

**DPB**

**HÜKÜMETE SUNULAN  
YABANCI UZMAN RAPORLARI**  
*(1949 - 1959 Yılları Arasında)*

ANKARA- 1963

YAY.NO :7

İdarede ve personel rejiminde reform konusu, bilhassa İkinci Dünya Harbini takip eden yıllarda parlâmento, hükümet, üniversiteler ve çeşitli fikir merkezlerinde ciddi bir konu olarak daima tartışılmıştır. Devletin üzerine aldığı görevlerin gittikçe artan ve *önem* kazanan mahiyeti, bu problemi ön plana aldığı gibi personel statülerindeki eksiklikler ve aksaklıkların gün geçtikçe yeni ihtiyaç ve zaruretlere cevap teşkil edememesi sonucu mercileri müşkül duruma sokmaktan hali kalmamıştır.

Devlet bir taraftan kendi bünyesi içinde bu önemli derde bir çare ararken diğer taraftan da yabancı uzmanlardan faydalanmayı ihmal etmemiştir.

1949 dan 1959 yılına kadar Türkiye'ye gelip personel ve idare konularını inceleyerek düzeltme çareleri hakkında tavsiyelerde bulunan beş uzmanın raporları bu çabanın belirtisidir.

Ord.Prof.Dr.F.Neumark, Barker heyeti, James W.Martin ve Frank .E.Cush,Prof.Leimgruber ve Maurice Chailloux Dantel gibi gerçekten uzman kişilerin emek mahsulü olan bu raportör ne yazık ki ciddi bir akis bulamamış ve tavsiyeler mutlakta kalmıştır.

Devlet Personel Dairesi, yeni personel üzerinde çalışmalarda bulunurken önem ve canlılığını halen muhafaza eden bu fikir ve tavsiyelerden istisna gösterememiş, çok güçlüklerle bulunduğu bu raporları ciddi bir incelemeye tabi tutmuştur. Bu raporlardan çıkarılan özet ve nakiller bu kitapta toplanmış hükümetin ve ilgililerin yeniden tetkikine sunulmuştur.

## İ Ç İ N D E K İ L E R

	Sahife
<b>I. Prof. Dr.F.NEUMARK'IN RAPORU</b>	
Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor	2-37
Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Komisyonları	4-8
Rasyonel çalışmayı sağlayacak müteferrik teklifler	7-18
B.M.Meclisi çalışma tarzına müteallik düşünceler	7-8
Teftiş meselelerine mütedair düşünceler	9-13
Ödeme usullerinin Islahı	14-15
Kanunların kodifikasyonu	15-17
Fuzulî masraflar meselesi	17-18
lüzumundan fazla memur çalıştıran dairelerde kabili tatbik reorganizasyon tedbirleri	19-27
Memur sayısı ile kalitesine müteallik meseleler ve hal çareleri	28-34
Memurlarda kalite meselesi	35~36
Ankara Mesken tazminatının kaldırılmasıyle yerine bir "Bakanlık Zammı" nın ikamesi	37
<b>II- BARKER MİSYONU RAPORU</b>	
Türkiye İktisadî Kalkınması Hakkında Rapor	38-60
Cumhuriyet devrinde inkişaflar	40-43
Teklif edilen program	44-45
ilerlemenin engelleri	46-47

	<u>Sahife</u>
Personelin Yetiştirilmesi	48
Araştırma ve öğretim personeli	49-50
İşçi Politikası	51-52
Millî Eğitim	53-57
Genel Sağlık	58-60
Anne İdaresi	61-63
Personel İdaresi	63-67
Carî masraf mı? Yatırımı Masrafı mı? 68	
III. JAMES W. MARTİN ve FRANK C. CUSH	
Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları hakkında Rapor	69-109
Personel Problemleri.	71-72
Türkiye Personel Politikasına mesnet teşkil eden esas mülâhazalar	72-101
Personel Politikası	102-104
Yetişmiş personel meselesi	102
Barem Rejimi	102-103
Maaş sistemi ve tazminat usulü	103
Liyakat sistemi	103
Memurların moral durumu	104
Personel teşkilâtı	105-107
Umumî personel dairesi	105
Bakanlık personel daireleri	106-107
Kanunlaşmadan önce etraflı tetkikleri icabettiren projeler ve kanun çıkarıldıktan sonra yapılması gerekli işler	108-110

	<u>Sahife</u>
IV-MAURICE CHAILLOUX - DANTEL'in RAPORU	111-137
Türkiyede Devlet Personeli Hakkında bir Araştırma	110-137
Bir îdarî Reform Zarureti	112-113
imtiyazlı Kurumlar	114-115
Bakanların münferiden mesul olmasının	
Personel Rejimi üzerindeki tesiri	115-116
Birleştirmeye doğru hareketler	116-117
Rejimdeki ferdiyetçilik karakteri ve neticeleri	117-118
Fertlerden fonksiyon gruplarına	119
Bu gayeyi gerçekleştirecek teşkilât	119-120
Teminatlar bir bütündür	121-122
Memur garantileri 1926 ya nazaran azaltılmıştır	122-123
Terfi Müessesesi	123
Sistemlerin münakaşası	124-125
Türk sistemi şahsî mertebe sistemi dir	125-126
İki sistemi telif güçtür	126
Devlet Memuriyetinde istihkaklar Rejimi	127
Üç sektördeki istihkaklar rejini	127-129
I	
İstihkaklar ve Hayat Seviyesi	129-132
Bölge ayrılıklarının istihkak rejimi üzerindeki tesiri	132
Pahalılık tazminatı	132-133
Sistemin Menşei	133-134
Değişmeli Barem- -Echelle-Mobille Sistemi	134

	<u>Sahife</u>
Sosyal Yardımlar Sistemi	135
Memurlar ile işçi statüsündekilere tatbik edilen sosyal yardım sisteminin arasındaki tezat	135
Batı Avrupa geleneğine "bağlı" bir personel sistemi	136-137
 V-Prof. LEİMGRUBER'İN RAPORU Leimgrüber'in 25/11/1952 tarihli raporunun Devlet personeli ile ilgili kısımları 138-168	
Personelin hukukî atavüleri hakkında düşünceler	140-149
Personelin ücret rejimi hakkında düşünceleri	150-160
Personelin çalışma saatleri hakkında düşünceler	161-165
Personel kadrolarında pişkinlik	165-167
Sınıflandırma hakkındaki düşünceler	168

**DEVLET DAİRE VE MÜESSESELERİNDE RASYONEL  
ÇALIŞMA ESASLARI HAKKINDA RAPOR**

Dr.F.NEUMARK

Ankara  
1949

İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ord. Prof. F. Neumark, 1949 yılında Başbakanlığın emriyle Devlet idaresinde rasyonel çalışma bakımından mevcut olan noksanlarla bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiştir.

Prof. Neumark, görüşlerini "Devlet Daire ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkındaki Rapor" unda açıklamıştır•

Dairemiz, Devlet Personel rejimimizin yeni esaslarını tespit ederken bu değerli ilim adamının çalışmalarından da faydalanmayı zaruri görmüş ve raporun personel rejimi ile ilgili kısımlarını dikkatle değerlendirmeye çalışmıştır.

Raporumuza naklettiğimiz fikirler, bilhassa rasyonel idare konusundaki çalışmalarımıza ışık tutacak bir değer taşımaktadır.

Ord. Prof. Dr. FNeumarık "DEVLET DAİRESİ VE MÜESSESELERİNDE RASYONEL ÇALINMA ESASLARI" adı altında Hükümete verdiği Raporunda, Reorganizasyon ve Rasyonel İdare konusundaki fikirlerini aşağıda izah etmektedir.

**RASYONALİZASYON TEDBİRLERİNİN GERÇEKLEŞTİRİLMESİNİ VE BÜTÇEDE  
AZAMÎ TASARRUF İMKÂNLARINI SAĞLAYACAK  
MAKAMLAR VE YETKİLERİ**

**Reorganizasyon ve Rasyonelizasyon Komisyonları.**

Gerek önceki ve gerek bu seferki çeşitli temas ve tetkiklerim; rasyonel çalışmanın manasıyla, öneminin bazı dairelerce henüz layığı veçhile kavranılmamış olmakla beraber, çoğunluğu teşkil eden diğerlerinde ise bu hususta mevcut bozukluklarla idare mekanizmasını aksatan cihetleri açıkça gören ve buraları önleyebilecek hal çarelerini hilen zevatın bulunduğunu göstermiştir.. Böylece, Başbakanlığın bir yıl önceki yazısı üzerine muhtelif devlet dairelerinden gelen cevaplarda olduğu gibi, muhtelif hakanlıkların teftiş kurulları üyeleri veya özel komisyonlar tarafından hazırlanan bir çok raporlarda, gerçekleştirilmesi şüphesiz kısa bir müddet içinde mümkün ve tatbik edildiği takdirde önemli faydalar sağlayabilecek olan reorganizasyon teklifleri bulanmaktadır.

Ancak, aradan aylar ve hattâ yıllar geçtiği halde, mevzu bahis tenkit ve tekliflerin ekserisi nazarı itibara alınmamış ve binnetice tatbikat sahasına konulmamıştır. Sırası gelmişken şunu da arzedeyim ki buna benzer bir vaziyet, hayat

pahalılığı ile mücadele konusunda dahi müşahede edilebilmiştir. Hakikaten, bû hususta 1947 senesinin sonlarına doğru bir çok bakanlıklarda ve bir de bakanlıklar arası bir komisyonda yapılıp aylarca devam eden incelemelerden sonra hazırlanan geçici raporda ileri sürülen hal çarelerinin hemen hiç birisi bugüne kadar uygulanmamıştır» Halbuki kanaatimce, söz konusu tedbirlerin tatbiki ile faydalı neticeler elde edilebilirdi. Bütün bunlara ilaveten, sayısı düzinelere varan yerli ve yabancı mütehasıslarca hazırlanan ve ekseriya çok değerli olan raporların ya hiç veya yeter Ölçüde dikkate alınmadığı keyfiyeti göz önünde tutulacak olursa, pek ehemmiyetli olan rasyonalizasyon dâvasının hallinin, bu hususta kabili tatbik, müspet tekliflerin ileri sürülmesi kadar, bu gibi tekliflerin fiilî tatbikini temin "edecek tam yetkili bir makamın mevcudiyetine bağlı olduğu meydana çıkmaktadır.

Böyle bir makamın ihdası elzem olduğuna göre, bu makamın teşkilât itibariyle neden ibaret olacağı ve kendisine düşen vazifelerin mevzu bahis maksada en uygun tarzda nasıl ifa edilebileceği düşünölmelidir\*

**Bakanlar arası komisyon :**

Geçmişteki menfî tecrübeler istinaden, rasyonalizasyon tedbirlerinin tatbikini ve bunun takibini münhasıran veya tercihan üzerine alan ayrı bir makamın ihdasına kat\* i lüzum olduğu kanaatindeyim\* Bu makam, Başbakan Yardımcısının riyaseti altında üç, dört bakandan mürekkep biri Bakanlar arası Rasyonalizasyon Komisyonu) şeklinde kurulabilir. Söz konusu komisyona-rasyonalizasyon işlerinin arz ettiği büyük malî önem dolayısıyla Maliye Bakanının dahil olması tabiidir.

**Bakanlıklar komitesin**

Bundan başka ; her bakanlıkta;(1) rasyonalizasyon

---

(1)İktisadî Beklet Teşekküllerinde bu kabil işlerce uğraşacak bir organ hakkında ileride ayrıca bir teklifte bulunacağım.

işleriyle devamlı surette meşgul olacak "bir komite kurulacaktır\* Bu komite, ya Müsteşarın veya Müsteşar Yardımcısının başkanlığı altında, mevzu bahis davayı benimsemiş ve idare işlerinde geniş bilgi ve tecrübelerle sahip olan bir genel müdürle bir müfettişten tereküp eder. Komite, ilgili bakanlıkla buna bağlı olan bütün dairelerde çalışma tarzını rasyonellik bakımından inceleyecek, daha verimli ve tasarruflu çalışma tarzlarını' araştırarak ve bu maksada uygun teklifleri Başbakan Yardımcısının riyaset ettiği komisyona muntazam fasıllarla bildirecektir. Komite, bu mesaisinde müfettiş raporlarından da lüzumlu derecede faydalanacaktır.

Bakanlık komiteleri bakımından teklif edilen hal çareleri kaide ten,, yetkili bakanca incelenecek ve, uygun görüldüğü takdirde derhal tatbik mevkiine konulacaktır. Başbakan yardımcısının riyaseti altında bulunan Bakanlar arası Komisyon, alınan bu kabil tedbirlerden derhal haberdar edilecektir. Bakan, kendi bakanlığındaki komitenin ileri sürdüğü teklifleri tasdik etmezse, yine keyfiyeti mucip sebepleriyle bahsi geçen Bakanlararası Komisyona bildirir. Bunun üzerine, söz konusu komisyon, ilgili Bakanın da iştirak ettiği bir toplantıda, müsbet bir neticeye varmağa gayret edecektir, icabında, mesele Bakanlar Kurulunda kat'i bir karara bağlanacaktır.

Bakanlararası komisyon da mesaisinde bilhassa şu noktaları (2) dikkate alacaktır : Uygun görülen rasyonalizasyon,ve reorganizasyon tekliflerinin mümkün mertebeye çabuk uygulanması, muhtelif dairelerin çalışmaları arasında bir ahengin sağlanması ve kabul edilen tedbirlerin tesirli ve devamlı bir tarzda tatbikinin kontrol edilmesi.(bu sonuncu nokta nazardan her bakanlıktaki komite ayrıca mes'ul olacaktır.)

(Sahife: 5^7)

---

(2) Bakanlar arası komisyona terettüp edecek başka görevlere dair ileride çeşitli vesilelerde izahat verilecektir.

Prof.Neumark'ın B.M.M. ve Hükümet Çalışmaları hakkındaki fikirleri :

## **RASYONEL ÇALIŞMAYI SAĞLAYACAK MÜTEFERRİK TEKLİFLER**

### **I – B.M.Meclisi çalışma tarzına müteallik düşünceler:**

Geçmişte, bakanlıklarda câri çalışmaların, Meclisin komisyonlarıyla heyeti umumiyesi toplandığı vakit çok kere sekteye uğradığı müşahede edilebilmiştir. Her ne kadar başka demokratik memleketlerde de parlâmentoda mühim meseleler, kanun tasarıları v.s, tetkik edildiği zaman, ilgili bakanlıkların temsilcileri, gerekli malûmatı vermek üzere Mecliste hazır bulunuyorsa da, bilhassa bütçe müzakereleri sıralarında bizde mutad olduğu üzere, bizzat bakanlarla unum müdürlerin haftalarca, hattâ aylarca hemen münhasıran Mecliste meşgul bulunmaları ve buna binaen asıl idare vazifelerini ihmal veya geciktirmek zorunda kalmaları, Türkiye dışında görülmeyen bir keyfiyettir. Bakanların bu kabil meşguliyetlerini azaltmak için, hayatî önemi haiz olan siyasî davalar hariç, bütün meselelerde Bakanı mecliste temsil edecek bir "Siyasî Müsteşarlık" müessesesi ihdas edilmelidir. Kezalik, ehemmiyetli olmayan mevzular hakkında Milletvekillerine izahat vermeğe, genel müdürler yerine, bunların yardımcılarını veya şube müdürlerini memur etmek muvafık olur.

Bundan başka, şu nokta da dikkate değere Türkiye B.M.M. bütçe müzakereleri sırasında çok kere pek teferruatlı ve aslında Hükümete ait olan işlere karışmaktadır\* Eğer bununla, idarenin milletin çoğunluğuna uygun bir tarzda ifası

sağlanmak istihdaf ediliyorsa, parlâmentonun bu vazifesinin,bütçenin değil, kesin hesabın tetkik ve tespiti münasebetiyledaha iyi ifa edilebileceğini hatırlatmak lâzım gelir, îdare hukuku mütehassisleriyle maruf maliyeciler tarafından çoktan beri kabul edildiği üzere, bütçe, esas itibariyle, bir “acteadministratif” tir; milletvekilleri çoğunluğunun itimadına dayanan demokratik bir hükümetin hazırladığı bütçe, bu hükümetin takip etmek istediği siyasetin maliyeye aksinden başka bir şey değildir. Parlâmento, sosu geçen siyaseti tasvip etmezse, bunu açıkça beyan etmek suretiyle hükümeti istifa etmeğe icbar edebilir, fakat Meclis, bir kül olarak hazırlanan bütçenin anahatları değil, teferruatı üzerinde fazla durduğu ve hükümetin sorumluluğunu mübalağalı bir surette tahdit ettiği takdirde, asil mühim rolünü doğru bir şekilde oynamamış olacaktır. Bu hususta da Fransa'dan ilham almış olan memleketimizde, bir yandan bütçenin teferruatına müteallik meselelere lüzumundan fazla ehemmiyet ve zaman verilmekte, öbür yandan kesin hesapların ciddî olarak ve vaktinde incelenmesi işi ihmal edilmektedir (ki bu sonuncu noktai nazardan, Sayıştay<sup>1</sup> m çalışma tarzındaki uygunsuzluğun da önemi haiz olduğu zikredilebilir).Halbuki Anglosakson memleketlerinde ve hususiyle İngiltere’de Parlâmentonun, hükümetçe hazırlanan bütçe projesini aynen kabul veya ret ederek bütçeye ait müzakereleri asla idareyi sekteye uğratacak kadar ileri götürmediği ve fakat kendisine kısa bir müddet içinde sunulan kesin hesapları gayet derin ve ciddî bir surette tetkik ettiği malûmdur. Türkiye B.M.M. nin çalışma tarzının tedricen bu İstikamete doğru yöneltilmesi her bakımdan şayanı arzu görünmektedir.

(Sahife; 40-41)

## **II- Teftiş meselelerine mütedair düşünceler:**

Yaptığım' incelemelerden edindiğim intibaa göre, teftiş işlerinin, çok kere ümit edilen tam randımanı vermemesine sebep olan bilhassa şu hususlar dikkate değer:

1- Bazı teftiş kurulları mükemmel bir tarzda çalıştığı halde, diğer bazıları, vazifelerini gerekli surette ifa etmemektedir.

Zira:

- a) Teftiş işleriyle fiilen meşgul olan müfettişlerin sayısı kısmen yetersizdir^
- b) Mevcut müfettişlerden bazı hallerde mümkün ve lüzumlu şekilde istifade edilmemektedir;
- c) Teftişe mütedair mevzuat yeknesak olmayıp bazı kurullarda gerek sübjektif ve gerek objektif bakıııdan noksandır\*

2- Müfettişlerce verilen raporlara gerekli dikkat ve ehemmiyet verilmemektedir, öyle ki, bu raporların vardığı neticelerle teklifler kâğıt üzerinde kalmaktadır.

3- Çeşitli teftiş kurullarının faaliyetleri iyice koordine edilmemiş olduğundan, bir yandan tedahüller meydana gelmekte, öbür yandan bazı idare ünitelerinin teftişi ihmâl edilmektedir.

Sayılan bu hususlar şu surette mütalâa edilebilir:

Bazı kurullarda kemmi bir kifayetsizliğin müşahede edilmesi keyfiyeti, kadro noksanlığına değil, önemli ölçüde münhallar bulunmasına ve mevcut müfettişlerden bazılarına merkezde müfettişlikten gayrı vazifelerin gördürülmesine irca edilebilir. Bazı ahvalde kadroların % 20 sini aşan münhallerin mevcut bulunması ise, hiç olmazsa kısmen,,verilen karşılığın bugünkü şartlara nazaran yetersiz olmasından

ileri gelmektedir. Binaenaleyh maaş ve tazminat meselesi *yukarıda* teklif ettiğim şekilde halledilecek olursa, açıkların normal niktibe ineceği ümit edilebilir.

Müfettişlerin asıl mesleğine yabancı olan idari işlerle vazifelendirilmesine gelince, buna bundan böyle, müsaade etmemek icabeder. Diğer bir deyişle s bir müfettişin teftiş mevzuu dışında kalan vazifelerin ifasını intaç eden bir yere tâyin edilmesi, ancak istisnaî hallerde ve geçici olarak caiz olabilir; öyle ki kendisine tevdi edilen iş iki aydan fazla sürecek olursa, mevzuubahis müfettişin kadrosu münhal addedilmeli ve yerine mümkün olduğu kadar çabuk başka bir müfettiş tâyin edilmelidir.

Bazı kurullarda, çalışmanın tam randımanlı olmaması keyfiyetine, müfettiş sayısının yetersiz olmasından ziyade müfettişlerin rasyonel olmayan bir tarzda çalışmasının sebebiyet verdiği intibayı hasıl olmaktadır. Böylece, muayyen teftiş kurullarında teorik olarak teftiş ve soruşturma işlerine tahsis edilebilecek çalışma günlerinden % 80 ilâ 90 niktisinde istifade edildiği halde, diğerlerinde bu nisbetin % 40 a bile varmadığı, 1947 de, o zamanki "Genel Teftiş Baş müşavirliği" nce tespit edilmiştir. Kezalik bazı müfettişler, belli bir yerde ciddî bir teftişin icap ettirdiği müddetten az veya fazla kalmakta, raporlarını bir kaç aylık ve hattâ bir yıllık bir gecikme ile vermektedirler, ilh. Bu gibi noksanlar daha ziyade müfettişlerin çalışmalarının teftiş kurulu reisi tarafından dakik ve tesirli bir kontrole tâbi tutulmadığından ileri geldiği halde, teftişlerin diğer bakımlardan tatminkâr olmayışı, her şeyden önce, şümüllü bir çalışma program ve plânının hazırlanmamasına irca edilebilir. Bu hususta, gerek yukarı sözü geçen "Genel

Teftiş Baş müşavirliği" nin mütalâalarında ve gerek 1949 bütçesine mütedair Bütçe Komisyonu raporunda belirtildiği üzere, bazı idare ünitelerinin 5 ilâ 10 yıllık bir müddet içinde hiç bir surette teftiş edilmemiş olmalarına mukabil, diğerklerinin birbirini müteakip iki yılda ve hattâ aynı yıl içinde bir kaç defa teftişe tâbi tutulduğu zikre değer. Bu vaziyet karşısında çare olarak şunu düşünmek mümkündür: Bir taraftan, beher teftiş kurulu, bundan böyle 3 veya 5 yıllık "şümullü ve bütün idare ünitelerinin muntazam fasıllarla "teftişini sağlayacak bir çalışma plânı hazırlamakla mükellef tutulmalı ve bu programa giren her yılın çalışma plânı içinde müfettişler arası iş "bölümü kesin olarak tespit edilmeli, diğerk taraftan, her münferit teftiş için bunun azamî süresiyle ilgili raporun hangi tarihe kadar verileceği tâyin edilerek keyfiyet teftiş heyeti reisince kontrol edilmelidir.

Müfettişlerin görevleri, yetkileri ve tâyin tarzı ilh. hakkındaki mevzuatın kısmen noksan ve insicamsız olması sebebiyle bu mevzuatın bazı teftiş kurullarının arz ettiği hususiyetler göz önünde tutularak - yeniden tanzim edilmesi ve tâyin işlemleri hususunda bugün Maliye, Gümrük, Ticaret vs. Bakanlıklarında câri olan usulün bütün teftiş kurullarına teşmil edilmesi yerinde olur.

