftaki “Personel Komisyonunun” ibaresinin “Devlet Personel Heyetinin” olarak düzeltilmesi icap eder.

Devlet Personel Heyeti üyelerinin hizmet süresi ve yenilenme tarzları hakkında bir hüküm tasarı metninde yer almamaktadır. Kanaatimizce, bütün üyeler mesailerini devamlı olarak bu daireye hasretmeli ve üniversite temsilciliği hariç, bütün üyelikler aslı vazife olarak üyelerin uhdelerine verilmelidir.

Diğer taraftan, Devlet Personel Heyetine dahil üyelerin sayıları da bizce fazla görülmüş ve bu sayının, 2'nci maddenin çeşitli fıkralarındaki temsilcilerin bire indirilmesi suretiyle 7'ye düşürülmesi uygun mütalaa edilmiştir. Heyetin çalışmalarına ilgili kurumlardan ve dışardan mütehasşis elemanlar davet edilebileceğine göre, üye sayısının 7'ye indirilmesi bu bakımdan da isabetli olacaktır.

Madde 2:

1. Devlet Personel Heyetine üye olacak şahıslarda aranan asgari 15 yıllık hizmet şartı aslında kuvvetli bir gerekçeye dayanmakla beraber, bu şartın, hizmet süresi daha az olmakla beraber Heyete girmesi arzu edilebilecek yeterli genç elemanları dışarda bırakmak gibi bir mahzur doğurması muhtemeldir. Bu sebeple maddenin, "kaideten" kelimesi ilave edilmek suretiyle daha elâstiki bir hale getirilmesi uygun olur.

2. Üye sayısının 7'ye indirilmesi hakkındaki teklifimiz, maddenin geri kalan kısmı aşağıdaki şekilde değiştirilmek suretiyle gerçekleştirilebilir:

"Başkan, Genel Sekreter ve Üyeler Bakanlar Kurulunca ve aşağıdaki şekilde tâyin edilirler:

- a) Başkan ve Genel Sekreter resen;
- b) Bir üye Maliye Bakanlığınca gösterilecek iki aday arasından;
- c) Bir üye Genel Kurmay Başkanlığınca gösterilecek iki aday arasından;
- d) Bir üye Üniversitelerarası Kurul tarafından gösterilecek iki aday arasından;
- e) Bir üye İktisadi Devlet Teşekküllerini temsilen Sanayi Bakanlığınca gösterilecek iki aday arasından;
- f) Bir üye memur derneklerince gösterilecek iki aday arasından.

3. Tasarıda, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine tâyini derpiş edilen Genel Sekreterin, teşkilât içinde oynayacağı merkezi rol dolayısıyla, Başkan gibi, Bakanlar Kurulunca doğrudan doğruya tâyininin daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

Diğer üyeler sayılarındaki indirmelerin sebebi Madde 1 hakkındaki mütalâalarımız arasında izah edilmiş bulunmaktadır.

Umumi Murakabe Heyeti yerine Sanayi Bakanlığının konması, bir yandan başlıca iktisadi devlet teşekküllerinin bu bakanlığa bağlı olması, diğer yandan Başbakanlıkta hazırlanmış bulunan Milli Planlama Dairesi hakkındaki kanun tasarısının bu Heyetin statüsünde ve bağlantı yerinde değişiklikler yapılmasını gerektirecek hükümler ihtiva etmesi dolayısıyla uygun görülmüştür.

Maddenin (f) fıkrasına memur derneklerinin sarahaten ilâvesi ise genel düşünceler kısmında işaret edilen gerekçeye dayanmaktadır.

Personel dernekleri kurulmadan, Devlet Personel Heyetine iştirak edecek memur temsilcisinin seçilmesinde büyük pratik güçlüklerle karşılaşılacağına burada dikkati çekmek isteriz. Bu bakımdan, memurların dernek kurma hakkının ayrı bir kanun hükmü ile tanınmasında büyük fayda görüyoruz. Memurların idareye yardımcı olacak şekilde teşkilâtları lüzumuna kani bulunan komisyonumuz üyeleri, Enstitümüzün bugüne kadar yaptığı çeşitli araştırma ve temaslar sırasında memurların bu konuda çok istekli olduklarını yakından müşahade etmişlerdir. Bu hak kanunen tanındığı takdirde teşkilâtları işinin kısa zamanda gerçekleştirileceği ve personel temsilcisinin de zaman kaybedilmeden seçilerek Devlet Personel Heyetindeki yerini alabileceği kanaatindeyiz.