Teftiş işleminin şümullü bir programa göre ve kuvvetli elemanlar tarafından mükemmel bir şekilde ifa edildiği farz edilse dahi, müfettiş raporlarında işaret edilen mahzurlarla ileri sürülen hal çâreleri nazarı itibarı alınmaz, yanî dairelerde tespit edilen noksanların bertaraf edilmesi sağlanmazsa, teftişle güdülen asıl gayenin elde edilmeyeceği aşikârdır. Bundan başka, yazdıkları raporlara gerekli

ehemmiyetin verilmediğini gören müfettişler, bundan müteessir olacak ve zamanla gittikçe daha sathî tetkiklerle iktifa edeceklerdir. Tabiatıyla, teftiş raporlarında belirtilen menfi ve müspet hususlar hakkında kesin karar vermek, ilgili bakana aittir. Bununla beraber, belki sadece diğer meşguliyetlerinin fazla olması yüzünden bir bakan tarafından ihmal edilmiş tenkit ve tekliflerden tatbikatta istifade edilmesinin münasip olup olmayacağı keyfiyetinin incelenmesini sağlayacak bir hal tarzına düşünmek yerinde olur.

Gerek sonuncu noktai nazardan ve gerek çeşitli teftiş kurullarında faaliyetlerin yeknesaklığıyla koordinasyonunu temin uğrunda, şu hal çareleri teklif edilebilir?

1-Her yılın banında, bütün teftiş kurullarının reisleri veya reis muavinlerinden mürekkep bir komisyon toplanıp, her kurulun hazırladığı çalışma programlarını birbiriyle mukayese edecek ve bunlarda görülen tedahüllerle eksiklikleri önleyecek tedbirleri kararlaştıracaktır.

2-Bir defaya mahsus olmak üzere kurulacak hususi bir komisyon, her teftiş kurulunun çalışma tarzında ve teftişlere vereceği istikamette bilhassa göz önünde tutulacak hususları tespit edecek ve hangi şartlar altında müşterek teftişlerin faydalı olacağını kararlaştıracaktır, Kezalik, aynı komisyon, teftişlerin imkân dairesinde yeknesak bir şekilde yapılmasını temine matuf hükümler ihtiva eden bir kanun projesini-hazırlayacaktır,

3—Teftiş raporlarında işaret edilen mahzurlarla hal çareleri münasip bir müddet içinde ilgili bakanca nazarı itibara alınmadığı takdirde, mevzu bahis bakanlığın teftiş kurulu reisi bakanın dikkatini bu hususa celbedecek

ve bundan da bir netice hasıl olmazsa, keyfiyeti Başbakan Yardımcısının riyaset ettiği Rasyonalizasyon Komisyonuna bildirecektir. Sunun üzerine, sözü geçen komite, ilgili bakandan izahat isteyecek ve bu izahatı tatminkâr addedmediği takdirde, meseleyi Bakanlar Kuruluna intikal ettirecektir\*

Son samanlarda B.M. Meclisinde müzakere edilen ve teftiş kurullarının Meclise bağlanmasından ibaret olan teklif bence şayanı kabul değildir. Teftiş yaptırmak, esas itibariyle, Hükümete düşen bir vazife ve yetkidir\* Ancak, Meclis, kendisine teftiş raporlarının bildirilmesini ve bunların neticelerinin Hükümetçe ne dereceye kadar nazarı itibara alınmış olduğuna dair izahat verilmesini istemekte haklıdır•

Diğer taraftan, bakanlıklardaki teftiş kurullarının kaldırılıp Başbakanlığa bağlı merkezî bir teftiş kuruluna inkılâp ettirilmesini hedef güden teklif de, Anayasanın zihniyetiyle ana prensiplerine aykırı olması hasebiyle şayanı tahakkuk addedilemez; teftişlerde lüzumlu görülen yeknesaklığı ve tesiri sağlamak için yukarıda İşaret edilen tekliflerin gerçekleştirilmesinin yeteceği kanaatindeyim.

Nihayet şunu da ilave etmek icap eder ki, merkez dairelerinin geçmişte kaideten olduğu üzere teftiş dışında bırakılmaları çok büyük bir noksan teşkil eder; bu noksanın bertaraf edilmesi her halde şayanı arzudur. Gerçi fiilen genel müdürler, idare ettikleri müdürlüklerin rasyonel ve pürüzsüz çalışması bakımından doğrudan doğruya bakana karşı sorumludurlar; bununla beraber, meşguliyetleri çok defa fazla olduğu cihetle, işlerin teferruatıyla uğraşamamaktadırlar.

(Sahife: 41-45)

### **III- Ödeme usullerinin ıslahı :**

Türkiye’de bugün umumi olarak ve fakat hususiyle Devlet daire ve müesseselerince kullanılan ödeme usulleri son derece iptidai ve gayri rasyoneldir. Anglosakson Devletleri başta olmak üzere, ileri memleketlerde tediyelelerin % 80 ilâ % 90 ı çek ve havale şeklinde icra edildiği halde, bizde bilakis ödemelerin büyük ekseriyeti efektif para ("Bargeld") kullanmak suretiyle yapılmaktadır. Gerçi, belli bir meblâğı aşan âmme borçları bir çekle tasfiye edilir, fakat bu kabil çekler havale edilemediği cihetle, bundan hiç bir fayda doğmaz. Şunu da ilâve edeyim ki, para sevkıyatı iptidailiği yüzünden, Doğu illerinin bazı yerlerinde, Devlet memurlarının kışın aylarca maaşsız kaldıkları vakidir; kezalik, bütün âmme ünitelerine şamil bir kasa organizasyonunun mevcut olmaması sebebiyle, muayyen bölgelerde böylece memurlara maaş vaktinde verilmediği halde, aynı zamanda bu bölgelerde toplanan P.T.T. ve Tekel G.M. paraları merkezlere gönderilmektedir. Hülâsa, âmme tediyelelerinin istilzam ettiği mudil muamelelerle efektif para miktarlarının tedarikine, taşınmasına ilh. müteallik masraf (3) ve soyulma tehlikeleri düşünülecek olursa, ödeme metotlarının esaslı surette ıslahı lüzumu kolaylıkla anlaşılabilir.

Teknik ve hukuki teferruatı bir mütehasıslar komisyonu tarafından incelenmesi gereken bu reform konusunda başvurulacak hal çareleri olarak şunlar düşünülebilire

İlkin, memleketimizin hususiyetlerini nazarı itibara alarak efektif paraya (**Bargeld’e**) istinat etmeyen ödemelerin

---

3) Bir misal olmak üzere, Tekel G.M. 1947 bilançosunda para taşınma giderlerinin yarım milyon lira olarak gösterildiğini zikredeyim.

Lüzumlu genişletilmesi keyfiyetinin ancak, bir "Posta Çek Ofisi" nin kurulmasıyla gerçekleştirilebileceğini söylemek icabeder. Hemen hemen *bütün* Avrupa memleketlerinde ve hususiyle Avusturya, Almanya, Çekoslovakya, İsviçre, Fransa ve Belçika da bulunan ve aylık ciroları son harpten önce meselâ Fransa<sup>1</sup>'da 50 ilâ 60 milyar franga, Belçika da 35 ilâ 40 milyar franga ve Almanya'da da takriben 15 milyar Rayşmarka varan Posta Çek Ofisleri, ekseri hususi ve âmme sektöründeki tediyelerinin basit, emin ve çabuk bir havale ile yapılmasını sağlamaktadır.

Şunu da hatırlatmak lâzımdır ki, memleket şümül böyle bir teşkilât, sadece âmmenin yapacağı ödemeler bakımından değil, âmmeye yapılacak tediyeler bakımından dahi mühim zaman ve nakit tasarruflarını mümkün kılacaktır. Hiç değilse kazanç (veya gelir) ve muamele gerek mükellefler ve gerek Maliye için doğacak büyük faydalar göz önünde tutulacak olursa, sözü geçen tasarrufların milyonlarca liraya varacağı anlaşılabilir.

ikinci olarak, bütün âmme ödemelerine mütedair modern ve rasyonel usullerin tatbikine imkân veren bir kasa yönetmeliğinin hasırlanmasına ihtiyaç vardır. Bu hususta bence, ilgili beynelmilel mevzuatın en mükemmeli olan Alman "Reichskassenordnung" dan geniş ölçüde ilham alınabilir.

(Sahife: 49-50)

#### **IV- Kanunların kodifikasyonu :**

Türkiye gibi dinamik bir karakter taşıyan bir memlekette, hususiyle harbin yarattığı olağanüstü şartlar altında, mevcut kanunların sık sık tadil, edilerek değişen

durumlara intibak ettirilmesi lüzumu, kolaylıkla anlaşılabilir. Ancak, çok kere, ihdasını istilzam ettiren inkişafların müstaceliyeti yüzünden, gerekli itina ile hazırlanamayan sayısız ek kanunlar, bazı ahvalde, mevzuatın pek karışık ve ahenksiz bir hale gelmesine sebebiyet vermiştir. Misal olarak, burada kazanç ve muamele vergisi kanunlarıyla masraf kanunlarına işaret etmekle iktifa ediyorum. Kezalik, bilfarz Muhasebei Umumiye Kanununda görüldüğü üzere, aynı kanunda, eski lisanda ifade edilen hükümler yanında, öztürkçe terimleriyle yazılanlar bulunmaktadır ki bu husus, hukukî şüphe-Meri davet etmekten başka, kanun kaidelerinin ortalama vatandaşa anlaşılmasını da güçleştirir.

Bu durum dolayısıyla, en mühimleriyle işe başlamak üzere, bütün kanunların ciddî bir tetkike tâbi tutulması, metinlerin kodifiye edilmesi ve bu münasebetle açık, mümkün mertebe anlaşılabilir ve yeknesak bir dille formüle edilmesi, gerek hukukî emniyet ve gerek rasyonel çalışma bakımından kat<sup>1</sup>i bir zaruret teşkil eder. Bahis mevzuu gaye uğrunda yapılması gereken işler şunlardan ibarettir:

1- Umumi bir kanunla Hükümete, kodifikasyonunu lüzumlu addettiği bütün kanunları - bunların mana ve gayelerine hiç bir suretle dokunmaksızın - gözden geçirmek, birleştirmek ve tezatsız ve anlaşılabilen, munis bir dille formüle etmek hususunda yetki verilecektir.

2- Bu yetkiye dayanarak her bakan, idare ettiği bakanlığın işlerini ilgilendiren mevzuatı özel bir komisyona incelettirecek ve yukarıda zikri geçen prensiplere uygun olarak bu komisyon tarafından hazırlanan yeni metni, Adalet Bakanlığında ihdas edilecek bir redaksiyon komitesinin tetkikine sunacaktır.

3- Son olarak zikredilen komitece - icabında, münakaşalı noktalar hakkında ilgili bakanlığın komisyonu ile fikir teatisinde "bulunarak bir anlaşmaya vardıldıktan sonra tasvip edilen metin, Yargıtay ve Danıştay üyelerinden mürekkep muhtelit bir komite tarafından, kodifikasyon yetkisini Hükümete, tevdi eden umumî kanuna uygun olup olmadığı bakımından incelenecek ve, uygun olduğu tespit edildiği takdirde, Hükümetçe yeni kanun olarak neşredilecektir\*

(Sahife: 50-51)

#### **V- Fuzuli masraflar meselesi**

Bu raporun asıl mevzuunu teşkil eden âmme masrafları meselelerine gelince, bu masrafların mutlak olarak aşırı bir seviyede bulunduğu yolundaki iddia bence varit değildir. Gerçekten, bizde Devlet masraflarının miktarı, ne aşağı yukarı benzer bir durumda bulunan yabancı memleketlerin masraflarına ve ne de Türk milli gelirine kıyasen mübalağalı addedilebilir. Nitekim son dokuz yıl zarfında Türk lirasının iç kıymetinde vuku bulan düşüş göz önünde bulundurulacak olursa, Devlet masrafları toplamının sözü geçen müddet zarfında reel olarak hemen hiç artmadığı görülmektedir. Şu halde malî durumumuzda göze çarpan gerginlikle müşkülât neden ileri gelmektedir?

Vergi sistemimizin zikredilen elverişsiz bünyesinden doğan güçlüklerden sarfinazar edilirse, gerçekleştirilmesi arzu edilen ve hakikaten de ekonomik ve sosyal bakımdan çok şayanı arzu olan birçok işlerin malî sıkıntı yüzünden ifâ edilememesi keyfiyeti şu hususlara irca edilebilir.

Bir taraftan, fuzulî veya nisbî faydası az olan masrafların yapılması, değeri ve müstaceliyeti daha büyük olan

diğer işlere mâni olmakta, öbür taraftan, rasyonel olmayan çalışma metotlarının kullanılması Devlet mekanizmasının tam randımanla işlemesine müsaade etmemektedir. Şunu da ehemmiyetle tebarüz ettirmek lâzım gelir ki, sözü geçen vaziyetten sadece Devlet bütçesi için değil, resmî makamlarla her hangi bir sebeple temasta bulunmağa mecbur olan bütün vatandaşlar için de önemli zarar ve zorluklar vukua gelmektedir.

İşaret edilen mahzurlar her dairede hususi şekillerde belirmekle beraber, bazı müşterek nokta ve dâvaların tesbiti mümkündür. Bu bakımdan zikre değer belli başlı hususlar şunlardan ibarettir:

1-Memurların sayısı ile vasıflarına müteallik meseleler.

2-Teşkilât noksanları.

3-Kanunlarımızın elverişsiz şekli.

4-Aşırı bir kırtasiyecilik zihniyetinin doğurduğu formaliteler ve bundan ileri gelen güçlükler.

5-Bugünkü teftiş ve murakabe usullerinin arz ettiği aksaklıklar.

(Sahife: 4-5)

**Personel fazlalığını önleyecek tedbirler hakkında Prof. Neumark'ın teklifleri:**

**LÜZÜMÜNDAN FAZLA MEMUR ÇALIŞTIRAN DAİRELERDE KABİLİ TATBİK  
REORGANİZASYON TEDBİRLERİ**

I- Başbakanlığın yazısına cevaben gelmiş olan bir çok raporlarda bizzat bakanlar, genel müdürler ve saire tarafından teslim edildiği üzere, mevzu bahis dairelerde lüzumundan fazla memurlar çalıştırılmakta ve bu hususa karşı tatbik edilebilecek hal çareleri mevcut bulunmaktadır, şu kadar ki, bu çareler ekseriya, yine aynı raporlarda zikredilen bazı reorganizasyon tedbirlerinin alınmasına vabestedir. Bunlara temas etmeden önce- şunu belirtmek isterim ki, bizzat daire şeflerinin işaret ettikleri tasarruf ve rasyoneli eştirme imkânları mevcut olmakla beraber, bunlardan geçmişte istifade edilmediği keyfiyeti hayreti mucip olmaktadır. Her halde bu keyfiyet, şimdiye kadar bu bakımdan mühim bir organizasyon noksanının mevcut bulunduğuna ve bu noksanı da mümkün merteye çabuk ortadan kaldırmanın icabettiğine delâlet etmektedir. Bu cümleden olmak üzere, raporunun ikinci bölümünde işaret edilen tedbirlerin lüzumunu hatırlatmak gerektir.

a) Muhtelif bakanlıkların birleştirilmesiyle gerçekleştirilebilecek tasarruf ve rasyonalizasyon imkânları.

Ticaret ve Ekonomi Bakanlıkları son zamanlarda alınan bir kararla birleştirildikten sonra, yalnız tasarruf imkânları değil ve fakat önemli rasyonalizasyon faydaları da sağlayacak

bir tedbir olmak bakımından bu mevzuda düşünölebilecek olan en önemli husus, Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının birleştirilmesinden ibarettir. Her ne kadar yabancı memleketlerde zaman zaman Maliye Bakanlığı yanında ayrı bir Tekel Bakanlığı bir Hazine Bakanlığı ve saire İhdas edilmekte ise de ekseri büyük küçük Devletlerde, Maliye İdaresiyle Gümrük İdaresinin bir elden idare edilmesine lüzum olduğu kanaati çok tan beri hüküm sür inektedir. Tekele gelince, bu da bugün hemen hemen hiç bir yerde ayrı bir bakanlık şeklinde organize edilmemiş, belki ya Maliye veya Ekonomi ve Ticaret Bakanlıklarına bağlı bulunmaktadır.

Türkiye Tekel İdaresinde birleştirilen daire ve işletmeler malî inhisar mahiyetinde oldukları için, Tekelin de Gümrük ve Maliye ile beraber bir tek bakanlık şeklinde organize edilmesi şayanı arzudur. Böyle bir tedbir, hususiyile aynı zamanda Tekel Genel Müdürlüğu bir "İktisadî Devlet Teşebbüsü" ne inkılâp ettirilecek olursa (bak, ileride VIII, 3b), Tekel işletmelerinin asıl maksadının yani Hazineye varidat sağlamak maksadının bugünkü hale nazaran daha açık ve tesirli bir surette tahakkuk ve tezahür etmesine imkân temin edilmiş olacaktır.

Diğer bakanlıkların bir eştirilebilme imkânlarına gelince, bir taraftan Çalışma Bakanlığının Sağlık Bakanlığı ile,diğer taraftan da Ulaştırma Bakanlığının Ekonomi ve Ticaret Bakanlığıyla birleştirilebilme imkanı tetkike değer. Ayrı ciddi bir araştırmayı icabettir bu meseleyi şimdilik kenara bırakacak Ulaştırma Bakanlığına bağlı olan ekseri daireler az çok müstakil birer teşekkül haline getirildikten sonra, söz konusu bakanlığın merkezce ifâ edilen vazifeler ipin Ekonomi Bakanlığına tâbi bir Genel Müdürlük şeklinde idare edilebileceğini söylemekle İktifa ederim.

b.) Genel müdürlüklerin ve sairinin birleştirilebilme imkânları.

Daha yukarıda kısaca belirtildiği üzere, bazı dairelerin zamanla ortada maddî ;- afakî bir zaruret olmaksızın, daha yüksek bir makama inkılâp ettirilmesine doğru bir temayül müşahede edilebilir. Bu sebeptendir ki, her bakanlıkta ilh. meselâ mevcut bütün genel müdürlüklerin bu şekilde organize edilmelerine gerçekten lüzum olup olmadığı, yoksa bir kaç genel müdürlüğün birleştirilmesiyle, memurlarla levazım ve saire bakımlarından tasarruflar sağlanabilip sağlanamayacağı meselesi üzerinde ehemmiyetle durmak icabeder. Tabiatıyla, buna benzer bir araştırma, müdürlükler hakkında da yapılmalıdır.

Bu gibi birleştirme tedbirleri hususundaki imkânlar hakkında bir fikir vermek üzere, şu misalleri zikredelim\* Maliye Bakanlığında bir yandan Gelirler Genel Müdürlüğü ile Tahsilat Genel Müdürlüğü, öbür yandan Bütçe Genel Müdürlüğü ile Muhasebat Genel Müdürlüğü, kezalik Gümrük ve Tekel Bakanlığı ve Muhafaza Genel Komutanlığının özlük İşleri ve levazım Müdürlüklerinin birleştirilmesi, Emniyet Genel Müdürlüğünde halen mevcut yedi şubenin üçe indirilmesi ilh. Bundan başka, bugün hemen hemen her genel müdürlükte mevcut olan özlük işleri servislerinin birleştirilmesiyle de, bir taraftan önemli tasarrufların, öbür taraftan daha rasyonel bir çalışma tarzının sağlanabileceğine şüphe yoktur.

II- Belli bazı idarî İşlerin bakanlıklar arası birleştirilmesi\*

Bu hususta, şu imkânlar akla gelebilir;

a) Bakanlıkların çoğunda ayrı hukuk müşavirlikleri mevcut bulunmaktadır. Bu, gibi vazifelerle uğraşan memurlar kısmen

kendilerine tevdi edilen vazifeleri icabı çalışma kudretinin ancak bir derecesine kadar çalıştırılmaktadırlar. Gerek bu sebeple ve gerek daha rasyonel bir çalışma temin etmek maksadıyla, Maliye Bakanlığının sunduğu raporda sözü geçen müşavirliklerin merkezî bir Devlet Hukuk Müşavirliği teşkilâtı şeklinde organize edilmesi ve bu teşkilâtın da Maliye Bakanlığına bağlanması ileri sürülmüştür. Kanaatimce de tahakkuka değer olan bu teklifin incelenmesi ve fakat, bu incelenmenin neticesinde esas itibariyle müspet bir kanaate varıldığı takdirde, söz konusu merkezi teşkilâtın Maliye Bakanlığından ziyade Adalet Bakanlığına bağlanması yerinde olur.

1554 numaralı kanunda bütün istatistik işlerinin merkezleştirilmesi derpiş edilmiş olmakla beraber halen çeşitli dairelerde ayrı istatistik servisleri mevcut bulunmaktadır. Bu vaziyet, israfı olduğu gibi rasyonel olmayan çalışmalara da sebebiyet vermektedir, bu husus ki, sözü geçen servislerde çok kere, gerekli ilmî vasıflardan mahrum ve sayısı aşırı olan kimseler çalıştırılmaktadır. Buna binaen istatistik işlerinin organizasyonu, istatistik Genel Müdürlüğünün başkanlığı altında bulunan hususî bir komisyon tarafından tetkik edilmelidir. Eğer hususi bazı sebeplerle, Adalet, Ekonomi ve Ticaret ve Millî Eğitim Bakanlıkları gibi dairelerde mevcut istatistik servislerinin devamına lüzum tespit edilecek olursa, bu servislerle İstatistik Genel Müdürlüğü arasında devamlı ve organik bir işbirliği sağlayacak tedbirlerin alınması gerekecektir.

Bu hususta düşünülebilecek üçüncü bir imkânda, Neşriyat Müdürlüklerine taalluk etmektedir. Bir çok bakanlıklarda veya Genel Müdürlüklerde mevcut olan müdürlüklerde lüzumundan fazla memurlar çalıştırılmakla beraber, işlerin ekseriya şayanı arzu tarzda yürütülmediği görülmektedir. Gerçekten, söz

konusu müdürlüklerin neşriyatı bir çok hallerde, gerek sayıca ve gerek kalite bakımından pek tatminkâr değildir. Bundan maada, resmî neşriyatın son 10, 15 sene zarfında takip ettiği inkişaf seyri tetkik edilecek olursa neşredilen bazı dergilerin, bültenlerin ve sairinin ya önemli bir gecikme ile çıktığı veya az çok kısa bir müddet sonra inkıtaa uğradığı müşahede edilmektedir. Bu durumun sebepleriyle hal çareleri raporun VII. bölümünde incelenecektir.

**Tam randımanla çalıştırılmayan memurların azaltılması ve büro makinelerinin kullanılması suretiyle sağlanabilecek tasarruf imkânları:**

Bir çok dairelerde, mevcut memurlarla ücretlilerin çalışma kudretlerinden ancak kısmen istifade edildiği görülmektedir. Bu keyfiyet şu iki sebebe irca edebilir o Ya işlerin rasyonel olmayan bir tarzda organize edilmesi veya elde ettikleri maaş veya ücretin, yetersiz olması yüzünden çalışma kudretinin ancak bir kısmını âmme hizmetine vakfeden kimselerin mevzuubahis olması.

Zikredilen birinci husus bakımından, bir az önce işaret edilen ve meselâ Hukuk Müşavirlikleriyle Neşriyat Müdürlüklerinin faaliyetine taalluk eden teklifler hatırlatılabilir. Bundan başka, bazı Teftiş Kurullarında da, ekseriya, önceden tanzim edilen etraflı bir iş programının mevcut bulunmaması sebebiyle, müfettişlerin çalışma kudretlerine tam cevap veren bir derecede çalıştırılmadıkları vakidir (aşağıda, VII, 2 ye bak. Ancak, şunu da ilâve etmek lâzım gelir ki, bu ve buna benzer hallerde, işlerin daha rasyonel bir organizasyonu ile behemehal bir memur tasarrufu elde edilmeyecektir. Gerçekten burada, çok kere, bütün memurlardan tam olarak istifade edilebilmesini temin

edecek reorganizasyon tedbirleriyle istihdaf edilen en önemli gaye mevzuu bahis işlerin bugünkünden daha tesirli bir surette ördürülmesini sağlamak: ve az çalışan mamurlar yanında aşırı derecede çalıştırılan memurların bulunmalarına mani olmaktan ibarettir.

Bu münasebetle, daktilo işlerine de kısaca temas etmek yerinde olur. Bu işlerin bilhassa bir çok bakanlıklarda pek dağınık bir tarzda organize edilmiş olması yüzünden, bazı daktiloların boş oturacak vakit bulmalarına karşılık diğerleri, aynı zamanda, çok ağır bir surette yüklü bulunmaktadır. Böyle bir duruma, engel olmak yani aynı bakanlıkta bulunan bütün daktilolar arasında mümkün mertbe rasyonel ve âdil bir mesai tevzii temin etmek üzere, daktilo işlerinin muayyen bir had dahilinde merkezileştirilmesi şayanı arzudur. Diğer bir deyişle: Nerede buna imkân bulunuyorsa, bir bakanlıktaki daktiloların çalışma yeri bakımından değil, daktilo işlerinin tevzii bakımından merkezî bir yazı işleri teşkilâtı ihdas edilmelidir. Bu teşkilâtın başında, bulunan memur, her an, her daktilonun hangi serviste fiilen çalıştığını bilecek, ve genel müdürler? müdürler ve saire tarafından kendisine vaki olan taleplere çabuk, muhtelif daktiloların meşguliyetlerini ve yazı işlerinin nispi önemini göz önünde tutan bir şekilde cevap vermeğe gayret edecektir,

Mevcut memurlardan bir çoğunun çalışma kuvvetlerinden tam olarak istifade edilmediğine dair, çok manalı bir misâl, işleri Bakanlığınca sorulan raporda zikredilmiş bulunmaktadır. Buna göre, söz konusu bakanlıkta öyle "fazla kadrolu daireler" mevcuttur ki burada ekseri memurlar günde ortalama olarak iki ila üç saat çalışmakla iktifa edebilirler. Buna istinaden, İşleri Bakanlığı, rasyonel bir çalışma plânı ve memur

ların gündelik fiilî çalışma müddetini 6,5 ile 7 saatte çıkartacak uygun bir teşkilât tanzim etmek şartıyla, bakanlık (Emniyet Genel Müdürlüğü dahil) memurları bakımından % 43 (ödenek itibariyle % 30) nispetinde bir tasarruf temin edilebileceği neticesine varmaktadır. Bir çok diğer dairelerde de gerçek çalışma müddetinin az çok normal addedilebilecek bir seviyeye çıkarılmasıyla buna benzer neticelerin elde edileceğine şüphe yoktur.

Daha yukarıda işaret edildiği veçhile, memur ve ücretlilerin tam randımanla çalışmalarına engel olan diğer bir hususta, elverişsiz bir maaş politikasına taalluk etmektedir. Elde ettiği maddî menfaat yetersiz olan bir memurun gerek kemmî ve gerek keyfi bakımdan tatminkâr olmayan bir tarzda çalışması tabiidir. Maaşın yetersizliği ayrıca memurun çok kere, meşru olmayan sebeplerle izin almasına ve bu keyfiyet kanunen yasak olmakla beraber ikinci, üçüncü tâli bir iş görmesine sebebiyet vermektedir. Bütün bunların neticesi şudur ki, realitede çok kere, her memur veya ücretli tam olarak çalıştığı takdirde gereken miktarı çok aşan bir sayıda memurlar ve ücretliler çalıştırılmaktadır, Ancak, şunu da işaret etmek lâzım gelir ki, bilhassa taşra teşkilâtında, esas itibariyle lüzumlu bir memurluğa tâyin edilen bir memur, sırf bu memurluğa müteallik vazifelerin, bir kimsenin tam çalışma kabiliyetinden istifade edilebilecek kadar geniş olmaması sebebiyle, natamam bir şekilde çalıştırılmaktadır. Bu gibi bellerde bazen, tam bir çalışma gücü istemeyen bir memurluğun diğer bir kimseye, ek vazife olarak verilmesiyle önemli tasarruflar elde edilebilecektir; ancak buna, yürürlükte olan mevzuat., müsait değildir. Bu hususa bir misal olmak üzere şunu zikredelim : Elektrik İşleri Etüt Dairesinde çalışan 67 rasat memuru günde ancak 1 ilâ

2 saat resmi vazifeleriyle meşgul olmaktadır.

Bu kabil hallerden sarfinazar, işaret ettiğim mahzuru ancak bir taraftan mevzu bahis memurlara bir maaş veya ücret vermek, diğer taraftan

bunları bundan böyle çalışma kudretlerini tam olarak Devlete vakfetmeğe icbar etmek suretiyle önlemek mümkün olacaktır.

Bugün tatbik edilmekte olan gayrî âdil ve rasyonel olmayan memur ve maaş politikasına başka bir misal olmak üzere odacı meselesi zikredilebilir,

Odacı sayısı son harpten Önce bile oldukça çok olduğu halde, son on yıl zarfında daha da artmıştır. Mesele, faraza Maliye Bakanlığı bakımından incelenecek olursa, şöyle bir manzara arz eder : Merkezde (Maliye Okulu dahil) çalıştırılan odacı sayısı 1938 yılı ile 1948 yılı arasında 84 den 174 e, yıllık ücret tutarı da 30.000, den 180.000 liraya çıkmıştır; diğer bir deyişle : Odacı sayısı iki misline, masraf miktarıda altı misline varmıştır. Diğer manalı bir misal, Etibank gibi iktisadî bir müessese odacı sayısının memurların takriben beşte birini teşkil etmesidir. Gerçi bazı dairelerde, odacı miktarı ya hiç artmamış veya ancak cüz'î nispette artmıştır. Bununla beraber, ekonomik ve rasyonel bir idare organizasyonu bakımından hemen hemen her yerde fazla odacı mevcuttur ki, bu da, geniş ölçüde, bu hizmetlilere verilen ücretin pek düşük olmasına ve buna binaen bunların çalışma kudretinden tam olarak istifade edilememesine irca edilebilir. Ancak, diğer Avrupa memleketlerindeki durum ile bir mukayese yapılacak olursa, bizim dairelerimizde tâ eskiden beri aşırı miktarda odacıların buldukları intibâı hasıl olur.

Bazı servislerde, büro makinelerinin kullanılması neticesinde memur ve ücretliler bakımından önemli tasarrufların

gerçekleştirilebileceğine şüphe yoktur. Bu hususta bir misal zikretmek lâzım gelirse, Gümrük ve Tekel Bakanlığına bağlı tarife ve hesap kontrolü servislerinin işleri ileri sürülebilir.

(Sahife : 18 - 22)

**Prof. Neumark'm Türkiye'deki personel sayısı ve maaş durumu hakkındaki fikirleri.**

## **MEMUR SAYISIYLA KALİTESİNE' MÜTEALLİK MESELELER VE HAL ÇARELERİ**

Meselenin vaz'ı ve umumi prensipler.\

Çok kere, memur dâvası, fazla basit bir tarzda, münhasıran memur çoklumu ve dolayısıyla tensikat meselesi olarak telakki edilmektedir\* Halbuki hakikati halde, memur dâvası çok mudil bir mesele teşkil etmektedir. Zira,

1-Belli bazı dairelerde lüzumundan fazla memurların bulunmalarına karşılık, diğer bir takım dairelerde mevcut kadrolar ihtiyaçlara kıyasen dar ve hatta yetersizdir.

2-Memurlukların maaş derecesi itibariyle arz ettiği bünyenin, ifa edilmesi gereken vazifelerin önemine ve bu vazifelerin icabettirdiği bilgilere uygun olup olmadığı, yani faraza yüksek dereceli memurlukların lüzumundan fazla veya az bir nispette bulunduğu meselesi;

3-Çalıştırılan memurların, tâyin edildikleri vazifeler bakımından gerekli vasıfları haiz olup olmadıkları ve nihayet,

4-Mevcut memurların çalınma kabiliyetlerinden tam olarak istifade «Edilip edilmediği meseleleri tetkike değer.

Söz konusu meseleler, geniş ölçüde, bir yandan:

- a) İdare teşkilatının rasyonelliği
- b) Diğer taraftan da maaş politikasıyİ0 sıkı surette ilgili bulunmaktadır. Bu sonuncu noktai nazardan, maaşın mutlak seviyesi ile nispi ölçüsü bir birinden ayırt edilmelidir.

Maaşın mutlak seviyesiyle kast olunan, bir memura verilen karşılığın, mevzuubahis memurun işgal ettiği mevki ve buna göre uygun addedilmesi gereken hayat standardı bakımlarından - tabî, fiyat seviyesini de nazarı itibara almak şartıyla - ortalama, olarak yeter olup olmadıkı meselesidir. Maaşın nispi ölçüsü ise, Barem Kanununda çeşitli maaş dereceleri arasındaki farkların, memurlara tevdi edilen vazifelerin önemi ve güçlüğüyle bu vazifelerin başarılı surette ifa edilebilmesi için memurlarda bulunması gereken bilgilere tetabuk edip etmediği keyfiyetini istihdaf etmektedir.

**Az memur, kafi maaş:**

Bundan bir yıl önce Başbakanlıkça çeşitli dairelere gönderilen yazıda, haklı olarak, her dairede mümkün mertebeye memur çalıştırılması ve fakat çalıştırılan memurlara yeter ölçüde maaş verilmesi şeklinde ifade edilen bir kaide ileri sürülmüştür ki bu kaide, şüphesiz, savlam bir memur politikasının temelini teşkil etmektedir. Ancak, söz konusu prensibin memleketimizde bugün her yerde tatbik edildiği iddia edilemez. Katta bir çok hallerde, bu prensibin aksinin, yani maaşları mutlak ve nispi olarak yetersiz olan ve sayısında rasyonellik ölçüsü bakımından aşırı bulunan memur çalıştırıldığı vaki olduğu kabul edilebilir. Bu hususta, tam manasıyla bir fasit daire müşahede edilmektedir. Elde ettiğikargılık yetersiz ölçüde olan bir memur tam randımanla çalışmadığı için, fiilî memur sayısı, herkesin tam verimle çalışması halinde gerekecek memurların sayısını aşmaktadır; memur sayısının haddinden fazla olması da herkese uygun bir maaş vermeği imkânsız kılmaktadır; kifayetsiz maaş alan bir memurdan -ahlâk sahasında zuhuru mukadder şayanı teessüf hadiselerden sarfınazar- bütün kuvvetini Devlet hizmetine vakfetmesini beklemek beyhudedir.

**Personel politikasının aslı hedefi :**

İşaret edilen fasit daireden çıkmak istenilirse, mevzuubahis dâvanın halline aynı zamanda her iki cihetten gayret etmek icabeder. Diğer bir deyişle s Hem mutlak ve nispi olarak uygun addedilebilecek bir maaş politikası gerçekleştirilmeli, hem de memur sayısı, böyle bir maaş politikasını malî bakımdan mümkün kılacak bir seviyeye indirilmelidir\* Bu hususta şunu da düşünmek lâzım gelir ki, memur sayısının uygun seviyeye indirilmesi neticesinde, çok kere, aynı zamanda materyal masrafları sahasında da tasarruf imkânları husule gelecektir. Kezalik memur adedinin, mesainin icabettirdiği asgarî seviyede bulunmasıyla rasyonel bir çalınma arasında karşılıklı münasebetler bulunmaktadır; zira bir yandan, memur sayısının indirilmesi uygun bir teşkilâtın mevcudiyetine bağlı, öbür yandan böyle bir teşkilâtın kurulabilme imkânı, dairelerde -faydalı olmak şöyle dursun, çok kere idarî işlerin verimli bir şekilde ifa edilmesine engel olan- lüzumsuz memurların mevcut bulunmamasına mütevakıftır.

(Sahife : 12-13)

**Dairele rim izdeki memur sayısının uygun olup olmadığı meselesi.**

Beher idare ünitesinde, umumiyet itibariyle veya belli bazı memurluklar bakımından, çalıştırılan memurların sayısının lüzumundan fazla veya az olup olmadığı sualine kesin bir cevap verebilmenin, bütün daireleri baştan aşağı derin bir tetkike tâbi tutmayı icap ettirdiği kolaylıkla anlaşılabilir. Bu kabil bir tetkik benim için, bedihî sebeplerle, mümkün olmamıştır. Gerçekten, böyle bir vazife

ancak, aylarca du mevzu ile ciddi bir surette meşgul olacak hususi bir komisyon tarafından başarılabilir.

Bununla beraber, çeşitli vesilelerle zikredilen Başbakanlık yazısına cevap olarak gelen muhtelif raporlara, bir çok şifahî fikir teatilerine, müteaddit teftiş kurullarının verdikleri raporlara, mahallen yapılan araştırmalara ve sai-reye istinaden, muayyen bazı umumî sonuçlara varmak imkânını elde etmiş bulunmaktayım. Buna göre şunu arz edeceğim :

**A) AŞIRI KAAŞ MASRAFINI MUCİP OL AK MUAMELE VS HARLKLT1LR.**

1-Umumiyet itibariyle, yani şurada burada müşahede edilen bazı istisnalardan sarfinazar, aşırı addedilecek olan bir memur sayısına, taşra teşkilâtından ziyade merkezde tesadüf edilebilir. Fakat taşrada da basen, gerek maaş miktarını yetersizliği ve gerek kontrol teşkilâtının şayanı arzu şekilde işleyememesi yüzünden, tam randımanla çalışmayan memurlar yok delildir.

Kadrolar yükseltilmiş ve memuriyet unvanları çoğalmıştır :

2-Kezalik, kısmen maaş miktarının mutlak ve nispi olarak uygun bir seviyede bulunmaması keyfiyetiyle ilgili olmak üzere, şöyle bir temayül görülmektedir.

Ortada afakî bir zaruret mevcut olmaksızın, bir memurluk çok kere, zamanla maaş derecesi itibariyle daha yüksek bir memurluğa inkılâp ettirilmekte veya münhasıran bu suretle daha fazla maaş alma imkânını sağlamak maksadıyla dairelerin ana teşkilatıyla Barem kanununa pek de uymayan az çok garip isimli memurluklar ihdas edilmektedir. Böylece,

işin hacmi ve öneminde hissedilir değişiklikler husule gelmiş olmamakla beraber bazı şubelerin müdürlüklere, müdürlüklerin de genel müdürlüklere inkılap ettirildiği ve raportörlük, baş müşavirlik, reislik gibi pek de mûtat olmayan unvanları taşıyan memurlukların meydana getirildiği görülmektedir. Az çok sun'î addedilecek bu kabil met odlarla güdülen gaye, her şeyden önce, belki haddizatında çok kıymetli olan bazı memurluklara normal yollarla elde edilemeyecek nakdî menfaatlerin sağlanmasıdır. Ekseriyetle böyle bir hareket tarzının neticesi olarak, mevcut memurluklara bunların icabettirdiği vasıflara nispeten en ziyade cevap vere-bilecek kimselerin tayinine gayret edileceği yerde, haklı haksız, aslî memurluklarında alabilecekleri maaştan yüksek bir maaş isteyen kimseler için afakî icaplara uymayan yeni memurluklar vücade getirilmektedir. Şunu da ilâve edeyim ki, bu husustaki gerçek durumun tespiti her zaman kolay değildir, çünkü bazı memur veyahut hizmetlilerin fiilen icra ettikleri vazifeler, kadrolardaki mevkillerine tetabuk etmemektedir.

Lüzumsuz kadrolar ihdas edilmiştir :

3- Bası ahvalde haddi zatında az çok fuzulî olan bazı memurlukların münhasıran bunlara sahip olan kimselere talî bir gelir sağlamak maksadıyla ihdas edilmiş olduğu görülmektedir. Bu hususa bir misâl vermek lâzım gelirse, Toprak Mahsulleri Ofisi İdare Meclisi üyelikleri zikredilebilir,

**B) BAZI DAİRELERDE BULUNDUĞU İDDİA EDİLEN MEMUR EKSİKLİĞİ**

Yukarıda mevzu bahis olan hallerde aşırı bir memur sayısının vaki olmasına karşılık, diğer bazı ahvalde idare

vazifelerinin lüzumlu ölçüde veya gerekli kalitede icrasına engel olan bir memur eksikliği müşahede edilmektedir.

Böylece meselâ Adalet Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Ekonomi ve Ticaret Bakanlığıyla Hava Yolları Genel Müdürlüğü, Meteoroloji İşleri Umum Müdürlüğü vesaire tarafından sunulan raporlarda, mevcut kadroların darlığından şikayet edilmekte ve bunların yakın bir gelecekte genişletilmesi lüzumu ileri sürülmektedir. Hakikati halde, bazı, ahvalde, halen çalıştırılan memurların sayısının, ifası gerekli işlerin hacmine kıyasen yetersiz olduğu intibai hasıl olmaktadır. Bu mülâhaza bilhassa Adalet Bakanlığı için varit görünmektedir. Bu bakanlığın Taşra teşkilâtının bazı kısımlarında gerçekten, adalet işlerinin memleket çapında yeknesak bir tarzda ve şayanı arzu olan ölçüde ifasını imkânsız kılacak bir kadro darlığı mevcuttur, Buna karşılık, her ne kadar zamanla ekonomi, ulaştırma ve bayındırlık gibi sahalarda bazı yeni memurların ihdasını istilzam edecek bir iş tezayüdü derpiş edilebilirse de, bu artışın, sözü geçen hizmetleri idare eden bakanlıklardaki diğer memurlukların tasfiyesiyle hiç olmazsa kısmen telâfi edilebilmesi muhtemeldir. Esasen vaki olan kadro isteklerinin ne derecede haklı ve malî durum bakımından kabili tatmin olduğu keyfiyeti ancak, şümüllü bir plân dahilinde lâyıkıyla takdir edilebilecektir.

Şunu da ilâve edeyim ki, mevcut kadroların daraltılmasının imkânsızlığını veya bunların genişletilmesinin zaruretini ispat etmek üzere ileri sürülen deliller bazen pek de ikna edici mahiyette değildir. Böylece, meselâ bir bakanlık tarafından bu hususta zikredilen, gelen ve çıkan

evrak istatistiği meselesi hakkında Şunu söylemek yerinde olur? Bir kere, eğer hakikaten, çalıştırılan memur başına dŐŐen evrak miktarı pek yüksek görünüyorsa, bu keyfiyetin, memur sayısının yetersiz ölçüde olmasından ziyade, işlemleri ŐiŐirten aşırı bir kırtasiyecilikten doğup doğmadığı sorulabilir. Sonra, diğer bir halde zikredilen rakamlar mutlak olarak çok yüksek görünmekle beraber, yapılan incelemeler bir nde•ortalama olarak memur "başına isabet eden evrak miktarının 1 den az olduğunu göstermiştir.

(Sahife: 13-16)

**Prof. Neumark'ın kaliteli memur konumundaki fikirleri :**

### **MEMURLARDA KALİTE MESELESİ**

Bu meselede iki şık bahis mevzuu olabilir :

a) Ya tâyin usullerinin elverişsizliği yüzünden bazı memurluklarda, bunların icabettirdiği vasıfları haiz olmayan elemanlar bulunmakta,

b) Veya diğer bazı memurluklar bakımından, vasıflı memurlar, hiç olmazsa devamlı olarak, temin edilememektedir.

Zikredilen şıklardan birincisi, kısmen, muayyen bir takım memurluklar için gerekli vasıfların kesin bir surette tespit edilmemiş olmasına, kısmen de, tâyin işlemlerinde âmirlerin, mevcut hükümlere uygun bir tarzda hareket etmemelerine irca edilebilir. Bundan başka, çok kare yeter ölçüde vasıflı olmayan kimselerin sırf, yanlış bir merhamet telâkkisine istinaden çalıştırıldıklarına işaret etmek lâzım gelir. Böylece, bir çok dairelerde mümeyyizlerin, daktiloların ve sair enin rasyonel bir çalışma bakımından lüzumlu olan hesap ve yazı bilgilerine sahip olmadıkları görülmektedir. Buna çare olarak, meselâ şunlar düşünülebilir:

1) Hizmet içi eğitim: Mevzuubahis kimseleri hususi kurslara devam ettirmek, vasıflı olmayan daktiloları, diğer şeyler yanında bir de stenografi öğretecek merkezi bir daktilo mektebine sevk etmek ilh.

2) Müsabaka imtihanları: Bundan başka, "imtihanla almak usulü" nü bütün memurluklara teşmil etmek ve namzet müddetini 3 ilâ 5 seneye çıkarmak yerinde olur. Nihayet, bütün tâyinlerde tatbik edilecek Usuller kesin bir surette tespit edilmeli ve, eğer Başbakan Yardımcısının riyaset ettiği Rasyonalizasyon Komisyonu mevzuubahis hükümlere riayet edilmediği keyfiyetinden haberdar olursa, bu komisyon derhal harekete geçmelidir.

3) Mevcut barem rejimi memur kalitesi üzerindeki tesiri :

Bazı dairelerin muhtaç oldukları vasıflı memur ve hizmetlileri yeter miktarda temin edememeleri hususu, sıkı surette maaş meselesiyle ilgilidir. Nitekim, bu yoldaki şikâyetler de ekseriya, faraza bir çok İktisadî Devlet Teşekkülleriyle istatistik Genel Müdürlüğünde olduğu gibi, verilen maaş ve ücretin kifayetsizliğine işaret edilmektedir. Demek oluyor ki mevzuu bahis mesele doğrudan doğruya bugünkü Barem Kanununun dayandığı esaslara taalluk etmekte ve yalnız bu esasların tadili ile halledilebilmektedir,

(Sahife : 22)

Prof\* Neumark mesken tazminatı yerine Bakanlık (merkez) tazminatı verilmesini teklif ediyor:

**ANKARA MESKEN TAZMİNATININ KALDIRILMASIYLA YERİNE BİR  
"BAKANLIK ZAMMI" NİN İKAMESİ**

Vaktiyle Ankara mesken tazminatının ihdasına sebep olan hususların bugün artık mevcut bulunmadığı kabul edilmelidir. Gerçekten, hali hazırda Türkiye'de Ankara'dan daha pahalı olan şehirler bile vardır. Buna binaen, sözü geçen tazminatın kaldırılması doğru olsa gerektir.

Ancak, bir çok diğer memleketlerde görülen tedbirlerden mülhem olarak Bakanlıklarda çalışan kimselere hususi bir "Bakanlık Zammı"nın yapılması muvafık olur. Bu zammın meşruiyetini tebarüz için, Bakanlıklarda çalışanların mesaisinin daha mesuliyetli ve çok kere daha ağır ve uzun olduğunu zikretmek kâfidir. "Bakanlık zammı" meselâ şu şekilde tespit edilebilir.

1 ilâ 3 üncü dereceler için 75; 4 ilâ 5. dereceler için 50; 6 ilâ 8 inci dereceler için 30 ve 9 ilâ 14 üncü dereceler için de 20 lira. Bu zam, dar manasıyla "tazminat" mahiyetinde olduğu için, her türlü vergilerden istisna edilmelidir.