Madde 3:

Bu maddedeki 2/3 toplantı nisabı, tam üye sayısının üçe bölünmemesi dolayısıyla pratik görünmemektedir. Böyle bir nispet yerine, üye adedinin 7'ye indiril-

diği de göz önünde bulundurularak, Heyetin üyelerden en az 5'inin huzuru ile toplanacağına kabulü uygun olur.

Devlet Personel Heyetinin çalışma şekli ile ilgili bulunan bu maddenin, —beşinci maddenin son üç paragrafı ile birlikte— 6 ve 7'nci maddeler arasına ayrı bir madde halinde konulması sistem bakımından daha isabetli olur.

Madde 4:

Bu maddenin, Devlet Personel Dairesinin yetki konularını sınırlandıran ilk kısmının kaldırılarak birinci paragrafın aşağıdaki şekilde değiştirilmesi uygun olacaktır.

"Devlet Personel Dairesinin şumulüne giren daire ve müesseseler aşağıda gösterilmiştir:"

Daireye verilen yetkilerin bu paragrafta bir defa daha zikrinde fayda görül­düğü takdirde, ifadenin sadece personelin vecibe ve istihkaklarını değil, Dairenin bütün yetkilerini içine alacak şekilde genişletilmesi icabeder.

Devlet Personel Dairesine tanınan yetkilerin şümül sahasına gelince:

Kanaatimizce Dairenin yetki sahası çok geniş tutulmuştur. Bu yetki sahası içine alınan ve (b), (c) ve (d) bentlerinde yazılı bilümun iktisadi devlet teşeb­büslerinin bilhassa faaliyet saha ve şekillerinin özel teşebbüslere benzemesi dola­yısıyla ayrı bir hukuki statüye tabi tutuldukları malumdur. Bu hukuki statünün ve bilhassa ücret meselelerini de içine alan hizmet şartlarının düzenlenmesinde bu teşebbüslerin bahis konusu özelliğinin gözden uzak tutulmamasında zaruret vardır. Aynı zaruret, bilhassa yeni Anayasa ile daha geniş bir ademi-merkeziyete kavuş­turulmaları düşünülen mahalli idareler ve üniversiteler için de bahis konusudur. Bu bakımdan, Devlet Personel Dairesinin sözü geçen idare ve müesseselerin per­sonel sistemlerini genel çizgileriyle belirtmesi ve muhtariyetlerini ihlâl edebilecek müdahalelerden sakınması isabetli olacaktır.

Maddenin (a) bendi aynen muhafaza edildiği takdirde, "Genel, katma ve özel bütçeli idarelerle" ibaresinin, iltibası önlemek üzere, "Genel ve katma bütçeli ida­relerle il özel idareleri ve" şeklinde düzeltilmesi gerekir. Her ne kadar Büyük Mil­let Meclisinin 468 sayılı tefsir kararı Memurin Kanununun birinci maddesindeki "hususî bütçe" tabirinden il özel idareleri bütçesini anlamak gerektiğini ifade et­miş bulunuyorsa da, bu tefsir karışıklığa yol açmakta ve doktrinde haklı olarak tenkit edilmektedir.

Maddenin son paragrafının aşağıdaki şekle sokulması ifade bakımından daha uygun olur:

"Bu kanunun şumulüne giren daire ve müesseseler müteakip maddelerde 'ku­rum' tabiriyle ifade edilmiştir."

Madde 5:

Bu maddede merkezî bir personel dairesine verilmesi gereken vazifelerin bü­yük bir kısmı sayılmış olmakla beraber, bazı önemli görevlerin tamamen ihmal edilmiş bulunduğu müşahade edilmektedir. Bunların başında, bir merkezî personel dairesinin herşeyden önce düzenlemesi gereken personel tedariki işi gelmektedir. Tasarımın tümü hakkındaki düşüncelerimiz arasında da işaret edildiği üzere, per­sonel tedarikinin her türlü tesir ve kayırmalardan kurtarılması ve münhasıran

liyakat esasına dayandırılması ile ilgili tedbirlerin hazırlanması, bütün memleketlerde merkezî personel dairelerinin başta gelen vazifesidir. Bu itibarla ilk fıkraya bu hususta bir hüküm konulması ve (c) fıkrasındaki hükmün de buraya alınması uygun olur.

Tasarıda Devlet Personel Dairesinin Başbakanlığa bağlı bir istişare organı olduğu ifade edilmiş bulunmakla beraber, kanaatimizce, Devlet Personel Dairesi personelin işe kabulü ve yükseltilmesi bahsinde genel esasları koymakla yetinmeli, aynı zamanda, birden fazla kurumda müşterek olan hizmetleri yapacak elemanların memuriyete celbi, seçilmeleri, kurumlar arasında dağıtılmaları, işe intibaklarıyla (adaylık), hizmetteki gelişmeleri, nakil ve terfilerinin takibi gibi hususlardan da sorumlu olmalıdır. Devlet Personel Dairesi bu saydığımız hususlarda takdiri ve kesin kararlar verebilmelidir. Bu arada, üst idari kademelere tayin edilecek memurlarda, Fransa'da ve aynı sistemi takip eden diğer memleketlerde olduğu gibi, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünde özel bir programa göre yetiştirilmiş olmak şartının aranması da düşünülmelidir.

Memurların mesleki sahada yetiştirilmeleri bahsinde Devlet Personel Dairesine çok mühim vazifeler düşeceği tabii olduğu halde, bu husus tasarıda meskût kalmıştır. Kanaatimizce, Devlet Personel Dairesinin teknik büro veya şubelerinden biri personelin yetiştirilmesi ile meşgul olmalıdır. Böyle bir büro veya şubenin memlekette mevcut çeşitli öğretim müesseseleriyle yakından işbirliği edeceği ve muhtelif kurumların eğitim ihtiyaçlarını ya bizzat veya Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü gibi bu maksatla kurulmuş müesseselerin yardımından faydalanarak karşılayacağı hususunun kanun metninde açıkça ifade edilmesi uygun olur.

İdarede verimliliği sağlayacak faktörler arasında, çalışma saatleri, devam, izin ve tatiller, fizikî çalışma şartları, iş emniyeti ve sağlık gibi maddî hizmet şartları ile, beşeri münasebetlerle ilgili manevî şartların düzenlenmesi vazifesinin de Devlet Personel Dairesinin vazifeleri arasında zikredilmesi çok isabetli görülmüştür.

Maddenin muhtelif fıkraları hakkındaki düşüncelerimiz şunlardır:

(a) fıkrasının ve gerekçedeki bu madde ile ilgili paragrafların (Gerekçe s. 2, ikinci ve üçüncü paragraflar) ifadesinden Amerikan sınırlandırma sisteminin benimsenmiş olduğu intibai hasıl olmaktadır. Bugün Amerika'da bile ciddi tenkitlere yol açan ve Avrupa memleketlerinde taraftar bulamıyan bu sistemin Türkiye'nin bünye ve ihtiyaçlarına uygunluk derecesi oldukça şüphelidir. Bu bakımdan (a) fıkrasındaki "sınıflandırma" kelimesi yerine Amerikan sisteminden daha farklı bir felsefeye dayanan ve oradakinden daha geniş bir sınıflandırmayı ifade etmek üzere "gruplandırma" kelimesinin kullanılması, ayrıca gerekçede de icabeden değişikliklerin yapılması lâzımdır.

(b) fıkrası "Memur ve hizmetli unvanlarını standart bir hale getirmek" şeklinde düzeltilmelidir.

(d) fıkrası "Çalışma metodlarının" ibaresi yerine "Organizasyon ve metodların" ibaresi konulmak suretiyle düzeltilmeli ve Devlet Personel Dairesinin bu hususta kanunla görevlendirilmiş bulunan Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsündeki merkezî Organizasyon ve Metot ünitesiyle işbirliği edeceği açıkça belirtilmelidir.

(g) fıkrasının sonunda parantez içindeki ifade, tatbikatla ilgili bir teferruat mahiyetinde olduğu için maddede yer almasına lüzum yoktur.

(h) fıkrası "Umumi personel kayıtları tutmak, mme personelini ilgilendiren konularda doküman ve istatistiki bilgiler toplamak" şeklinde değiştirilmelidir.

Maddenin sondan ikinci paragrafında Heyet kararlarının istişari mahiyette olduğunun belirtilmesi, Devlet Personel Dairesinin müessir bir şekilde çalışmasını engelliyebileceği gibi, böyle bir daireye verilmesi zaruri ve mutad olan teftiş ve kontrol yetkisini de gölgeliyecek mahiyettedir. Bu itibarla "işişari mahiyette olup" ibaresinin çıkarılması uygun olur.

Madde 6:

Bu maddenin son fıkrasında devlet sektöründeki personel fazlasına iş yeri bulmak üzere Daire'nin icabında özel sektöre dâhil teşebbüslerle de irtibat kuracağı ifade edilmektedir. Devlet Personel Dairesi özel sektörle de personel konularında daimi olarak temas halinde bulunacağına göre kanuna bu hususta ayrı bir hüküm konmasına lüzum yoktur.