Haksızlıklara sebebiyet vermemek için, halen Ankara'da bakanlıklardan gayri dairelerde çalıştırılan memurlara, onların memurlukları sona erinceye kadar, bugün aldıkları mesken tazminatının ödenmesine devam edilmelidir. Şunu da ilâve edeyim ki, Danıştay, Yargıtay ve Sayıştay'da çalışan memurları da "Bakanlık zammı" ndan istifade ettirmek yerinde olur.

(Sahife : 27)

# TÜRKİYE İKTİSADİ KALKINMASI HAKKINDA RAPOR

BARKER Misyonu

Ankara  
1951

Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile birlikte finanse ettiği "bir Heyet memleketimizin sosyal ve ekonomik kalkınmasına ait görüşlerini bir raporla tespit edip 1951 de hükümete sunmuştur.

Bu raporda, Devlet Personel Rejiminin sosyal ve ekonomik kalkınmadaki önemli rolü üzerinde dikkatle durulmuştur. Rapor, bilhassa idare, teknik personelin yetiştirilmesi hususunda değerli teklifleri kapsamaktadır.

Dairemiz bu rapordaki fikirleri incelemiş ve Personel Rejimi ile ilgili konuları özet olarak nakletmeği uygun ve faydalı bulmuştur.

Barker Misyonu, Cumhuriyet Devrindeki gelişme ve kalkınma hamlelerini tetkik etmiş ve değerlendirmiştir:

### **CUMHURİYET DEVRİNDEKİ İNKİŞAFLAR :**

Türkiye son 30 sene zarfında siyasî, iktisadî ve içtimaî kalkınma sahalarında dikkate değer hamleler yapmıştır, ihtimal ki başka hiç bir millet bu kadar kısa bir zaman içinde bu kadar çok esaslı reformu muvaffakiyetle başarmış değildir.

Cumhuriyetin ilân edildiği 1923 yılında, iktisadî ve içtimaî Islâhata set çeken kuvvetli manialar mevcuttur. Türkiye coğrafi bakımdan eski büyük Osmanlı İmparatorluğunun sadece bir parçası halinde kalmıştı. Endüstri inkılâbının Batı Avrupa ve Amerika'da hüküm sürdüğü sıralarda, Türkiye ekonomisi hemen hiç bir değişiklik görmüş değildi. Memleketteki endüstri hayatı ve mellî, malî müesseseler iptidaî bir vaziyette idi, ziraî sistem de çok geri idi. Büyük ölçüde yabancı sermayeye dayanmakta olmasından mütevellit olarak Hükümet müterakim borçların ezici külfeti altında bocalamakta idi. Ecnebilere hususî imtiyaz ve muafiyetlerden istifade ediyorlardı, 19 uncu asırda bunlara geniş imtiyazlar verilmişti. Bunun neticesi olarak, Devlet para ihtiyacı gibi malî salâhiyetlerini kaybetmişti. Ecnebilere tanınan bu hususî haklar ve imtiyazlar, dış malî zorluklarla bir arada, memlekette yabancılara karşı bir infial ve imtiyazsızlık yaratmış ve bunun Cumhuriyet devrindeki hadiselerin seyri üzerinde bariz tesirleri olmuştur.

Sosyal bünye ve,halkın asırlar boyunca taazzuv etmiş âdetleri ve umumî tavırları, iktisadî kalkınma yolunda bu güne kadar sürüp gelen gözle görünmez kuvvetli bir mania teşkil etmiştir. Filhakika ticaret ve endüstri faaliyetleri itibar kırıcı meşgaleler sayılıyor ve okullarda dünyevî mevzulara yer verilmiyordu. Cari bulunan dinî tesirler, iktisadî ve sınaî inkişafı ürkütmemekte idi.

Halkın fikirlerini yeni bir dünya görüşüne doğru serbest bırakabilmek için cezrî tedbirlere ihtiyaç vardı. Bir sıra cesur hamlelerle din ve dünya işleri birbirinden ayrıldı. Batı' Avrupa memleketlerindeki modellere uygun ceza, ticaret ve medenî kanunlar kabul edildi ve umumî tahsil Devletin mesuliyeti altına verildi. Ekonomi sahasında yeni cumhuriyetin hedefi, gerek millî güvenliği koruyacak ve gerekse halkın hayat seviyesini yükseltecek bir vasıta olarak, endüstriyel bir ekonominin taazzuvu ve devletin kendi gelirleri ve maliyesi üzerinde kayıtsız ve şartsız bir kontrol tesis etmesi idi. Yabancı imtiyazlara nihayet verildi ve müteaddit seneler süren bir devre zarfında yabancılara ait demiryolları, madenler ve umumî hizmetler hükümet tarafından satın alındı.

Cumhuriyetin ilk on senesi zarfında hükümet endüstriyel kalkınmanın tahakkuku bakımından büyük ölçüde yerli, hususî teşebbüse güvenmişti. 1924 senesinde endüstri teşebbüslerinin finansmanına yardım etmek üzere," sermayesi kısmen halka ait bir müessese olan İş Bankası kuruldu. Bundan üç sene sonra Devlet endüstri firmalarına meccanen bina ve arazi vermek, vergi muafıkları tanımak ve nakliye tarifelerinde tenzilât yapmak suretiyle, daha ziyade doğrudan doğruya teşviklerde bulundu. Fakat buna rağmen sınaî inkişaf hızlanmadı.

Memlekette yatırımda kullanılabilir sermayeler had derecede kifayetsizdi; işletme bilgisi ve teknik ihtisas hemen hiç yok-tu\* 1928 senesine kadar yerli mamuller Lozan Muahedesinin "Dondurduğu" tenzilâtlı gümrük tarifelerinden bilistifade memlekete giren yabancı endüstri mamulleri ile rekabet etmek zorunda idi; bunu müteakip 1930 dan sonraki senelerde dünyayı saran iktisadî buhran gelip çattı ve büyük ölçüde ziraî mahsuller ve ham maddeler istihsaline dayanmakta olan Türkiye ekonomisi, bu krizin ilk ve şiddetli sadmelerinden birisine maruz kaldı.

Hususî teşebbüsün ilk senelerde kendisine bağlanan büyük ümitleri haklı çıkaramamasından mütevellit bir hayal kırıklığına uğrayan ve memleketin stratejik ehemmiyeti olan askerî durumunu daima göz önünde bulunduran Türkiye idarecileri kendi kendine yeter bir millî ekonomiye ulaşmanın eh kestirme yolu olarak devlet teşebbüsü sistemine teveccüh etmeğe başladılar. Sonradan "Etatizm" ismi ile tanınan bu politikanın kabulü, 1933 yılında, endüstriyel üniteleri beş yıllık bir plân gereğince finanse ve idare etmek üzere, mülkiyeti Devlete ait bir holding şirketi halinde Sümerbank'ın ihdası ile meydana çıktı. Bir kaç sene sonra madencilik ve enerji sahalarındaki kalkınmayı hızlandırmak maksadıyla aynı veçhile Etibank kuruldu.

Bu gün Türkiye demir ve çelik, kâğıt, kimyevî maddeler ve sunî ipek (rayon) gibi sanayi zümrelerini ihtiva eden çeşitli bir imâl kapasitesine maliktir. Sinaî kalkınmanın temeli olan. kömür istihsalı müstekar bir surette arttırılmış ve endüstri faaliyetlerine yardımcı olan aslî hizmetlerin inkişafı mevzuunda da dikkate değer hamleler yapılmıştır.

Halihazır demiryolu projelerinin tamamlanması, memlekette iyi taazzuv etmiş bir millî demiryolu şebekesine vücut verecektir.

Senelerce süren bir ihmalden sonra karayollarının tamir edilmesi ve inkişafı için gayretler harcanmaktadır. Türk bandıralı ticaret filosu yeniden hatırı sayılır bir hale gelmiştir. Limanlar mütezayit hamuleyi istiab edebilecek bir surette Islah edilmektedir. Enerji hemen her tarafta kifayetsiz bulunmakla beraber 1935 ilâ 1947 seneleri arasında iki misline çıkmış olan elektrik istihsal kapasitesi muhtemelen 1954 senesinde yeniden bir misil artış gösterecektir\*

Maarif ve umumi sıhhat sahalarındaki meseleler bizzarur uzun bir müddet devam edecek bir mahiyette olmakla beraber, bu sahalarda da hakikî ilerlemeler yapılmıştır. Artık memlekette tecrübeli bir iş gücünün nüvesi meydana gelmiştir ve endüstriyel teşebbüslerin işletilmesi mevzuunda tecrübe ve ihtisas kazanan kimselerin sayısı da gittikçe artmaktadır.

(Sahife: 19 -21)

Barker Misyonu iktisadî Kalkınmanın ilk iki ana prensibini açık olarak şu satırlarla tespit ediyor ve ciddi bir tatbik sahası bulmasını temenni ve tavsiye ediyor

### **HEYETİMİZİN TEKLİF ETTİĞİ PROGRAM :**

Yaptığımız tavsiyeler iki zümreye ayrılmaktadır :

I - Bunların birincisi, devlet faaliyetlerinin (bilhassa ekonomi politikasının formüle ve koordine edilmesinin) daha iyi bir surette idaresi, memlekette daha büyük bir malî istikrarın tahakkuku, daha kifayetli bir maarifin ve bilhassa ihtisas eğitimi sahasında daha geniş fırsatların temini, mevcut tesis ve kaynaklardan faydalanılma şeklinin ıslâhı ve umumî sıhhatin daha iyi bir hale getirilmesi için tasarlanan umumî politika ve tedbirlere taalluk etmektedir. Teklif ettiğimiz tedbirlerin bazılarının nispeten kısa bir zamanda istihsal veriminin artmasını intaç etmesine intizar olunabilir; diğerleri ise, daha uzun bir devrede, ekonomik faaliyetlerin umumî seviyesinin yükselmesine sadece bilvasıta tesir icra edecektir- Mamafih, tavsiye ettiğimiz tedbirlerin hepsi, devamlı bir iktisadî kalkınma ve mütezayjd bir hayat seviyesi için zaruri olan esaslı unsurlara taallûk eylemektedir-

II - Yaptığımız tavsiyelerin ikinci zümresi, önümüzdeki beş sene için Heyetimizin tatbikini temenni -ettiği yatırım programını ihtiva etmektedir. Bu programda, Türkiyede en ziyade ihtiyaç duyulan sahaları teşkil eden zirai kalkınma ile teknik

idare ve işletme personelinin yetiştirilmesi İlk plâna alınmıştır. Bu sahalardaki vesaitin Islahı ve genişletilmesi için, önümüzdeki bir kaç sene zarfında mümkün olan süratle gerekli paraların ayrılmasını tavsiye ediyoruz.

(Sahife : 14)

Hey'et Ekonomik ilerlememizin müstakar bir hale gelememesi sebepleri arasına. da, yetiştirilen personelin had derecedeki kifayetsizliğine işaret ediyor :

### ÎLERLEMENİN ENGELLERİ

Heyetimizin kanaatine göre, sakınılması imkânsız olan ağır Milli Savunma külfetleri bir tarafa, Türkiye'nin ekonomik ilerlemesinin müstakar bir hale gelememesi, beş esas âmile irca olunabilir :

1) Memleketteki gerçek gelir seviyesinin düşüklüğü, yatırımda kullanılabilir kaynakların miktarını cezri bir surette tahdit etmektedir. Türkiye'nin kalkınmasının esas itibarlı e iç tasarruflarla finanse edilmesi lâzımdır; bunlar ise, ancak gerçek gelirlerde mühim bir artış görülmesi takdirindedir ki hissedilir bir derecede çoğalabilir.

2) Ziraatın zararına olarak, sınaî kalkınmaya lüzumundan fazla ehemmiyet verilmiştir. Türkiye, endüstrileşme için isticai gösterirken, mütezayit bir ziraât istihsal veriminin ehemmiyetine ve böylece endüstriyel mamuller için geniş bir piyasanın ve yeni endüstrileşme faaliyetleri için iş gücünün teminine lâayık olduğu değeri vermiş değildir.

3) Devletçilik sisteminde 'memleket, yatırımların en münasip sahalara tevcihine rehberlik edebilecek kifayetli bir mekanizmadan mahrum kalmıştır\* Yatırıma taallük eden kararlar ve yatırım zamanının intihabı büyük ölçüde Sümerbank ile Etibank'a bırakılmıştır halbuki bu iki müessese de memleketin

umumî ekonomi politikasının tesbiti bakımından asla elverişli birer organ değildi.

4) Devletin takip ettiği malî politika, ekonomik kalkınmanın veçhesini tahrif etmiş ve işira gücünün inkısamını tahdit eylemiştir. Devletin açıkları başlıca Merkez Bankasından ve ticarî bankalardan yapılan borçlanmalarla karşılanmıştır. Bankalardan olan bu borçlanmaların çoğu, imtiyazlı zümrelerin ellerinde toplanmış, onlar da umumiyetle bunu nispeten gayri müsmir maksadlarda kullanmışlardır. Açıkları azaltmak üzere harcanan gayretler ise, ya emtia fiyatlarının artmasını yahut da ücret ve yevmiye alanların işira kudretlerinin azalmasını intaç eden ric'i vergilerde seri artışlara müncer olmuştur .

5) İş gücünün istihsal veriminde ve umumî verimliliğindeki artış, inkişaf halindeki bir endüstri ekonomisinin ve gittikçe giriftleşen devlet idaresinin ihtiyaçlarına ayak uyduramamıştır. Bir çok sahalarda yetiştirilmiş personelin had derecedeki kifayetsizliği ilerlemenin başlıca engeli halindedir.

Aşikârdır ki temas ettiğimiz bütün bu âmiller birbiri ile münasebatlardır ve bunların tesirleri zincirleme bir sur ette tezayüt etmektedir. Aynı veçhile» ancak esas zaaf sebeplerine tevcih edilmiş geniş ve koordine bir programın tatbiki halindedir ki, gerçek gelirlerde ve kaynaklarda mütezayit kazançlar temin\* edilebilir.

(Sahife : 23-24)

Sarkar misyonu raporunda personelin kifayetli bir yetiştirme sistemine tâbi tutulması ve idarî organizasyonun Islahı ilk prensipler olarak kabul ediliyor :

Raporumuzda daima tebarüz ettirilen ikinci prensip de, Türkiye'nin hâlen malik bulunduğu maddi ve beşerî kaymakların daha iyi bir şekilde kullanılmasıdır. Heyetimiz hemen her sahada, teknik, idare ve işletme personelinin daha kifayetli bir surette yetiştirilmesine, idari organizasyon ve muamelâtın ve işletme faaliyetlerinin ıslâhına, endüstri tesislerinin ve teçhizatın daha iyi bir surette korunmasına ve bakımına olan ihtiyacı kuvvetle müşahede etmiştir. Gerçekten de heyetimiz, Türkiye'nin ekonomik inkişafının hızlandırılması bakımından mevcut kaynakların daha verimli bir surette kullanılmasının, bu kaynakların genişletilmesi kadar mühim ve ihtimal ondan daha müstacel olduğuna kanidir. Fazla olarak, büyük kısmı itibariyle bu maksad için ittihaz olunacak tedbirler nispeten daha az bir masrafla tahakkuk ettirilebilir.

(Sahife: 13)

Rapor ; tarım sektöründeki araştırma ve öğretim personelinin önemi üzerinde ısrarla duruyor :

### **ARAŞTIRMA VE ÖĞRETİM PERSONELİ**

Bir ziraî kalkınma programının muvaffakiyeti, esas itibariyle istihsal metotlarına ve satış usullerine dair daha iyi malumatın araştırma ve tecrübe yolu ile elde edilmesine ve bu bilgilerin çiftçilerin bunları tatbik etmelerine yardım edebilecek ehil öğretim grupları tarafından geniş bir ölçüde intişarının teminine dayanır. Bunu başarabilmek için Türkiye'nin yetiştirilmiş personel bakımından memleketle mevcut ciddî kifayetsizliği bertaraf etmesi şarttır. Bu sebeple, gerek araştırma ve gerekse öğretim işlerinde çalıştırılacak ziraî teknisyenleri» ve mütehassısların yetiştirilmesi ilk plânda nazara alınmak icap eder.

Halen Ekonomik İşbirliği İdaresinin yardımı ile, araştırma ve öğretim personelinin yetiştirilmesine matuf bir program tatbik edilmektedir. Fikrimize göre bunun büyük bir ölçüde genişletilmesi Lâzımdır. Gerek Türkiye'de yabancı mütehassısların yardımında faydalanılması ve gerekse Türk teknisyenlerinin yabancı memleketlerde yetiştirilmesi zarurîdir. Genç stajyerleri daimî bir meşgale olmak üzere öğretim faaliyetlerine cezbedebilecek hususî teşvik hükümleri de ihdas olunmak icap eder.

Ayrıca , tatbikî ziraat ilminde ihtisas tedrisatı fırsatları temin etmek üzere, ziraat fakültelerinin gerek tedris programlarının ve gerekse akademik standartlarının cezri bir surette revizyona tâbi tutulması lâzımdır. Çok kere devlet araştırma müesseselerinden ve tecrübe istasyonlarından kendi masraflarını bizzat karşılamaları beklenmektedir. Bu mecburiyetin kaldırılması, halen bazı kare vuku bulunduğu gibi, araştırma gayretlerinin asıl maksadından uzaklaştırılarak, satılması kabil mahsullerin istihsaline harcanması haline nihayet verebilir

(Sahife: 31-32)

**Barker misyonu'nun teçhizattan faydalanma, personelin yetiştirilmesi ve işçi politikası konusundaki görüşü:**

Türkiye'nin hali hazır endüstri tesislerinin daha verimli bir surette kullanılması, hiç değilse fizikî vesaitin genişletilmesi derecesinde bir ehemmiyeti haizdir. Hâlen mevcut kifayetsizliklere dâir olarak heyetimizin yaptığı müşahedeler raporun VI inci faslında mevcuttur ve burada tekrar edilmemiştir. Bu husustaki Islâhata taalluk eden tavsiyelerimiz şu suretle hülâsa olunabilir :

1) Endüstri ve maden işletmeleri teçhizatından tam bir şekilde faydalanılmasına ve bunların lâyıkî veçhile bakımına daha fazla ihtimam gösterilmek lazımdır.

2) Devlet fabrikaları, bir kısmı müstakil atölyeler tarafından daha ekonomik bir şekilde temin edilebilecek olan atölye tamirleri ve yedek parça imalâtı gibi servisleri merkezîleştirmelidirler.

3.) Gerek âmme teşebbüsleri ve gerekse hususî teşebbüsler carî bakım masrafları ve amortizasyon ihtiyatları için daha kifayetli malî karşılıklar ayırmalıdır.

4) Türkiye endüstrisinin ihtiyaç duyduğu ihtisası temin edebilmek üzere, aşağıdaki hususlara bilhassa ihtimam göstermek icabeder :

- a) İşçilerin hizmet; sırasında yetiştirilmesi,|
- b) Kontrolörler, usta basılar ve amele basılar da dahil olmak üzere bütün derecelerdeki işletme ve idare personelinin yetiştirilmesi ve
- c) Ticarî büro hizmetlerinde reklâm ve sürüm işlerinde çalışabilecek personelin yetiştirilmesi.

5)Tasdiknamen hesap uzmanlarının yetiştirilmesine ve ruhsata bağlanmasına yarayacak bir sistem kabul edilmelidir.

6)Hükümetin devlet fabrika ve maden işletmelerinde temin olur an sosyal servislere dair olan politikasını yeniden gözden geçirmesi lâzımdır. Hâlen münferide Devlet teşebbüsleri tarafından temin edilmekte olan sosyal, hizmetlerin bir kısmını temin etmek üzere umumî âmme programlarının tatbiki imkânları üzerinde durulmalıdır.

(Sahife 53-54)

Raporda, Millî Eğitim politikası ile Personel problemleri arasındaki irtibat ve münasebetlerin tahlili yapılmakta ve tavsiyelerde bulunmaktadır :

### **MAARİF**

Heyetimiz Türkiye maarifi üzerinde geniş bir etüd yapmağa teşebbüs etmiş değildir. Ancak yaptığımız tetkikler sırasında Türk cemiyetinin maarif temellerinin takviyeye olan ihtiyacı Heyetimiz üzerinde derin tesirler bırakmıştır. Son 20 sene zarfında Maarif sahasında yapılan seri ilerlemelere rağmen, müstakil ve ilmi, düşünüş ile beraber teknik bilgilerin ve ihtisas öğretiminin şümul sahası tehlikeli bir derecede dar olmakta berdevamdır. Bu sebeple Hükümet in, yabancı mütehasısların da yardımı ile, maarif sisteminin muhtevasını, metodlarını ve organizasyonunu etraflı bir incelemeye tâbi tutmasını kuvvetle tavsiye ediyoruz. Esas itibar ile aşağıda zikredilecek olan mütalâalar, Türk maarifinin bu tarz herhangi bir incelemede hususî bir itina ile tetkik edilmesi lüzumuna kani bulunduğumuz tarafları üzerine dikkati çekmek maksadına matuf bulunmaktadır.

Türk tahsil sistemi, en iptidaî derecelerden yüksek okul vb üniversite kademelerine kadar büyük kısmı itibarile hafızaya ye şekilperest bir Öğretime ehemmiyet vermektedir. Rijid bir maarif hiyerarşisi vardır ve öğretim ameliyesi talebinin öğretmenlerine karşı tam bîr itaat göstermeleri esasına dayanmaktadır. Maarif sistemin otoriter karakteri,

Öğretim sistemine taalluk eden bütün salahiyetlerin hemen tamam ile merkezi Hükümet tarafından massedilmiş bulunmasından da bellidir. Bu massetme ve merkezîleştirme ameliyesinin bir çok sebepleri vardır. Filhakika mahalle cemaatlere bu hususta büyük mesuliyetlerin iade edilmesi hâlen dahi müşkül ve isabetsiz olur. Ancak, ferdî inisiyatif ve hususî teşebbüsün canlandırılması cemaat halindeki teşebbüs ve mesuliyetlerin inkişafı ile yakından alâkalıdır. Bu sebeple kanaatimize göre , mahallî cemaatlerin maarif sisteminin idaresine iştiraki bakımından müsaade ve teşvik edilmesi icap eden haddin hemen gözden geçirilmesi lâzım gelmektedir. Bu istikamete doğru ilk adım, mahallî cemaatlere ilk tahsil masraflarından daha büyük bir hisseyi yüklenme mesuliyetinin iadesi olabilir. Raporun XI inci faslında tavsiye ettiğimiz veçhile, vilâyetlere ve belediyelere ait bina ve arazi vergilerinin hasılatı, arttırıldığı takdirde, mahalli makamların bu mütezayide malî yükü taşıyabilmeleri icab eder.

Şimdiye kadar Devletin Maarif sahasındaki asıl gayreti, ilk okulların genişletilmesi ve memlekette okuyup yazma bilenlerin nispetinin arttırılması üzerinde toplanmıştır» İlk okulların veya okuyup yazma bilenlerin nispetinin ehemmiyetini küçümsemek hatırımızdan geçmez; ancak zannımıza göre, Devletin ilk derecelerin fevkindeki okulların (bilhassa bunlardan teknik ve meslekî tedrisata taalluk edenlerin) takviyesine daha ziyade alâka göstermesi zamanı gelmiştir. Mevcut teknik orta okul ve liseler mecmuu maarif masraflarından gittikçe artan bir nispette, hisse almış ise de, Türkiye'nin yetmişmiş sanatkârlara ve makine teknisyenlerine olan ihtiyacı, şimdiki öğretim müesseselerinin temin edebileceğinin çok üstündedir.

Türkiye'de yüksek okul ve üniversite öğretimi, mevcut fakültelere ve vesaitine nazaran çok fazla olan talebe sayısından, tedris programları ve akademik standartların kifayetsizliğinden ve meslekî eğitimde kalitenin mütecanis olmasından mütevellit zorluklar içindedir. Daha sert seçme imtihanları tatbiki, talebe mevcudunun kalitesini ıslâh edebileceği gibi bunun miktarını azaltmak suretiyle öğretim vesaiti üzerindeki tazyiki de hafifletebilir\* Derslerde ve tedris programlarında, memleket için önemi daha ziyade olan sahalardaki ihtisas öğretimine daha ziyade ehemmiyet verilmelidir. Ziraî Teknoloji, sınaî inşaat mühendisliği, âmme idaresi, ticarî idare, maliyet hesapları ve personel idaresi gibi ehemmiyetli mevzulara dair olan dersler mahduttur ve öğretim standartları düşüktür\*

Hükümetin alâka göstermesi lâzım gelen diğer bir mesele de öğretmenlerin ve bilhassa köy öğretmenlerinin evsafıdır. Halen bu Öğretmenler ilk tahsilden sonra sadece beş senelik bir eğitime tâbi tutulmakta ve ancak 17 ilâ 20 yaşlarında buldukları bir sırada öğretmenlik vazifesine tayin edilmektedirler. Hükümetin bu öğretmenler için daha uzun ve daha çeşitli bir tahsil görme imkânı temini üzerinde, durmasını temenni ediyoruz\* Bu takdirde bunlar sadece daha iyi bir öğretim hizmeti için cihazlandırılmış olmakla kalmaz, kendilerinin köy hayatının geriliğine karşı yapacakları mücadelede nüfuz ve prestijleri de takviye edilmiş olur.\* Heyetimiz sosyal ve psikolojik manialar dolayısı ile böyle bir değişimin ancak çok tedricî bir surette yapılabileceğini takdir etmektedir, fakat ilk öğretim sahasındaki Islâhatın ehemmiyeti, öğretmenlerin yetiştirilmesi bakımından yeni metodların etraflı bir şekilde araştırılmasını zarurî kılmaktadır.

Son sonelerde görülen büyük ölçüdeki artışlara rağmen, bu günkü seviyesinde maarif masrafları^ bariz bir şekilde kifayetsizdir. Teknik orta okul ve liselerin, meslekî tedrisatın ve yüksek okul ve üniversite derecelerindeki ileri teknik eğitimin genişletilmesi için olan masrafların ihtiyat kâr bir surette arttırılması elbette ki arzuya şayandır. Ancak mühim derecede arttırılmış yatırımların haklı görülebilmesi için daha önce elde mevcut vesaitten daha iyi bir surette faydalanılması munzam paraların istimal şekline dair olarak sağlam bir temelin vazedilmiş olması lâzımdır.

1) Türk maarifinin muhtelif derecelerindeki öğretimin muhtevası, organizasyonu ve metodları, yabancı mütehasısların yardımı, ile etraflı bir incelemeye tâbi tutulmalıdır:

2) Tahsil sisteminin yeniden gözden geçirilmesi sırasında hükümetin aşağıdaki imkânlar üzerinde durması lâzımdır :

- a) Maarifin bütün derecelerinde daha geniş bir düşünme ve araştırma hürriyetinin teşviki ve tahsil sisteminin otoriter karakterinin azaltılması,
- b) İlkokulların malî külfetlerinde daha büyük kısmının mahallî idarelere iadesi,
- c) Talebenin, Türkiye'nin ekonomik kalkınma programının en müstacel bir şekilde muhtaç bulunduğu ihtisas mevzularına ve meslek çeşitlerine göre yetiştirilmesine daha fazla ehemmiyet verilmesi,
- d) Merkezî hükümetin çalışmalarının imkânlarının, genişletilmesine ve kalite bakımından islah edilmesine azami derecede muhtaç bulunan orta ve daha

yüksek dereceli tahsil müesseseleri üzerine temerküz ettirilmesi,

e) Yüksek okul ve üniversitelerin giriş şartlarının sıkılaştırılması ve ilmî standartlarının yükseltilmesi,

f) Köy öğretmenlerinin yetiştirilmesinde tatbik olunan şimdiki sistemin, ilkokullara daha yaşlı, daha olgun ve daha iyi bir tahsil görmüş personeli temin edebilecek bir şekle sokulmak üzere revizyona tâbi tutulması.

(Sahife: 77-80)

Rapor, genel sağlık konusunu incelerken sağlık personeli ve sağlık idaresi üzerinde de önemle duruyor :

### GENEL SAĞLIK

Türkiye halkının umumî sağlığını ve istihsal verimliliğini arttırmak üzere, Heyetimiz Şu tavsiyelerde bulunmaktadır :

1)Sağlık bakanlığı, bir bölge hastaneleri sistemi ve bunları çevreleyen daha dahilinde faaliyettedir bulunacak olan yardımcı sağlık merkezleri Őebekesi üzerine bina edilmiş, yekpare ve uzun vadeli bir umumî sağlık programı takarrür ettirilmelidir. Sağlık merkezlerinin başlıca maksadını, hastalığı önleme ce en geniş manası ile halka sağlık bilgileri verme işi teşkil etmelidir. Su programın tanzimine yardım etmek ve Sağlık Bakanlığının daha verimli bir Şekilde organize edilmesi hususunda tavsiyelerde bulunmak üzere, Bakanlık en az 5 sene müddetle tecrübeli bir ecnebi umumî sağlık idaresinin hizmetini temin etmelidir.

2)Teknik personelin yetiştirilmesine birinci derecede rüçhan verilmelidir. İlk plânda 'hemŐirelerin yetiştirilmesi mevzuu ele alınmak icabeder. Ebeler için genişletilmiş ve İslah edilmiş okulların açılması, verem teŐhisi hususundaki yetiştirme faaliyetlerine hususî bir; ihtimam gösterilmek Şartı ile, röntgen ve laboratuvar teknisyenlerinin yetiŐtirileceđi bir

kursun ihdası ve şimdiki Sağlık Memurları yerine iki ayrı çeşit sıhhat memurunun(Sağlık Kontrolörleri ve Tabip Yardımcıları) yetiştirilmesi, hemen karşılanması lâzım gelen diğer ihtiyaçları teşkil etmektedir\* Matlup evsafa sağlık kontrolörleri ele geçer geçmez "bir sağlık kontrol servisinin kurulması ve tevsi edilmesi lâzımdır.

3) Gerek tıp okullarında ve gerekse devlet sıhhat programlarında âmme sağlığına ve hastalığı önleme prensiplerine daha fazla ehemmiyet verilmek icab eder. Ankara'daki Hıfzıssıhha Enstitüsü yabancı bir mütehassısın yardımı ile yeniden organize edilmeli ve bu müesseseden verilecek olan âmme sağlığı diplomaları, bütün umumî sıhhat mevkilerine yapılacak tayinlerde şart olarak aranmalıdır.

Umumi personelin maaşları, kifayetli sayıda kadın ve erkek personeli koruyucu hekimlik sahasında çalışmaya ikna edebilecek bir derecede arttırılmalıdır.

4) Muayyen servislere müteallik olarak yapılması icab eden işler de şunlardır : Verem mücadele servisi, yetişmiş personel elde edilmez, idarî tecrübesi bulunan bir yabancı verem mütehassısının yardımı ile yeniden organize edilmek ve tevsi olunmak ihtiyacıdır. Hıfzıssıhha enstitüsünde, bütün memleket için verem teşhisinde ana lâbo

ratuvar hizmetini ve aynı zamanda bir yetiştirme merkezi olarak kullanılacak merkezî bir laboratuvar kurulmalıdır. Tekmil hastahane ve dispanser hizmetlerinin mesuliyetini Devlet deruhte etmelidir. Sıtma mücadelesi servisi, bir malaryolojist ve bir entomolojistin hizmetlerini temin etmelidir. Diğer bulaşıcı hastalıklar mücadelesinde seyyar salgın hastalık ekipleri daha geniş bir ölçüde kullanılmalıdır

5) Hastahane ve Sağlık Herkesleri inşaatı için yapılacak yeni sermaye yatırımlarının, yetişmiş elemanların ele geçmesine ve inşa ve bakım hususunda uzun vadeli yekpare bir programın hazırlanmasına kadar talik edilmesi lâzımdır. Bu bakımdan yegâne istisnalar, genişletilmiş bir yetiştirme programının bir kısmı olarak yapılmasına ihtiyaç duyulan hastahane tevsiatı ile, müstacelen ihtiyaç duyulan verem pavyonlarına inhisar etmelidir. Müesseselerin ve servislerin inşa ve İşletme masraflarında tasarruf sağlamak için hiç bir gayretin esirgenmemesi lâzımdır.

(Sahife: 86-87)

Bark er misyonunun fikrine göre, iktisadî Kalkınma Plânının başarı ile tatbiki organizasyon ve personel sahasında verimli bir İslah çalışmasına bağlıdır. Bu konu üzerindeki teklif ve tavsiyeler bugün de önemi muhafaza etmektedir :

### **AMME İDARESİ**

Tavsiye ettiğimiz programın muvaffakiyetli bir şekilde tatbiki, idare organizasyon ve işletme sahalarda verimlilik ister. Bundan önceki bölümlerde muayyen devlet organlarının ve devlet teşebbüslerinin organizasyonuna ve faaliyetlerine dair tavsiyelerde bulunduk. Ancak kalkınma programının tatbikinde devletin uhdesine düşen rolün ehemmiyeti dolayısı ile, heyetimiz hükümetin tarafsız ve amme idaresi komisyonu ihdas etmesini kuvvetle tavsiye etmektedir. Gerek hükümetin ve gerekse halkın mümessillerinden tereküp edecek olan bu komisyonun , devlet organizasyon ve idare tarzının bütün safhaları etüd etmesi ve bunların Islâhı için tavsiyelerde bulunması lâzımdır. yerli ve yabancı mütehassıslar yapacağı çalışmalarda komisyona yardım etmelidirler. Bunun fonksiyonu amme idaresi sahasında yabancı memleketlerin geçirdikleri tecrübelerin Türkiye şartlarına en iyi bir tarzda hangi metotlarla intibak ettirilebileceğini tetkik ve amme hizmetlerindeki usul ve standartların daimî bir surette ıslahına yarayacak uzun vadeli plânlar ihzarı olabilir.

Bu tarz bir etüde intizar en, biz de amme idaresinin mühim ve acil mesuliyetlerine müteallik olarak aşağıdaki tavsiyelerde bulunuyoruz :

**Salâhiyetlerin Devri :**

Bundan önceki izahlarımızın da gösterdiği gibi, devletin bütün icrai organlarında salâhiyetler büyük ölçüde en yüksek kademelerde temerküz ettirilmiştir, Devlet fonksiyonlarının gittikçe girift bir mahiyet almasına rağmen, mesuliyetlerin devrine az rastlanmıştır, Yüksek dereceli amirler haddinden aşırı bir iş yükü altındadırlar; devletin yüksek kademeleri yığın yığın tâli meselelerle gittikçe daha çok kösteklenmektedir, Hatta bakanlar bile idarî politika meselelerinde olduğu gibi, bunların tatbikine taallûk eden meselelerde de, bakanlar kurulunun fikrini almak lüzumunu hissetmektedirler.

Binnetice teferruata taallûk eden meseleler çok kere bakanlar kurulunun vaktini almakta ve politikaya taallûk eden daha ehemmiyetli meselelerin ihmal edilmesine sebep olmaktadır.

Devlet otoritesinin lüzumundan fazla merkezileştirilmesinin önüne geçmek ve ancak idarî politikaya, taallûk eyleyen ehemmiyetli meselelerin karar için yüksek makamlara götürülmesini sağlamak üzere tedbirler alınması lüzumu aşikârdır. idarî politikaya ve icra faaliyetlerine dair olan mesuliyetlerin taksim edilmiş bulunmasının arz ettiği ehemmiyeti daha Önce devlet teşebbüslerinin organizasyon şekillerinin ve ekonomik politikalarının koordinasyonuna dair olan izahlarımız sırasında tebarüz ettirdik. Aynı prensibin devlet faaliyetlerinin diğer sahalarına da tatbik edilmesi lâzımdır.

Salâhiyetlerin daha iyi bir şekilde devri, başta bulunan âmirlerin icra faaliyetleri ile tâli derecedeki idarî politika kararlarına dair olan salâhiyetleri, kendilerine bağlı memurlara devretmeğe rıza göstermelerine ve bu memurların da böyle bir mesuliyeti kabul etmek arzusunda bulunmalarına dayanacaktır. Kendisine bağlı memurların hataları da dahil olmak üzere, hatadan mütevellit malî mesuliyeti şahsen alâkalı memura yüklemekte olan kanunî hükümlerin' kaldırılması bu bakımdan faydalı olabilir.

İdarenin fazla merkezileştirilmiş olması Ankara'da bulunan merkezî hükümet ve vilâyetler vesair mahallî organlar arasındaki münasebetler bakımından da meseleler yaratmaktadır. Bizim fikrimize göre, vilâyet ve belediye amirlerine devlet fonksiyonlarından daha fazla bir kısmının tevdiî suretiyle mahallî inisiyatif ve mesuliyet hissini teşvik olunması ehemmiyeti haizdir.

### **PERSONEL İDARESİ**

Barem veya sivil hizmetler kanununun meydana getirdiği tâyin ve personel idaresi sisteminin kifayetsizlikleri çoktur. Hizmete alma, çok kere ihtiyaçla alakalandırılmamaktadır; binnetice bir çok devlet dairelerinde ihtiyaçtan fazla memur toplanmıştır. Vazifeler layığı veçhile tespit olunmamış ve kafi derecede koordine edilmemiştir. Terfi, gösterilen liyakatten ziyade, esas itibariyle kıdeme dayanmaktadır. Verimsiz memurlar, darî verimliliği artırmaktan ziyade devlet memurlarını himaye etmek üzere düşünülmüş olan rijit memurun mevzuatında himaye görmektedirler. Son 15 sene zarfında maaşlar artırılmış olmakla beraber, bunların satınalma gücü süratle azaltılmış-

tır ve hususî teşebbüslere kıyasla bütün derecelerdeki maaş baremleri düşüktür. Yapılan tediyelerin kifayetsizliği vilâyeti erdeki faaliyetlere (bilhassa ziraî öğretim ve amme sağlığı sahalarında) engel olmaktadır.

Memleketin personel idaresi sisteminin baştan başa yeniden gözden geçirilmesi icabeder gibi görünmektedir. Bu revizyonun bir kısmı olarak daimi bir merkezî personel dairesinin kurulmasını tavsiye ediyoruz. Devlet hiyerarşisinde bu organa bütün dairelerin personel politikalarını ve tatbikatını tevhit etmesini ve gözden geçirmesini mümkün kılacak kâfi derecede yüksek bir mevkiin verilmiş olması lâzımdır. Böyle bir idare, bütün organlar için müşterek politika ve tatbikat kararlaştırabilir ve personel idaresi sisteminin ortaya çıkan ihtiyaçlara ve yeni şartlara göre devamlı bir surette revizyona tâbi tutulmasında amil olabilir.

Hükümetin siyasî veçhesindeki değişiklikler ne olursa olsun, devlet faaliyetlerinin devamlılığını teminat altına ala bilmek bakımından kariyer esasına dayanan bir personel servisinin taazzuvu bilhassa ehemmiyetlidir. Seçimler ne netice verirse versin, alelade memur ve müstahdemlerin içlerini muhafaza etmeleri lâzımdır. Bunun tabii bir icabı olarak, bu gibi vazifelerin faal bir surette siyasete karışmalarına da müsaade edilmemelidir.

### **Yardımcı Servisler :**

Umumî faaliyetlerde, Elektrik İşleri Etüd İdaresi, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Başbakanlık Yüksek Murakabe Kurulu gibi yardımcı teşekküllerin ihdası suretiyle bir hayli salâh temin edilmiş bulunmaktadır Heyetimiz daha önce bunlara

ilâveten bir Ekonomik Koordinasyon Kurulunun, hakikî manası ile yardımcı hizmetler ifa edecek bir bütçe dairesinin. Tarım Bakanlığının idari politikasını kararlaştıracak bir Plânlaştırma Kurulunun ve münakale ve enerji sahalarında bir takım isti-sari komisyonların kurulmasını tavsiye etmiştir. Ancak yardımcı servislere olan ihtiyaç bu tavsiye edilenlerden çok daha ziyadedir ve hükümetin bütün dairelerde bu gibi servislerin daha büyük bir ölçüde taazzuv ettirilmesi imkânlarını araştırması lâzımdır.

Daha aşağı seviyedeki yardımcı hizmetlerle alâkalı olarak, bütün devlet organlarının ihtiyacı olan maddeleri satın almak üzere merkezî bir tedarik organının ihdasını temenniye şayan görüyoruz. Bunlara, bahçe ve emsaline nezaret ve resmî otomobil ve kamyonların işletilmesi gibi sair buna benzer fonksiyonların da istifadeli bir şekilde merkezîleştirilmesi mümkün olabilir.

#### **Diğer Tedbirler :**

Devlet faaliyetlerinin verimliliği ve müessiriyeti bakımından malî idare birinci derece bir ehemmiyeti haizdir. Hâlen Maliye Bakanlığının organizasyon ve idare tarzına dair olarak, ekonomik işbirliği idaresi tarafından finanse edilen bir tetkik yapılmaktadır. Heyetimiz, bu tetkikin neticeleri alınır alınmaz, hükümetin bu bakanlığı yeniden organize etmek ve verimliliğini arttırmak üzere faaliyete geçmesini Israrla tavsiye etmektedir.

Yeknesak ve basitleştirilmiş bir sistem bulabilmek üzere, Devlet muhasebe işleri üzerinde umumî bir tetkikin yapılması lâzımdır. Münakale organları bahsinde de temenni

etmiş olduğumuz gibi, bütün devlet organlarındaki muhasebe müdürlerinin, Maliye Bakanlığına karşı değil, münhasıran bu organların başında bulunan kimselere karşı mesul olmalarını tavsiye ediyoruz. Sayıştayın badessarf murakabe mesuliyeti, yüksek murakabe kurulu tarafından murakabe edilmekte olanlar müstesna, bilumum devlet daire ve teşekküllerinin sarfiyatını içer-sine alacak bir surette tevsi olunmalıdır.

Maarife taalluk eden fasıldaki tavsiyelerimize muvazi olarak, Türkiye üniversitelerinin yabancı mütehasısların mütalâaları ile, gerek üniversite talebesini ve gerekse bu sahalarda daha ziyade ilerlemiş mütehasısların ihtiyaçlarını karşılayacak amme idaresi ve işletme kürsüleri veya kısımları ihdas etmelerini temenni ediyoruz. Devlet memuriyetinin orta ve küçük dereceli hizmetleri için hizmet sırasında yetiştirme programlarının ihdasını da tavsiyeye şayan görmekteyiz.

Devlet faaliyetlerinin cereyan tarzını İslah etmek üzere heyetimiz şu tavsiyelerde bulunmaktadır :

1- Hükümet, Türk ve ecnebi mütehasısların yardımı ile devlet organizasyon ve idaresinin bütün safhalarını tetkik edecek tarafsız ve komisyon teşkil etmelidir.

2- Acilen tetkike muhtaç olan meseleler meyanında şunlar vardır

- a) idarî politika ve tatbikatında salahiyetlerin devri ve mesuliyet tevziinin daha iyi bir şekilde yapılması,
- b) Devlet fonksiyonlarının malî ve idarî yükünden daha büyük bir kısmını yüklenmeleri için vilâyetlerin ve mahallî makamların teşvik olunması,

c) Mevcut memurin idaresi sisteminin tam olarak revizyona tâbi tutulması ve kariyer esasına müstenit bir personel sisteminin tesisi. Bütün devlet dairelerinin personel politikalarının ve tatbikatını tetkik ve tevhit etmek maksadıyla daimî bir merkezî Personel İdaresinin kurulması,

d) Teknik servislerden daha geniş surette istifadeedilmesi.

3- İdare mekanizmasını islâh maksadıyla alınacak muayyen tedbirler şu hususları da ihtiva etmelidir :Maliye Bakanlığının, Ekonomik İşbirliği İdaresi tarafından halen yapılmakta olan tetkiklerin ışığı altında, yeniden organize edilmesi, standardize edilmiş ve basitleştirilmiş bir devlet muhasebesi sisteminin ihdası, devlet dairelerindeki muhasebe müdürlerinin münhasıran daire âmirlerine karşı mesul olmaları Sayıştayın badessarf murakabe mesuliyetinin Yüksek Murakabe Kurulunun kontrolüne tâbi olan müesseseler haricinde kalan dairelerin hepsine şamil olacak bir şekilde genişletilmesi, amme idaresi ve işletme sahalarında yetişmeyi sağlamak üzere, gerek üniversitelerde ve gerekse dairelerde kursların açılması.

(Sahife: 89-94)

Raporda personelin yetiştirilmesine tahsis edilecek giderlerini carî masraflar tertibinden değil, yatırım masraflarından ödenmesinin daha uygun olacağı belirtilmektedir :

### **CARÎ MASRAF MI? YATIRIM MASRAFI MI?**

Ziraat, maarif ve umumî sıhhat sahalarında personelin yetiştirilmesine hususî bir ehemmiyet veriyoruz. Normal olarak, yetiştirme masraflarının sermaye hesabı yerine carî giderlerden ödenmesi icabeder. Ancak Türkiye'nin bulunduğu hali hazır inkişaf merhalesini yaşayan bir memlekette bu kısım masraflardaki tezayütler isabetli olarak birer yatırım sayılmıştır; zira, bunların mütezayid bir istihsal verimi şeklinde doğrudan doğruya ve mühim neticeler tevlit etmelerine intizar olunabilir. Yetiştirme faaliyetleri için ayrılan bu paralar Türkiye'nin uzun vadeli ihtiyaçlarına nispetle cüz'î görülebilir, fakat bu mahiyetteki masraflar, diğer her hangi bir sahada olduğundan çok, kuruşu kuruşuna daha dikkatli bir şekilde planlaştırmaya ve teemmüle lüzum gösterir ve dış yardım ile de olsa, ancak tedricen genişletilebilir.

(Sahife : 121-122)

**MALİYE BAKANLIğI KURULUŞ VE ÇALIŞMALARI  
HAKKINDA RAPOR**

Hazırhıyanlar: James  
W.MARTIN Frank  
C.E.CUSH

Ankara  
1951

13 Ağustos 1951 yılında Prof. James W.Martin ve Frank C.E.Cush Üniversite öğretim üyeleriyle yüksek dereceli idareci ve teknisyenlerin yardımıyla Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları hakkında değerli' bir rapor hazırlamış ve Hükümete sunmuştur. Devlet Personel politikasının ve idaresinin Maliye Bakanlığına mevdu olduğu bir zamanda hazırlanan bu raporda personel meseleleri Maliye Bakanlığı görevi olarak arz ediliyorsa da gerçekte bu önemli konu doğrudan doğruya bütün bakanlıkları ve daireleri ilgilendiren genel bir mahiyet taşımaktadır. Raporun personel politikasına ve problemlerine tahsis edilen kısımları grub grub nakledilmiştir.

Martin ve Cush raporu personel problemlerine geniş yer vermiştir. İlk nazarda tetkiklerin, yalnız Maliye Bakanlığına inhisar ettiği fikri hatıra geliyorsa da, hakikatte Maliye Bakanlığının personel politikasının nazım olması (o tarihte Devlet Personel Dairesi kurulmamıştı) sebeble teklif ve tavsiyelerin doğrudan doğruya Devlet personel rejimini hedef olarak aldığı aşıkardır.

### **PERSONEL PROBLEMLERİ**

Bundan önceki fasıllarda, müspet sevkü idare yolları, ilmî hizmetlerle takviye edilen merkezî idare, Bakanlık faaliyetlerini düzenlemek üzere ıslâh edilmiş teşkilât ve usuller vesair sevkü idare tekniğinden bahsedilmiştir. Bundan sonraki fasıllarda da bütçe ve murakabe meselelerinin hal şekilleri üzerinde durulmaktadır. Bu fasılda ise, Bakanlığa kabiliyetli memur temini, ve sevkü idare programlarını, Bakanlığın günlük işleri de dahil, muvaffakiyetle tatbik etmek maksadiyle memur kalitesinin devamlı bir surette yükseltilmesi imkânlarını gözden geçireceğiz.

Heyetimiz personel meselelerine dair ileri sürdüğü fikirler şu noktada toplanmaktadır: Bakanlık işlerinin lâıyık veçhile yürütülmesi için personel dâvasını ele almak lâzımdır. Makama bağılı personel dairesi vasitasiyle veya Genel Müdürlüklerin kendi içlerinde tedbir almalarıyla bütün teşkilâtın personel işlerini tevhid etmek lüzumuna kaniyiz.

Diğer taraftan, personel dairesinin mütehassis memurlara ihtiyacı vardır; şahsen zekî olan ve uzun tecrübelere sahip bulunan bir kimse, personel işlerinin tekniğine vakıf olmadığı için bu işte muvaffak olamaz.

Bakanlık faaliyetlerinin tahlilinden sonra personel işlerinin umumî plândaki yerini tespit etmek maksadiyle bu fasılda personel içlerinin sevkü idaresi gözden geçirilecek ve bunların Türkiye'de nasıl tahakkuk ettirileceği üzerinde durulacaktır. Sonra da, Bakanlık faaliyetlerinin verimliliği bakımından, personel işlerinin tanzimine dair tavsiyelerin bir hülâsasını yapılacaktır.

### **TÜRKİYE'DE PERSONEL POLİTİKASINA MESNET TEŞKİL EDEN ESAS MÜLAHAZALAR**

Bakanlık işlerinin tedvirinde olduğu gibi, personel işlerinin sevkü idaresinde de Heyetimiz münferit meselelerden ziyade bilhassa amme menfaati ile ilgili hususlar üzerinde durmaktadır. Maksat, geçici değil devamlı olacak tedbirleri bulmaktır.. Faraza, memurlar arasında memnunluk yaratacak makul tedbirlerin ittihazı ile Devlet menfaati de korunmuş olur. memurlar zevkle çalışmazsa Bakanlık işlerinden de hayır gelmez. Eğer halli lâzım gelen bir meselede ferdî menfaatler amme menfaati ile çarpışmakta ise, Heyetimiz, meselâ memurların ihtiyacı üzerinde durmadan önce bütün Türk halkının ihtiyacını nazarı itibarı almıştır.

Bu görüşü dayandırmakta olan, personel politikasıyla ilgili ana fikirler aşağıya çıkarılmıştır :

I. Maliye Bakanlığı Personel Politikasının teessüsü, hakikatte bütün Hükümete şamil bir politikanın teessüsü demektir.

Maliye Bakanlığı memurları, doğrudan doğruya Devlet memurudurlar ve diğer Devlet memurlarıyla rekabet halindedirler. Eğer bunların çalışma şartları veya tâbi oldukları hükümler veya emekliliklerine ait hükümler diğer Devlet memurlarına tatbik edilenlerden farklı tanzim edilmiş ise bu bir hatadır. Netice itibariyle, memurlara müteallik mevzuatı şimdikinden daha umumî bir hale getirmek lâzımdır. Hakikatte, bu mevzuat, Devlet teşebbüsleri de dahil bütün Devlet dairelerine şâmil olmalıdır. Aksi halde, Maliye Bakanlığının verimli bir şekilde çalışması sekteye uğrar; zaten şimdiki halde muhtelif Devlet dairelerinde çalışma-lar arasında hiç yoktan fark gözetilmesi -hatta Maliye Bakanlığı kendi memurlarına bile farklı muamele yapmaktadır- bir mania teşkil etmektedir,

II. Maliye Bakanlığı memurlarının kendilerinden istenen işi hakkiyle başarmaları isteniyorsa, evvelâ onların maneviyatını yükseltmek lâzım-geldiğine kanıyız.

Bir dairenin işlerinin iyi yürüyüp yürümediğini anlamak için, memurların kendi daireleri hakkında ne düşündüğüne bakmak lâzımdır. Meselâ memurlar Maliye Bakanlığını "iyi bir yer" telâkki ediyorlarsa, Bakanlık işlerini de daha mükemmel yürütmek imkânı vardır. Böyle bir haleti ruhiye yaratmak için memurlar arasında bir beraberlik ruhunun inkişâfını sağlamak haklı ve fark gözetmeyen bir maaş sistemi tatbik etmek lâzımdır. Bir memurun vazifesini ne gibi şartlar altında en iyi şekilde ifâ edeceğine misal

olmak üzere Maliye Müfettişleri ile Hesap Uzmanlarını zikredebiliriz.

III• "Amme ,idaresi prensipleri",diğer idarî hususlarda olduğu gibi personel işlerinde de tatbik edilmelidir.

Bilhassa personel işlerine tatbik edilmesi lâzım-gelen en zarurî prensiplerden birisi memurlara âdilâne ve müsavi muamelede bulunmaktır. (Fasıl I-in sonundaki hülâsada No : 9).

IV. Devlet bütün âmme hizmetlerini içine alan bir "Tasnif Kanunu11 (x) vazetmelidir.

Böyle bir kanun kabulünü icabettiren bir çok sebepler mevcuttur. Bunları şöylece sıralayabiliriz : a) Her vazifenin umumî bir tarifini yapmak ve her vazifeyi görecek memurdan muayyen bir tahsil ve tecrübe aramak ve bu suretle memuriyete intisab edeceklerden aranan evsafi tespit etmek; b) Herhangi bir memuriyete talip olan namzetlerin muayyen ölçülere göre kabiliyetlerini denemek üzere imtihan vesair deneme usullerini tespit etmek; c) Normal ve yeknesak terfi şekillerini tespit etmek; d) Yetiştirmede görülecek noksanları bulmak ve bunlara çare aramak için gereken esasları tespit etmek; e) Park gözetmeyen ve adilâne bir maaş sistemi kurarak, Hükümet dışında mümasil hizmetlere ödenen maaşlarla memur maaşları arasında bir muadelet temin etmek (1).

---

(x) Sınıflandırma (Classification)

(1) Maaşların birbirinin aynı olması şart değildir; maksat maaş nispetlerinde bir tevazün temin etmektir.

Sayıdığımız bu sebepler şöyle bir gözden geçirilir-se, hizmetlerin tasnifini yalnız maaş nispetlerini tespit için değil fakat diğer çeşitli gayeler için istediğimiz hemen anlaşılacaktır. Tasnifi yalnız maaş cetvelleri tanzim etmek şeklinde düşünmek doğru olmaz• Bu sebepten Heyetimiz, hizmetlerin tasnifi mevzulunun, Türk Barem Kanunundaki kadro anlayışından tamamıyla müstakil olarak ele alınmasını tavsiye eder. Hizmetlerin tasnifinin yalnız yeni bir görüş getirmekle kalmayıp, mevcut kadro sisteminin yerine kaim olacağına da inanıyoruz. Bu sistem icabı aynı pozisyonda bulunan memurlara beş türlü maaş ödenmektedir ki maaşlarda böyle bir farklılık yaratılmasına,, bilhassa daimî bir prensip olarak, asla müsamaha etmemek lâzımdır. (2)

Tavsiye ettiğimiz tasnif kanunu, bünye itibariyle şimdiki Barem Kanunundan tamamıyla farklı olmalıdır. Evvelâ, iyi bir tasniften maksat, her hizmete ait salâhiyet ve mesuliyetlerin objektif kıstaslarını koymak ve aynı mahi-

■■■■' . • ■ . ■■" . ; : : : ■ ■ ' . > : l < < v : : r l

(2) Mesela, nazârî olarak bir Genel Müdürün kadrosu 100 dür. Fakat tatbikatta kadrosu 150 olan veyahut ta 80 olan bir kimse de aynı makamı işgal edebilmektedir. Eğer bu vazife 150'lik bir kadro verilmesini icab ettirecek mahiyette ise 80 alan bir kimsenin buraya tâyin edilmemesi lâzımdır; eğer bu vazife için 80'lik bir kadro kâfi ise 150 alan birisini buraya tâyin etmek millet kesesinden açıkça bir israf olur.

yetteki hizmetlerin sahih bir tarifini yapmaktır (3). Âmirler kendi mahiyetindeki memurların vazifelerini tâyin ettikten sonra personel işlerine bakan ehliyetli memurlar, fazla bir güçlük ve mesuliyete maruz kalmaksızın işlerini görebilirler. Hülâsa, Devlet iktisadî Teşekkülleri de dâhil bütün âmme hizmetlerinde mahiyet itibariyle aynı işi gören memurlar aynı pozisyonda bulunmalıdırlar. Böylece, meselâ tecrübeli bir daktilo, ister Maliye Bakanlığında çalışsın isterse Sümer Bankta, aynı pozisyonu haiz olacaktır. Tabi-atiyle bir teşkilâtın vazifelerinde değişiklik olursa yeni bir tasnife gitmek icabeder. Yine bunun gibi, bazı daireler, işlerinin hususiyeti dolayısıyla muayyen kimseleri istihdam etmeğe mecbur olabilirler. Demek oluyor ki esas itibariyle memuriyet tasnifi mütehavvil bir sistemdir.

Saniyen, çeşitli pozisyonlar için aranan evsaf, yani tahsil derecesi ve tecrübeler de tasnif edilmelidir. \_\_\_\_\_

(3) Bu mevzuda en salâhiyetli bir ifade olarak Devlet Me muriyeti hakkında ilk seminer raporundan (New York, Birleşmiş Milletler, 1951) şu parçayı alabiliriz. (Say: 4-5) Bir tasnif plânının esasları şunlardır :

- a) Her pozisyonun salâhiyet ve mesuliyetlerini objektif olarak tahlil ve takdir etmek;
- b) Salâhiyet ve mesuliyetlerde benzerlik bakımından gruplar ayırarak her pozisyonu bir gruba ithal etmek; bu grup veya sınıflar arasında bir tedahül olmayacak ve gruplar birbirinden sarahatle ayrılmış olacaktır;
- c) Her sınıfın hususiyetini açıkça tarif etmek;
- d) Sınıflar veya gruplar arasında bir ahenk ve mü-nasebet tesis etmek, murakabe kademeleri tesis etmek ve yükselme imkânlarını sağlamak;
- e) Tasnif planını daimî surette gözden geçirmek ve değişen şartlara intibak etmek, yani bu plân elâstik olmalıdır.

Bir gruptaki en alt pozisyona tayin için umumiyetle bir tahsil aranmakla beraber, bir gruptaki alt kademelere t ayin için aranan tecrübe ile üst kademeler için aranan tecrübe  p he-siz farklıdır, (4) Meselâ, bir daktiloda aranan asgarî tecrübe, Türkçeyi iyi bilmesi ve daktilo makinesinin kullanılmasına ve bakımına kâfi derecede vakıf olmasıdır. Tecrübeli bir daktiloda daha fazla bir tahsil aranmaz; fakat çok hızlı yazma a ve diğer daktilolara nezaret etmeğe muktedir olması lâzımdır. Gerek ilk ve gerekse ileri kademelere t ayin için muayyen bir tahsil aranması kaidelerinin, meslekî hizmetler bakımından bir istisnası vardır, Meselâ,  niversiteyi bitirdikten sonra bir sene ihtisas seminerlerinde çalışan bir kimseyi Maliye Tetkik Kurulunda istatistikçi olarak istihdam etmek mümkündür. Fakat aynı kimsenin tecrübeli istatistikçi, kıdemli istatistikçi ve baş istatistikçi olabilmesi için tanınmış bir üniversitede doktora yapmıŐ olması Şart koŐulabilir. Bu istatistikçinin gerek memlekette ve gerekse memleket haricinde bu Şekilde tahsilini tamamlamasına da izin vermek lâzımdır. Memuriyete girdikten sonra da tahsilin tamamlanması usulü, Hesap Uzmanları Kurulu ile Teftiş Kurulunda mevcut yetiştirme usulüne mümasil bir Şekilde diğer meslekî hizmetlere de teşmil edilmelidir.

Tasnif plânının temeli, esas itibariyle çeşitli vazifeler için aranılan tahsil ve tecrübe Şartlarına, yani çeşitli pozisyonların teknik Şartlarına istinad eder. Bu suretle, meselâ Şimdiki halde hesap uzmanlarında olduğu gibi, çeşitli pozisyonlar bir grup halinde sınıflandırılır. Faraza Bakanlıkta  alıŐan daktiloların sınıfı, daktilo, \_\_\_\_\_

(4) Grup veya Seri tabiri için bir sayfa evvelki nota bakınız.

kıdemli daktilo ve baş daktilo diye kademelendirilebilir. ilk kademedeki daktilolar için şimdiki halde Bakanlık daktilolarında aranan vasıflar şart koşulur. Kıdemli bir daktilodan mesela dakikada 60 kelime yazması, asgarî bir miktarda yanlış yapması ve diğer teknik kabiliyet göstermesi istenir. Baş daktilo bütün bu evsaf ve kabiliyetten başka bir de diğer daktilolara nezarete muktedir olmalıdır\* Bunun gibi Şube Müdürleri, Müdürler, Genel Müdürler, Müsteşar Yardımcıları ve Müsteşar gibi idarî mevkilerde bulunanların da pozisyon itibariyle bir sınıfa ithal edilmeleri ve normal olarak hepsinden üniversite tahsili (5) aranmakla beraber idarî ihtisas ve tecrübelerine bakmak lazımdır. Bilgi ve ehliyet daha evvel gelmekle beraber kıdem de bir unsur olarak hesaba katılmalıdır. Bakanlıktaki diğer bütün hizmetler de bu usul dairesinde tasnif edilebilir ve edilmelidir. Hizmetlerin çoğu için tek bir pozisyon yerine pozisyonlar grubu yapmak lazımdır.

Bir tasnif plânından bahis açmış iken mühim bir noktaya da temas etmek icab ediyor: Meselâ bir daktilo kendi grubunda terfi ettirilmelidir, yoksa terfian makinist tayin edilemez. Bunun gibi, bir idareci terfian daha ileri bir idarî mevkie getirilmelidir, yoksa bir iktisat müşaviri olamaz. Bir istatistikçi de aynı şekilde kendi branşında terfi eder; fakat diğer bir ihtimal olarak idarî bir vazifeye de getirilebilir, yani tâli bir terfi imkânı bu şekilde sağlanabilir. Bütün hizmetlerin yazılı olarak sarıh bir

(5) Üniversite mezunu olmamakla beraber bir çok diplomalıdan daha fazla tecrübe sahibi olan kimseler bulunduğu kaniyiz. Bu gibilere de yüksek mevkilere tâyin edilme bakımından diğerleri kadar hak tanımak lâzımdır.

tarifini yapacak olan Tasnif Kanunu, aynı zamanda bir memura vazifesinde ilerleme imkanlarını verecek şekilde normal terfi esaslarını tespit etmiş olmalıdır.

Kısaca izah ettiğimiz bu tasnif plânı zihniyeti garp memleketlerinin çoğunda mevcuttur ve Türkiye'deki amme hizmetleri mefhumundan esaslı surette farklıdır. Türkiye'deki mevcut sistem, ihtisas sahalarına göre bir tasnif yapılmasına manidir.

İlk zamanlarda belki de ehemmiyet arz etmemiş olan muhtelif Devlet hizmetleri bu günkü yeni şartlar altında gittikçe artan bir ehemmiyet kazanmaktadır. Meselâ Maliye Bakanlığının, bu gün, mümeyyiz, daktilo, idareci, muhasebe memuru, muhasip, hesap uzmanı, mühendis, iktisatçı, istatistikçi vesaire gibi muhtelif ihtisas erbabına ihtiyacı vardır.

Bu mevzuda Heyetimizin görüşünü kısaca şöyle belirtebiliriz. Bu gün idarî servislerde tatbik olunandan tamamıyla ayrı olarak, Hesap Uzmanları Kurulunca halen tatbik olunan tasnif metodunu kullanmak lâzımdır. Bakanlığın diğer servislerinde çalışanların da hesap uzmanlarında olduğu gibi kendilerine göre bir ihtisasları vardır. Bazı hallerde, ihtisas derecesi birbirinden çok farklı olmamakla beraber bazen de fark büyüktür. Her ne olursa olsun, ihtisasın esaslı bir âmil olarak alınması ve hesap uzmanlarında olduğu gibi, ehemmiyetle üzerinde durulması icabeder.

Nihayet, Türkiyede bu gün Barem denilen mevzuat yeni şartların doğurduğu ihtiyaçlara cevap vermemekte olduğundan bir sürü hususî kanunların, hususî şartları hesaba katması sebebiyle insicamını kaybettiğinden, ileri garp memleketlerinde mevcut pozisyon tasnifini Türkiye için de tav-

siye ederiz. Hesap uzmanlarına tatbik edilmekte olan tasnif metodu buna güzel bir örnek teşkil etmektedir. Katma Bütçeli idareler ve iktisadî Devlet Teşekkülleri de dâhil Devlet teşkilatında umumiyetle bazı istisna ve ihtisas mevkiilerinin ihdası, mesela mütercimler, yabancı dil bilen daktilolar vesaire gibi, kadro sistemini bozmuştur. Bu gibi çeşitli değişiklikler, asıl tasarlanmış olan sistemi cerh etmektedir. Heyetimiz, mevcut Baremle birlikte bütün bunların terk ve ilgasını ve yerine, Devlet ve Devlete bağlı bütün müesseselere şamil tek bir hizmet tasnif kanunu kabulünü, tavsiye eder.

Mevcut sistemden tavsiye ettiğimiz sisteme geçiş bir hayli zor olacaktır. Bunu başarmak için muhtelif çarelere baş vurulabilir :

1) En münasip, fakat belki amelî olmayan bir metot, bütün Devlet Dairelerine, Katma Bütçeli Dairelere ve Devlet iktisadî Teşekküllerine şamil olacak geniş bir hizmet tasnif planı hazırlamak ve bunu müteakip malî yıl başından itibaren tatbika geçmektedir.

2) İkinci bir şık olarak böyle yeni bir tasnif sistemi her Bakanlık tarafından yavaş yavaş benimsenir ki eğer birinci şık kabul edilmemiş ise böyle bir harekete Maliye Bakanlığının öncülük etmesini kuvvetle tavsiye ederiz.

3) Üçüncü bir ihtimal olarak ta, eğer kanun müsaade ederse, pozisyonların yeniden tasnifi sıraya konur. Meselâ Maliye Tetkik Kurulu iktisatçıları, bu fâsıldaki tavsiyele-re uyularak tasnif edilir. Keza personel uzmanları, idare ve bütçe raportörleri, bütçe tahmin personeli, ve bu raporda zikredilen diğer yeni personel tercihan önceden tasnif edilir. Personel uzmanları çoğaldıkça Bakanlığın diğer memur

larının tasnifi de bitirilmiş ve neticede bütün hizmet tasnifi tamamlanmış olur (6).

Yeni sisteme geçerken karşılaşılabilecek güçlüklerden birisi de, şimdiki halde sırf kıdem dolayısıyla mühim mevkiler işgal eden bazı kimselerin, yeni tasnifi müteakip gerek gördükleri iş ve gerekse ehliyet bakımından ehemmiyetsiz memurlar durumuna düşmeleri olacaktır. Bu müşkülü iki şekilde halletmek kabildir.

1) Evvelâ ilgili memurların pozisyonu yeniden tasnif neticesi değişmekle beraber maaşlarına dokunulmaz. Yeni tasnif tabiatıyla her şahsın işgal ettiği pozisyondaki mesaisini nazarı itibara alacaktır.

2) Saniyen, hizmetler yeniden tasnif edilir ve her memur gördüğü iş itibariyle yeni bir gruba girer ve maaşı da o gruba göre verilir. Bu vakıa üzücü bir iştir, amma Bakanlık bunun diğer şıkka nazaran daha makûl ve daha tasarruflu olacağını düşünebilir.

V- Devlet yeknesaklığı temin edecek âdil bir maaş sistemi tesis ve bunu muhafaza etmelidir.

Bütün pozisyonlara şâmil ve hususi hayatta carî ücret nispetlerine göre ayarlanmış mütekâmil bir maaş sistemi memurlar arasında bir adalet duygusu yaratacaktır. \_\_\_\_\_

(6) Bütün Bakanlığa şâmil yeni tasnif bitirilinceye kadar, ihtiyacı karşılayacak bazı muvakkat tedbirler almak zarureti vardır. Meselâ , farklı muameleyi önlemek üzere mevcut barem cetvellerini tekrar gözden geçirmek mümkün olmakla beraber, maaş nispetlerini muvakkaten şimdiki derecelerde tutmak lâzımdır. Aksi takdirde, yeni dentasnif edilen pozisyonlarla henüz eski halinde duran pozisyonlar arasında meydana gelecek farklılığı Önlemek imkânsızdır.

Heyetimiz, her pozisyon için ayrı maaş nispetleri kabulünü tavsiye eder. Bunu mevcut tatbıkatta bir misal olarak izah edebiliriz : Maaşları 625-825 lira olan müşavirlik pozisyonunu (ki tavsiye ettiğimiz yeni tasnif plânında bu pozisyon idare, teşkilât ve sevkü idare grupları içinde yer almalıdır) alalım. Bu pozisyonun maaş nispetleri 625,675,725, 775, ve 825 olsun. Bu nispetleri kullanarak, bu pozisyona • tayin edilen bir kimsenin 625'le işe başladığını kabul edelim. Bu müşavirin terfii şu şekilde olacaktır: a) Vazifesini layıkıyla ifâ ettiği müddetçe, en çok her üç yılda bir olmak üzere, bir kıdem terfii görecektir (üç yıl sonra 625 den 675 e terfi); b) üstün bir başarı gösterdiği takdirde en çok her yıl olmak üzere bir verimlilik terfii görecektir (bir sene sonra 625 den 675 e terfi ve ilâh.); c) Lâkaydî halinde1 vazifesini başarmıncaya kadar hiç terfi edemeyecektir. Bu müşavir, başka bir pozisyona terfi etmedikçe en son 825 e kadar çıkabilir.

Mütecanis bir maaş sistemi için yukarıda söylediklerimizden başka şu tavsiyelerde de bulunacağız :

1- Muhtelif devlet daireleri arasında farklı maaş verme usulünü kaldırmak için devamlı bir gayret gösterilmelidir. Türk memurlarından bir çoğu şu kanaat taşımaktadır :

- a) Bazı bakanlıklar kendi memurlarına diğerlerinden daha iyi bakmaktadır.
- b) Bir vilâyette aynı derecedeki memurlar muhtelif Bakanlıklara mensup oldukları için muhtelif maaş almaktadırlar.
- c) Bir grup memurlara (meselâ hâkimler) fazla olarak bir tazminat ödenmesi yine maaşlarda bir tefrik yapılmasına

sebeptir (7)v

2-Bazı ailelerin güç yaşama şartlarını tahfif etmek üzere hususî yardımlar yapılması fikri, meselâ şimdiki çocuk zammı, doğum, ölüm ve hastalık hallerinde yapılan yardımlar gibi, umumiyetle tasvip edilmektedir.

3-Bahis mevzuu olan tadilat yapılır yapılmaz, her memura ancak gördüğü işe göre maaş vermek lâzımdır; ne fazla ve ne de eksik.

4-Bazı uzmanların hususî ve muvakkat olarak istihdamı için bir kısım pozisyon ayrılması münasiptir. Türkiyede mevzuat bunu düşünmüş olmakla beraber muvakkat istihdamla daimî istihdam arasında bir tefrik yapmamıştır. Bu sebeple Heyetimiz, bu gibi uzmanların muvakkaten çalıştırılmalarını tavsiye eder; ancak bu gibiler muvakkat bir müddetten fazla çalıştırılırsa (mesela, altı aydan veya bir seneden fazla) pozisyonlarının umumî tasnife ithali ve normal maaş almaları icabeder.

5-Maaş nispetlerini tayin ederken geçinme masraflarını mutlaka nazarı itibara almak lâzımdır. Bu hususta merkezde bir şeyler yapılmak istendiği müşahede edilmektedir. Heyetimiz bu mevzuda bilgi edinmemiş olmakla beraber, mevcut delillere bakarak, coğrafi farklar hesaba katılmak suretiyle aynı pozisyon için muhtelif bölgelerde farklı maaş vermek mümkündür sanırız. Devletin doğrudan doğruya ele almadığı daha mühim bir meselede Türk Lirasının kıymetinde \_\_\_\_\_

(7) Ragıp Hanyal'ın Etüdü, "Türkiyede ve diğer memleketlerde Barem Rejimi" (Ankara, Maliye Tetkik Kurulu neşriyatı numara 2) kısım IV de bu tefrik hallerini teyit etmektedir. Heyetimiz bunları bizzat tetkik etmemiştir.

vukua gelen değişikliklerin nazarı itibara alınmasıdır (8). VI, Bakanlığın, muhtelif -pozisyonlara kıymetli elemanları cezp edecek ve her kademeyi liyakatli kimselerle dolduracak bir tayin sistemine ihtiyacı vardır. Fasıl I- de sevkü idare faaliyetleri bakımından müspet bir program tavsiye etmiştik. Bakanlık hizmetlerinin yürütülmesi bakımından, bu program memuriyete girenler için de aynen tatbik edilebilir. Bütün hizmetlerin muntazaman tasnifi ile birlikte sağlam bir memur alma politikası, Bakanlığa, çeşitli sahalarda az masraflar çok verim sağlayacak yetişmiş eleman temin edecektir. Hesap uzmanlarının ve müfettişlerin alınma tarzı, diğer pozisyon gruplarına nasıl memur alınması gerektiği hakkında bir fikir verebilir. Bakanlık çeşitli hizmetlerde üniversite mezunları kullanmağa ehemmiyet vermelidir; ancak bu bakımdan yalnız şimdiye kadar üzerinde durulan hizmetlerle iktifa etmemek lâzımdır. Bundan başka, memuriyete alma işi Ankara ve İstanbul Üniversitesi mezunlarına inhisar etmemelidir. Bakanlığın bir çok teknik elemanlara ve kültürlü kimselere ihtiyacı vardır ki bunların tahsil mevzularının o kadar ehemmiyeti yoktur. bu sebepten, memuriyete alma programı, sadece Ankara ve İstanbul Üniversitelerinden ve hariçten gelecekleri değil, aynı zamanda Teknik Üniversite de dahil diğer yüksek tahsil müesseselerinden gelecekleri de nazarı itibara almalıdır. Bunun gibi,\_\_\_\_\_

(8) F.Neumark'ın "Devlet daire ve müesseselerinde rasyonel çalışma esasları" hakkındaki raporu ile mukayese ediniz, (Ankara, Başbakanlık basım evi, 1949) Bu raporda mühim bir görüş ortaya konmaktadır.

Ankara ve İstanbul Üniversitelerinin meselâ Siyasal Bilgilerden gayri fakültelerinden de Bakanlığa eleman temin etmek gerekir (9) Bu usul sayesinde Bakanlıktaki boşalan pozisyonlar için kuvvetli bir rekabet tesis etmek kolaylaşır. Bütün pozisyonlara memur alınırken Bakanlığın, şimdi hesap uzmanları ve müfettişler için yapılana aşağı yukarı benzer bir şekilde, müsabaka imtihanları açmasını tavsiye ederiz (10).

Müsabakalardan tam netice alabilmek için, Bakanlık Personel Dairesi muhtelif imtihanlar yapıldıktan sonra, imtihanda en iyi derece alan üç kişinin ismini, tayin yapacak amire bildirilmelidir ki o da, görülecek hizmete en uygun gelecek birisini bu üç isim arasından seçebilsin (11). Eğer aynı gruptan birden fazla pozisyon münhal ise, personel\_\_\_\_\_

(9) Bu istikamette Bakan tarafından şimdiden bazı tedbirler alınmıştır.

(10)Heyetimiz de kabul etmektedir ki : "Meslekî pozisyonlara memur alınması ancak müsabaka imtihanı ile olmalıdır." Devlet memuriyeti hakkında ilk seminer raporu, sayfa 6

(11)Heyetimiz bu mevzuda aşağıdaki görüşe iştirak etmektedir!"Liyakat sisteminin en münasip olduğu şekilde nasıl tatbik edileceğini kararlaştırmak, doğrudan doğruya memur alan daireye ait bir iştir'. Bu daire yazılı imtihan, sözlü imtihan, kabiliyet denemesi, tahsil ve tecrübe ölçüsü gibi çeşitli usulleri kullanabilir. Bundan başka şu usuller de tavsiye edilir: a) Fizik yapısı sağlam personel seçmek üzere sağlam muayenesi; b) Memuriyete tayin edilmeden önce namzedin ahlak, şöret ve şahsiyeti hakkında emniyet verici bitaraf bir tahkikatın yapılması" Devlet, memuriyeti hakkında ilk seminer raporu, sayfa 6

dairesi yine her biri için üçer namzet seçer, bu suretle de intihap bakımından hem tayin edecek âmire imkan bırakılmış olur, hem de Bakanlıkta daima yarışma prensibi ile memur alınmış olur.

ileride, Bakanlık personel servisinden, münhasıran il ve belediye hizmetlerine ait mahallî pozisyonlara tayin yapılırken de faydalanmak mümkündür. İlk fırsatta, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilâtına yapılacak tâyinlerde yarışma prensibine göre hareket etmek lâzımdır. Bundan başka, Defterdar maiyetindeki memuriyetler için coğrafi bazı tah-didler konabilir. Meselâ, eğer İzmir taşra teşkilâtında Millî Emlâk Müdürlüğüne bir şef alınacak ise, Defterdar personel dairesinden, o vilâyet ve civar vilâyetlerden imtihanda kazanıp listeye geçenlerden en baştan üç namzet bildirilmesini ister. Bunların içinden birisinin inhasını yapar ve Müsteşarın tasvibi ile şef tâyin edilmiş olur (12). Gerek memuriyete giriş ve gerekse terfi suretiyle yapılacak tâyin kanunen tespit edilen bir müddet için muvakkat mahiyette olmalı, sonra kat'ileşmelidir.

Tâyin usulleri, gerek merkezce ve gerekse mahallinde yapılan tâyinler için, en kıymetli elemanları seçmek mak-sadiyle tertip edilmiş olmalıdır. Binaenaleyh, bu günkü durumda tahsilli kimselerin taşra teşkilâtında çalışmasına manî olan usullerin tekrar gözden geçirilmesi zaruridir. \_\_\_\_\_

(12) Eğer bir Millî Emlâk Müdürü veyahut bizzat Defterdar tâyini mevzuubahis ise, müsabakanın memleket ölçüsünde yapılması lüzumuna kaniyiz. Eğer meselâ İzmir Defterdarı istifa etse, yerine Türkiye'deki en iyi durumda "bulunan üç namzetten birisinin tayin edilmesi lâzımdır. Mamafih Bakanlık, kendi memurlarının terfi ettirilmesi gibi bazı hallerde müsabakayı tahdid edebilir.

İleride kıymetli elemanları Bakanlığa cezp etmenin en müessir çaresi, personel işlerinde gösterilecek başarı ve Bakanlığın iyi bir yer olarak şöhret kazanmasıdır. Binaenaleyh, Heyetimiz, Bakanlığın her boşalan pozisyona en seçkin memur tâyin etmek ve çalışma şartlarını gerek Devlete ifa edilen hizmet ve gerekse bu hizmeti gören memur bakımından en tatmin edici şekilde tertipleme üzere azamî gayret göstermesini tavsiye ederiz. Bu suretle istikbalde tâyin işlerinin daha mükemmel bir hale gelmesine de yol açılmış olacaktır.

VII. Baha yüksek pozisyonların Bakanlığın kendi memurlarını terfi ettirmek,suretiyle doldurulmasına ve her memura liyakatine göre daha ileri pozisyonlara terfi etme imkânı verilmesine ehemmiyet veren bir terfi sistemi kabul ve idame edilmelidir. Bugünkü mevzuata göre bir Bakanlığın, mümkün ise bütün münhal pozisyonlara kendi teşkilatından tayinler yapması lüzumu karşısında bir prensip kabul etmek icab etmektedir (13). Böyle bir prensibin vazedilmesi için sarih esasları çizilmiş muntazam bir terfi programı yapılmalıdır. Bu \_\_\_\_\_

(13) Bakanlık Yüksük Makamları için, Bakanlık namzetleri istenilen bütün vasıfları haiz değil iseler, serbest intihab prensibini kabul etmek lazımdır. Millî gayelerin tahakkukuna gayret gösterecek en iyi memurları çalıştırmak maksadiyle? merkezileştirilmiş personel işleriyle birlikte Bakanlıklar arası memur mübadelesinin bir prensip olarak hükümetçe kabul edilmesi makûl bir hareket olur, Bu suretle, meselâ şark vilâyetlerinin kalkınmasında çalışmak üzere muhtelif Bakanlıklardan alınan elemanlar, kendi eski işlerine avdet hakları baki kalmak şartıyla, muvakkat bir teşkilât halinde çalıştırılabilirler.

programı tatbik edecek olan personel dairesi terfi layık memurlar hakkında malumat toplayacaktır. Bu malûmat dosyasında memurların buldukları vazifeler, çalışma notları, terfi imtihanında aldıkları notlar ve mutad şahsî malûmat bulunur (14). Terfi imtihanı yeni bir pozisyona tayinden önce yapılır, yoksa kıdem veya verimlilik dolayısıyla aynı pozisyon içinde maaş artırılması için imtihana hacet yoktur.

"Fasıl I- de, Bakanlık daire ve kurullarındaki yüksek pozisyonlara tayin yapılırken şu iki prensibe riayet edilmesini tavsiye etmişik : a) Namzetlerin mümkün ise kendi servisinden (Bakanlık içinden değil) seçilmesi ; b) Bir servisin gerek merkez gerekse taşra teşkilatından en kabiliyetli nam-zedi seçmek.

Mesela, bir Genel Müdürlük münhal ise, personel dairesi sicillerine nazaran namzet olabilecekleri şu bakımlardan tespit edecektir : a) Tahsil; b) Tecrübe; c) Geçirdiği imtihanlar; d) Sair kıstaslar (15). Bu suretle en iyi durumda olan üç namzet ayrılacaktır, Bunlardan birisini müsteşar seçerek tayini yapacaktır.

Talî pozisyonlara gelince bunlar da terfi ile doldurulmak üzere aynı usule tabi olacaktır; ancak, istisnâ kabiliyet ve uyanıklık gösteren kimseleri istihdam etmek maksadiyle, burada evvelki tecrübeler üzerinde o kadar Israrla durmağa lüzum yoktur. Bundan başka, taşra ve merkez per-\_\_\_\_\_

Bu dosyada hariçten müracaat edenlerin de bütün şahsî evrakı bulunur. Bu gibiler Bakanlık mensuplarıyla beraber listeye girerler.

(14) Merkezde bütün bu malumat "Anahtar" şeklinde bir dosyada toplanır. Bu sistem aynı büyüklükteki kartlar üzerine toplu bir şekilde bu malumatın yazılması suretiyle istenen malumatın kolayca bulunmasını temin eder.

sonelinin arzu ettikleri zaman bir yerden başka yere nakillerine imkan verilebilir. Bu belki de eskiden böyle olmamış ve hizmetler aksamış olabilir. Tayin bakımından takib edilecek metod şu olmalıdır : Mesela Kars Defterdarlığında çalışan genç bir maliyeci, Maliye Tetkik Kuruluna tayin edilme bakımından merkezde çalışan diğer memurlarla aynı şansa sahip olmalıdır. Ancak bu sayededir ki Bakanlık en güzide elemanlardan istifade edebilir.

Bir pozisyondan diğerine terfi ederken maaş nispetleri bakımından ortaya çıkan bir müşkül vardır. Yukarılarda misal olarak aldığımız pozisyonun maaş nispetleri 625-825 lira idi, bunu tekrar alalım, Eğer bir memur bu pozisyondan asgarî maaş nispeti 825 lira olan diğer bir pozisyona terfi ediyorsa mesele yoktur. Bu pozisyonun asgarî maaş nispetinin 825 yerine meselâ 675 lira olması da mümkündür (16). Eğer bu memur eski pozisyonunda en son 775 lira almakta idiyse terfiden hiç bir şey kazanmış olmayacağını düşünecektir. Umumî kaide olarak tayinlerin bir pozisyonda asgarî maaş nispetlerine yapılması mühimdir. Böyle bir durumda en iyi hal çaresi, memura son almakta olduğu maaşı vermek ve bunu kaç senedir alıyorsa yeni pozisyonda da bu kadar kıdem almış telâkki etmektir. Bu suretle eğer bu memur 725 lirayı iki yıldan beri alıyorsa yeni pozisyonda da bu iki sene mahsup edilerek bir sene sonra maaşını artırmak mümkün olacaktır.

Bakanlık mazide orta ve üst kademe memuriyetlere ekseriyetle Teftiş Kurulundan tayinler yapmıştır. Bir çok kere bundan fayda temin edilmiştir. Kanaatimizce aynı usule \_\_\_\_\_

(16) Umumî kaide olarak maaş nispetlerinin tedahül etmemesine rağmen. Devlet memuriyeti hakkında ilk seminer raporu sayfa 4 e bakınız.

umumiyetle devam edilebilir amma, her defasında tayin yapılacak daire amirinin kendi dairesinin moralini muhafazaya itina göstermesi lazımdır. Meselâ, Gelirler Genel Müdürlüğü yardımcılığı münhal ise buraya yalnız teftiş heyeti veya Gelirler Genel Müdürlüğünden bir kimsenin değil aynı zamanda Defterdarlardan veya büyük defterdarlıklarda defterdar maiyetindekilerden birisinin getirilmesi icabeder (17)• Bütün Bakanlık dairelerinin, şimdiki halde kabiliyetlerinin dününde bir pozisyonda bulunan elemanları layık oldukları yerlerde çalıştırmak hususunda tetkikler yapması lazımdır.

Şarkî Türkiye'de hizmet görenler bakımından hususî bir terfi (veya bazen sadece nakil) meselesi vardır ki bunun muvaffakiyetle halledilmesi devlet idaresi bakımından bir dönüm teşkil edecektir. Şark hizmeti için muayyen bir müddet ayrılması mı yoksa başka bir şekil düşünülmesi mi lazımdır, Heyetimiz bunu söyleyecek bir durumda değildir. Şüphesiz arzu edilir ki a) Yüksek kademelerdeki memurlar bu bölgede tecrübe edinmiş olsunlar; b) Bu bölgede bulunan memurlar, şahsen tercih etmedikleri takdirde, orada muayyen bir müddetten fazla kalmasınlar. İçişleri Bakanlığının bu husustaki prensibine müşâbih - yani bütün memurların yüksek derecelere terfi etmeden önce muayyen bir müddet Şark hizmeti yapması- tedbirler alınırsa meseleyi makûl şekilde halletmek mümkündür. Her ne olursa olsun, eğer Şarka, tahvil edilerek değil terfian tâyinler yapılırsa ve tatbıkatta bir vahdet temin edilirse daha iyi neticeler alınacaktır.

---

(17) Hakikatte, Fasil I- de görüldüğü üzere, gelirlerin taşra teşkilatında çalışanlarla merkezdekilerine bir rüçhan hakkı tanımak lâzımdır.

Terfilerle ilgili bir mesele de kadın memurların durumudur. Bu günkü durumda kadın memurların büyük şehirler dışına seyahat ederek vazife germelerine bir mani olmadığı gibi bu bakımdan idarî takyidat varsa bunun yeknesak bir şekilde tatbik edilmemesine sebep yoktur. Kanaatimizce, Bakanlık bünyesinde gerek terfi gerekse nakil dolayısıyla olsun kadın memurlarla erkek memurlar aynı şansa sahip olmalıdır. Bakanlık gelecek yıllarda mevcut elemanlarından azamî derecede istifade etmeli ve binnetice her çeşit pozisyonlara, zarurî takyidat hariç, yapılacak tayinlerde cinsiyet farkı gözetmemelidir.

VIII. Bakanlık, memuriyetten ayrılma ve emeklilik hususlarında tatminkar kaideler koymalıdır.

Devlet hizmetinden ayrılan memurları üç sınıfta toplamak mümkündür : a) Uzun müddet hizmet veya maluliyet dolayısıyla emekliye ayrılanlar; b) Tensikat dolayısıyla Bakanlığın yol vermeğe mecbur olduğu memurlar; c) Vazifede başarısızlık veya şahsî kusurları dolayısıyla çıkarılanlar. Heyetimiz emeklilik işlerinin tedviri üzerinde fazla durmamıştır. Çünkü, a) bu günkü durum tatmin edici görünmektedir; b) Emekli işleri üzerinde bir müddet önce etraflı tetkikler yapılmıştır. Binaenaleyh şimdiki sistemde, yaşlı veya malûl memurların emekliye ayrılmaları bakımından yeni bir değişiklik yapılmasını tavsiye etmeyiz.

Memur adedini azaltmak dolayısıyla işten çıkarma : Tensikat yahut iş hacmini azaltmak dolayısıyla bazen bir dairede herhangi bir sınıftan memur adedini azaltmak icabeder. Bu sebepten bir kısım memurlar açıkta kalır. Carî usullerden anladığımızı göre, tatbikatta Bakanlığın en iyi elemanları muhafaza etmesine yarayacak kafi bir elastikiyet yoktur. Açıkta kalanların başka vazifelere nakli mümkün olmakla beraber,

da artık onların ümitsiz bir halde olduklarına kanaat getirirse, ehliyetsiz memurların vazifesine nihayet verilmesi, hem memur kitlesinin hem de bizatihi Devletin menfaati namına yerinde bir hareket olur. Böyle bir prensibin kötüye kullanılmaması için çok dikkatli olmak lazımdır. Bakanlık bu itınayı gösterirse nadiren vukuu muhtemel kötüye kullanma tehlikesi, diğer memurlar arasında ehliyetsizlerin kalması yüzünden işlerin sekteye uğraması tehlikesinden daha büyük olmayacaktır.

IX. Bakanlık teşkilatınca, Bakanlık işlerinin yürütülmesi bakımından ve gerekse memurların şahsî inkişafı bakımından teşvik edici bir yetiştirme programı olmalıdır,

Maliye Bakanlığında, memurların verimini arttırmak üzere yetiştirilmelerine bu günkü halde Teftiş ve Hesap Uzmanları Kurullarında tatminkâr bir şekilde devam olunmaktadır. Bu yetiştirme, gerek üniversite tahsili şart koşulduğu için ve gerekse meslekî staj (vazifede veyahut yabancı memleketlerde yapılan) dolayısıyla başarılı olmaktadır. Her iki şekil de mükemmel ve yetiştirme imkânlarından azamî derecede faydalanabilmek için, ufak bir tadili müteakip, hemen

Bakanlığın diğer servislerinede teşmil edilmelidir. Heyeti umumiyesiyle oldukça başarılı diğer bir Bakanlık faaliyeti de Maliye Okulunda görülmektedir. Adı geçen kurullardaki teknik yetiştirme gibi bu okulun faaliyeti de, ancak Bakanlığın katî ihtiyaçlarına göre ayarlanırsa muvaffakiyetli olur.

Şimdiki halde Bakanlık yetiştirme programının mühim bir eksiği bunun kafi derecede personele teşmil edilmemiş olmasıdır. Meselâ yakın bir gelecekte, gerek merkez gerekse

taşra teşkilatındaki idarî personelin ve kalem memurlarının daha iyi yetiştirilmesine ihtiyaç olacaktır. Keza eski memurların yeni bir iş için yetiştirilmeleri icap edebilir. Mesela, Bakanlık taşradaki bazı teşkilatı lüzumsuzluğuna ve gayri iktisadiliğine binaen kaldırmağa muvaffak olursa açıkta kalacak kıymetli personelin çalışabileceği başka vazifelere nakli ve yetiştirilmeleri lâzımdır. Bakanlık yetiştirme programının bir noksanı da tatbikat üzerinde kâfi derecede durmamasıdır. Meselâ Maliye Okulu talebelerinin merkez teşkilâtıyla ve önceki vazifeleri dışındaki sair taşra hizmetleriyle yakından temas etmeleri imkânı sağlanmamıştır (18). Münasip bir programla bu noksanın kolayca telâfisi mümkündür. Umumiyetle, yetiştirme işinde tecrübelerden faydalanmak, yetiştirme plânları yapılırken diğer Bakanlık dairelerinden yardım ve ekseriya öğretmenlik yapacak elemanlar istemek ve nihayet nazârî tedrisatı tamamlamak üzere talebelere muhtelif dairelerin hususî nezareti altında vazife gördürmek lâzımdır.

Yetiştirme işlerine nezaret mübrem bir ihtiyaç olduğundan bunu dikkatle ortaya koymak gerekmektedir. Personel dairesinin başlıca vazifelerinden birisi, hizmete alınmadan önce veya sonra personelin istenilen evsafa yetiştirilmeleri için üniversiteler ve diğer yüksek öğretim müesseseleri ile müşterek çalışmaktır. İdarecilerin teknik mevzularda Ankara ve İstanbul'da ileri kurslarda yetiştirilmelerine o kadar ihtiyaç vardır ki bu meseleyi diğerlerine tercihan ele almak lâzımdır. Gelir vergisindeki son inkişaf lar göz önüne getirilir ve Sayıştay için tavsiye edilen \_\_\_\_\_

(18) Fasil I-e bakınız.

meslekî murakabe programı tahakkuk ederse, meslekten yetişme hesap uzmanlarına ihtiyaç o kadar artacaktır ki Bakanlık ve üniversiteler hizmete alınmadan önce ve hizmette iken hesap uzmanlarının en mükemmel şekilde yetişmeleri hususunu müştereken planlamağa mecbur kalacaklardır. Tavsiyelerimizin tamamıyla tahakkuk ettirilebilmesi için aynı şekilde hizmetten önce ve hizmet esnasında kalem memurlarının da yetiştirilmeleri zarureti vardır. Bu bilhassa daktilo etmek hususunda, ve ümit edilir ki, dikte makinelerinden alıp yazma hususunda düşünülmalıdır. Bu sonuncu işler için şüphesiz üniversite derecesinde bir yetişme mevzuubahis değildir.

Bakanlık, yarım gün üniversiteye devam etmek veya başka şekilde tahsilini ilerletmek isteyen memurlarına, tahsil mevzuu Bakanlık programlarının dışında olsa bile, mutlaka kolaylık göstermelidir. Mesela, eğer bir memur öğleden sonra veya akşamları İstanbul veya Ankara Üniversitesine devam etmek istiyorsa, bunu yapmak üzere kendisine her imkân verilmelidir. Bundan başka Bakanlık, bu gibi memurların menfaatini korumak maksadiyle üniversitelerle geniş bir iş birliği yapmalıdır.

X. Bakanlığın, merkez ve taşrada personel işlerini tek elden idare bakımından faal bir programa ihtiyacı vardır.

Merkezî teşkilatın mevzuata göre karar, kaide, nizamname ve münferit izah nameler hazırlaması tatbikatta vahdet temini bakımından zarurîdir. Bununla beraber, taşradaki personel işlerini kanunun çizdiği sarih hudutlar içinde ve müesses standartlara uygun bir şekilde tanzim bakımından, Defterdarlara hareket serbestisi tanımak lazımdır.

XI. Bakanlık, gerek merkez gerekse taşra teşkilatında a) Daha iyi iş görülmesini temin; b) Terfiler; c) Memur adedini azaltmak; d) Yetiştirme işlerini tanzim bakımından memurların mesaisini kıymetlendirmek üzere tedbirler almış olmalıdır.

Bu gayeyi tahakkuk ettirmek için kullanılacak idarî vasıta umumiyetle Standard bir çalışma notu planı, tezkiye yapmaktadır. Ve biz de Bakanlık için bunu tavsiye ederiz. Not verme, en münasibi, iki ayrı şekilde olmalıdır : a) Not veren âmir, memurun evsafi hakkında her defasında hususî malûmatı havi bir hülâsa hazırlar; b) Memurun muayyen bir müddet zarfında çıkardığı iş objektif ölçülerle ölçülür. Birinci şekil, bir memurun aynı işte çalışan diğer memurlara nazaran çalışma durumunu tespit eden kısa ve muayyen bir formül olarak çok kullanılan kolay bir usuldür. İkinciye gelince, çıkarılan işi ölçmek bakımından mesela bir daktilo için bir saatte bir metinden kopya ettiği sayfa adedi ölçü olarak alınabilir.

Bakanlığın bu gün kullandığı yegâne tezkiye metodunu iki bakımdan kusurlu bulmaktayız : 1- Tezkiye keyfi ve indî olmaktadır. Mesainin hususiyetini belirten bir tezkiye hakikatte daha bitarafolabilir. 2- Tezkiye âmirleri ekseriya memurun mesaisini yakından görececek durumda değildirler.

Tezkiye bakımından, Heyetimiz şimdiki metod yerine veya buna ilâve olarak, Türkiye'deki şartlar nazarı itibara alınmak üzere garp memleketlerinde veya Amerika'da kullanılan şekillere benzer bir tezkiye ölçüsünün kabulünü ehemmiyetle tavsiye eder. Eğer her iki şekil de kullanılacak olursa, tezkiye âmirinin yeni şekle göre yaptığı eski şekli kontrol etmesi mümkün olacaktır.

İş hacmini ölçmek demek oları kemmi tezkiyeye gelince, tatbıkatta bazı işleri ,mahiyet itibariyle bu şekilde ölçmek kabil olmaz.Bununla beraber talî derecedeki Bakanlık faaliyetlerinin çoğu bu şekilde ölçülebilir ve kanaatimizce ölçülmelidir de. Burada bir noktaya dikkat etmek lâzımdır : Ölçülecek işin iki veya daha fazla emsali olması bilhassa mühimdir. Mevcut olmayan bir benzerlik tasavvur etmek çok kolaydır.

Tezkiye amirleri hakkındaki tavsiyemiz şudur: Bir memurun en yakın amiri tezkiyede bulunmalıdır. Bununla beraber bir çok hallerde farklı görüşü belirten ikinci bir tezkiye verilmesi de muvafık olur. Meselâ, Defterdar kendi Muhasebe müdürünü tezkiye edecektir. Diğer taraftan Muhasebat Umum müdürü de, Muhasebe Müdürlerinin muamelâtıyla ilgili meseleleri tetkik etmek mecburiyetinde olduğundan bilhassa teknik hususiyetlere ehemmiyet veren ikinci bir tezkiyede bulunabilir. Taşra teşkilâtı büyük olan yerlerde Vali ve Defterdarların alt kademelerdeki bütün memurları tezkiye etmesi teknik bakımdan imkansızdır ve idarenin imkânsızlıktan bir şey beklememesi icabeder. Müsteşarlık makamında kurulmasını istediğimiz Taşra ve İrtibat Dairesi, Defterdarlara tezkiye verebilir. Bu daire Defterdarları doğrudan doğruya kontrol hakkını haiz olduğu için, taşra teşkilatının çalışmalarına dair tavsiyelerimiz yerine getirildiği zaman bu Daire taşra hakkında bir kat daha malûmat sahibi olacaktır. Defterdarların, ildeki diğer memurlarla ve muhiti ile münasebetleri bakımından, Vali tarafından tezkiye edilmesi de mümkündür. Bunun gibi, Genel Müdürlükler de ya kendi görüşlerine uyarak müstakilen tezkiyede bulunur veyahut ta bu hususta taşra teşkilatına yardım edebilirler. Bir çok

hallerde en yakın amir yerine ondan bir üst kademedeki âmir tarafından bu memurlara tezkiye verilmesi mümkündür. Meselâ Gelirler Genel Müdürlüğünde, gelir vergisi kaleminde çalışanların tezkiyesini kalem şefi verecektir, amma bunu kısmen veya tamamen vasıtasız vergiler şube müdürü de yapabilir. Personel Dairesi, her memur sınıfı için mesainin kanunî şekilde değerlendirilmesine devamlı surette gayret göstermekle mükellef tutulmalıdır.

Her memurun sicilli diğer maksatlarla birlikte şu hususları tespit için de kullanılır: a) Kıdem dolayısıyla maaş artırılmasına müstahak olup olmadığı; b) Verimlilik dolayısıyla maaş artırılmasına müstahak olup olmadığı; c) Yetiştirilme ihtiyacı; d) Bir yetiştirme programı hazırlanması.

Not verme sisteminin başarılı veya başarısız olması ve ziyade not veren amirle (Tezkiye amiri) kendisine not verilen memur arasındaki münasebetlere bağlıdır. Umumiyetle şuna kaniiz ki not verme işinde açık hareket etmek iyi bir moral için şarttır ve memurlar her vesilede kendi haklarında verilen tezkiyeyi bütün teferruatıyla öğrenebilmelidirler. Ancak bu sayededir ki bu sisteme itimat edilebilir. İyi bir not verme sisteminin en güzel neticelerinden birisi memurlarda umumî bir memnunluk yaratabilmesi ve memurların kendi gayretlerinin takdir edildiğini ve mükâfatlandırıldığını hissetmelerine imkân vermesidir.

XII. Bakanlık, icabında esas malûmat hûlasasını derhal verebilecek bir şekilde olmak üzere bir personel kayıtları sistemi kurmalı ve bunu idame ettirmelidir.

Memnuniyetle kaydetmek lâzımdır ki Bakanlık personel

işlerine ait malûmatı kolayca verebilecek bir kayıt sistemine malik bulunmaktadır. Bu gün için karşılaşılan güçlük, içinden en mühim hususların bir bakışta bulunabileceği bir malûmat hülâsası bulunmamasıdır. Bakanlık, personel işlerinde kullanılan basılı kâğıt örneklerini islâh etmiş olmasına rağmen. Heyetimiz bunların daha sadeleştirilmesini ve standardlaştırılmasını tavsiye eder. Bu hususta idare âmirlerinin çok yardımı olacağı gibi, Fesıl II - de Devlet Kâğıt ve Basım Genel Müdürlüğü bahsinde zikredilen standartlaştırma programı da faydalı olabilir.

XIII. Şartlar müsaade edince, Bakanlık, idarede uzun vadeli islahata esas teşkil etmek üzere personel işlerinde araştırmalar yaptırmalıdır.

Heyetimiz, Bakanlık dairelerinde istişare hizmetler teşkilâtının kurulmasını tavsiye etmiştir. Bizatihi bir istişarî hizmet dairesi olan personel dairesi, diğer hususlarla birlikte Bakanlık hizmetlerine alınacak namzetlerin intihabına dair ölçüler koymak, terfi kıstaslarını düzeltecek tedbirler almak (tahlilî mahiyette bir not verme kartı ihdası da dâhil), büro mesaisi için münasip usuller koymak ve -sair personel meselelerini düzenleme hususunda da gerekli tecrübeleri yapmak ve devamlı tetkiklerde bulunmak mecburiyetindedir.

XIV. Bakanlık, morali yüksek tutmak gayesiyle müsait çalışma şartları temin ve idame etmek üzere devamlı bir gayret göstermelidir.

Memurların işlerinden memnun olup olmadıklarını anlamak maksadiyle geçenlerde yapılan bir araştırma, iyi ışık şartları, kısa dinlenme müddetleri, dikkatle düzenlenmiş bir

maaş plânı ve diğer bazı talî âmillerin bu hususta çok müessir olduğunu ortaya koymuştur. Bu incelemeyi Maliye Bakanlığında da yapmak yerinde bir hareket olur. Bakanlık personelini, kendi işleri ve verimleri bakımından hoşnut tutmak azamî şahsî tatmin için olduğu kadar azamî verim için de bir şart teşkil etmektedir. Bu günkü durumda görülen çeşitli aksaklık sebeplerini şöylece sıralayabiliriz:

1- Yolluk ve gündelikler: Bu günkü halde, başka bir yere nakledilen bir memura eşyalarını nakletme masrafı ödenmemektedir; bu ise nakledilenlerle yerinde kalanlar arasında bir haksızlık yaratmaktadır. Keza, seyahat edenlere farklı gündelik verildiği gibi miktarı da çok kifayetsizdir.

2- İzinler : Bakanlık izin hususunda cömert davranmakta ve izinler bilhassa yaz aylarında verilmektedir. Resmî tatil günlerinin iznin ortasına değil de başına veya sonuna rastlatılması ise bir nevi haksızlık telâkki edilebilir.

3- Haber verme (Enformasyon): Bir dairenin iyi bir yer olduğunu anlamak için memurların olup bitenlerden haberdar olup olmadıklarına bakmak lâzımdır. Bu sebeple, Bakanlığın memurlara muntazaman dağıtılmak üzere muayyen zamanlarda çıkan bir bülten yayınlamasını tavsiye ederiz.

4- Toplantılar tertip etmek: Memurlar arasında bağlılık duygularını artırmak maksadiyle toplantılar yapmanın ehemmiyeti vardır. Bu suretle Bakanlık kendi personeli arasında içtimaî bir yakınlık ve kaynaşmayı teşvik fırsatını bulur.

5- Memurların dertleriyle alâkadar olmak; ihtiyaçlarıyla alâkadar olunmasından memurlar derin bir memnunluk duyar. Memurlar, idarenin meselâ ışık şartlarıyla, rahat masa

temini ile, fazla çalışma malzemesi temini ile meşgul olduğunu görürse daha gayretle çalışırlar. Bu mevzu ile alâkalı olarak, İstanbul Defterdarlığında memurlara ucuz yemek veren, bir lokanta mevcut olduğuna memnuniyetle işaret etmek isteriz .

6- Sağlık ve korunma : Bakanlığın halen memurların sağlığı ile ilgili bir servisi vardır. Bu servis bilhassa hastalananlarla yakinen meşgul olmaktadır. Hastalıklardan korunmak için diğer tedbirlerin de alınması lazımdır. Bu meyanda daha iyi ışık, ısıtma,. havalandırma, temizleme ve tuvaletlere bakma şartlarının ve memurların çalışma ve yaşama şartlarıyla ilgili sair imkanların temini icabeder.Bazı hallerde çok sıkışık bir yerde çalışanları bu durumdan kurtarmak hemen yapılması gereken bir iş olur.

(Sahife: 89-106)

J.N:Martin ve F.Cush tarafından hazırlanan rapor personel politikasının ana hatlarını, aşağıda naklettiğimiz şu satırlarla özetlemektedir.

Rasyonalizasyonun muvaffakiyeti, en ziyade, hükümet personel politikasının yeniden gözden geçirilmesine bağlıdır. Lüzumlu değişikliklerin çoğu kanunların da değiştirilmesini icap ettirir. Bu lüzumlu değişiklikler şunlardır:

Yetişmiş personel meselesi halledilmelidir : Bakanlık, çeşitli servislerin hepsinde de yetişmiş personel istihdam etmeğe ehemmiyet vermelidir. Bazı servisler için teknik evsafı haiz memur temini imkânları mükemmel derecede mevcut iken diğerlerinde durum, iyi evsafı memur alınmasına mani bulunmaktadır. Meselâ, taşra teşkilâtı üniversite mezunu memurlar istihdamına asla müsait değildir.

Barem rejimi mutlaka değişmelidir :

Şimdiki barem sistemi mutlaka bir revizyona tâbi tutulmalıdır. Bazı teknik mevkiler teknik evsafı olmayan kimseler tarafından işgal edilmektedir. Yetişme ve tecrübe, bir makama tâyin şartı olarak, hem keyfi hem de kemmî bakımlardan aranmalıdır. Keza idarî hizmetlerde istihdam bakımından, bazı hallerde bir memur âmirine nazaran daha yüksek -bazan çok yüksek- bir barem derecesinde bulunmaktadır. Bu şeklin şevkü idare üzerinde çok yıkıcı tesirleri olur.

Barem meselesinin hususî bir cephesi haddi zatında İdarî hizmetlerin yürütülmesi ile alâkalıdır. İdarî mese-

lelerin halledilmesi artık sadece bir akli selim işi olmaktan çıkmıştır. Bu daha ziyade bir teknik meslek haline gelmiştir ve geniş malûmata dayanan bir ihtisas işidir. Binaenaleyh, Bakanlık sevkü idarede terakki hamleleri yapabilmek için, planlama ve idare işlerinde çalışacak iyi evsafa elemanlara muhtaçtır. idarî meselelerin devamlı olarak incelenmesi gün geçtikçe daha çok ehemmiyet kesbetmektedir. Filhakika, bir teşkilat hiç bir zaman yüzde yüz mükemmel olamaz; onu daima inkişaf halinde kabul etmek lâzımdır. Sevkü idare meselelerinde teknik tavsiyelerde bulunacak personelin kullanacağı seçkin metodlara Türk âmme hizmetleri mekanizmasında rastlanmamaktadır.

Maaş sistemi tazminat usulüne baş vurulmadan düzenlenmelidir :

Tazminat ödenmesine hacet kalmamak üzere, tek bir maaş tablosu varılmalıdır. Geçinme masraflarının artması muhtelif barem derecelerindeki memurların hakiki maaşlarını değişik nispetlerde düşürmektedir. Fiat artışlarını kısmen telâfi edebilmek maksadiyle bazı düzeltmeler yapılmıştır. Bu mevzu, tetkike muhtaç sayısız meselelerden ancak bir tanesini teşkil eder.

"Liyakat sistemi" mutlaka tatbik olunmalıdır :

Mevcut terfi sistemi memurların azamî verimle çalışmalarına mani olmaktadır; ve kanun hiç çalışmayan veya pek az çalışan memurların da memur olarak kalmasını âmirdir. Hüsni niyete dayanan bir "liyakat sistemi", tahsil durumları ve vazifede gösterdikleri gayret sebebiyle bazı memurların yüksek mevkilere çabucak terfi etmelerini sağlar. Keza bu sayede, kıdemli olan fakat, kabiliyet göstermeyen, tembel ve tahsilsiz memurlara da terfi yolu ebediyen kapanmış olur.

Filhakika, bu suretle ehliyetsizler de ayıklamış olacaktır. Memurların moral durumu ihmal edilmemelidir: Bakanlıkta çalışan bütün memurların daha verimli olmalarına temin etmek üzere, memurun maneviyatını yükseltecek diğer çeşitli tedbirlerin de behemehal alınması lâzımdır. Maiyetteki memurların durumunu mütalâa etmek ve onlarla, kendi istikballerini, şahsen arzu ettikleri vazifeler ve sicilleri üzerinde konuşmak üzere toplantılar tertip etmek çok faydalı olur.

(Sahife : 38-40)

Martin ve Cush raporu Merkezî bir organ olarak Devlet Personel Dairesi Kurulmasını ısrarla tavsiye ediyor. Ve Bakanlıklar Personel Dairelerini yeniden organize edilmesi lüzumuna önemle işaret ediyor.

### PERSONEL TEŞKİLÂTI

Üzerinde mütalâa yürütülmesi icabeden Bakanlık Personel Teşkilatına dair hususî mevzular şunlardır :

- a) Bütün hükümete şâmil umumî personel dairesi ile olan münasebetler;
- b) Personel işleri için Bakanlık Personel Dairesi.

#### a) Umumî Personel Dairesi :

Daha Önce de işaret ettiğimiz gibi, Türkiyede bütün Bakanlıklara, bütün Katma Bütçeli Dairelere, bütün Devlet İktisadî Teşekküllerine ve bir dereceye kadar bütün Mahallî idarelere şamil olmak üzere Merkezde bir Umumî Personel Dairesi kurulması gerektiğini ileri süren görüşe tamamiyle iştirak etmekteyiz. Türkiye'deki gelenekler böyle bir idarî teşkilât yerine, geniş mikyasta kanunlara giren tahdidi şartları ikame etmiştir. Amme hizmetlerinin memnunluk verici bir şekilde düzenlenmesi esas itibariyle idarî hareket serbestisine bağlıdır. Heyetimiz şuna inanmaktadır ki, tatbikatta kendisine takdir hakkı tanınan merkezî bir teşkilât şimdiki mevzuata kat kat faik bir netice alacaktır.

Böyle bir Umûmî Personel Dairesi, Bakanlığın bizzat yapmakla mükellef olduğu bazı vazifeleri benimsemesine rağmen, Bakanlık için yine bir personel dairesine ihtiyaç vardır. Meselâ, Umumî Personel Dairesi imtihanlar, açar, memur

olabilecek namzetleri tespit eder; fakat Bakanlıkta olup bitenlere karşı memurların bigâne kalmalarından mütevellit güçlükleri ortadan kaldıramaz. Yani, Bakanlığın kendi personel teşkilâtını kuvvetlendirmesi Devlet Personel Teşkilâtının mevcudiyeti ile bir tezat teşkil etmez (1); bilâkis onun inkişafına yardımcı olur. Umumî Personel Dairesinin kurulması, bizatihi Bakanlık için bazı kanunî takyidat'ın kaldırılmasını da sağlayabilecektir.

Bu mevzula ilgili olarak bazı memleketlerde, meselâ Fransa'da her Bakanlığın kendi personel işlerini kendi başına münasip bir şekilde düzenlediğini de kaydetmek faydalı olur. Eğer bizim ve Barker Heyetinin tavsiye etmiş olduğumuz bir umumî personel dairesi kurulmazsa, Maliye Bakanlığının böyle bir şekil üzerinde çalışması lâzım gelir.

**b) Bakanlık Personel Dairesi:**

Personel işlerine, Müsteşarlık makamına bağlı bakanlık Personel Dairesinin bakması ve bu hususta daire amirleriyle işbirliği yapmak üzere bu dairenin tam salâhiyete sahip olması gerektiğini söylemiştik. Bu daire, diğer vazifeleriyle birlikte, kendi takip edeceği geniş personel politikasını hazırlamak ve dolayısıyla de bütün hükümete şamil personel politikasının tespitinde öncülük yapmak mevkiindedir. Bu teşkilât hakkındaki idarî tavsiyelerimiz şunlardır: 1- Hizmetleri tasnif, memuriyete alma, imtihan, yetiştirme programını hazırlama ve tatbik, standart usul ve kayıtların tesisi gibi vazifelerin ifası için fazla elemana ihtiyaç vardır. 2- Personel programının muvaffakiyetle tatbik edilebilmesi için personel işlerinde çalışanların teknik bakımdan yetişmiş ve

---

(1) Birleşmiş Milletler seminerlerinde de bu cihet ısrarla tavsiye olunmaktadır.

tecrübe görmüş olmaları lazımdır. Bakanlık memurları arasında, bilhassa yabancı memleketlerde bu mevzuda çalışmak fırsatını bulmuş olanların bu vazifelere getirilmesi icabeder. 3- Personel Dairesi, fırsat bulur bulmaz İl idareleri ve Belediyeleri de servisinden istifade ettirilmelidir. Bakanlık, personel servisinin işleyişini inkıtasız bir faaliyet haline getirmelidir. Bu mevzuda çalışacak elemanların az olması gözönüne alınırsa, tavsiye ettiğimiz programın tahakkuku tabiatıyla gecikecektir. 4- Personel işlerinde en mübrem ihtiyaçları tespit etmek üzere, Bakanlık Personel Dairesinin muhtelif Genel Müdürlükler, Müdürlükler ve Kurullarla taşra teşkilatında yapılacak araştırmalara öncülük etmesi lazımdır.

(Sahife : 107-108)

Raporun son faslı "teklif edilen çalışma programı" dır. Bu fasılda Personel Rejimini ilgilendiren kısım aynen nakledilmiştir.

## **KANUNLAŞMADAN ÖNCE ETRAFLI TETKİKLERİ İCABETTİREN PROJELER VE KANUN ÇIKARILDIKTAN SONRA YAPILMASI GEREKLİ İŞLER**

Muhasebe sistemi için ileri, sürülen tetkik, kanunlaştırma ve kurma metodunun Bakanlık Personel İşleri için de aynen tatbiki zarurîdir. Barker Heyeti ve mevzuu incelenmiş olan sair kimseler gibi Heybetimiz de Türkiye'nin millî bir Personel Servisi kurması lâzım geldiğine kanidir. O zamana kadar da Maliye Bakanlığının, makul bir pozisyon tasnifi, mütecanis bir maaş planı ve memuriyete alma, seçme, terfi ve memuriyetten ayrılma plânı hazırlamak ve daha fazla ferdî verim ve ferdî tatmin sağlayacak şekilde verimlilik tedbirleri almak hususunda , müspet ve kuvvetle çalışacak bir personel teşkilatına ihtiyacı vardır.

Bu proje, diğer Bakanlıklara nispetle kendi personel işlerini dağınık ve üzüntü verici bir şekilde çevirmek sorunda bulunan Bakanlık için en ehemmiyetli projelerden biridir. Personel sevkü idaresine müteallik esas standartlar umumî mahiyette bir revizyona tâbi tutulmalı ve yalnız umumî muvazeneye dahil dairelerin değil aynı zamanda Katma Bütçeli Dairelerin ve Devlet iktisadî teşekküllerinin de ihtiyacını karşılayacak bir hale getirilmelidir. Tabî bütün bu dairelerle istişarelerde bulunmak lâzımdır. Bu mevzuda, Fası -IV de ileri sürülen umumî politika- ki 1951 başlarında Birleş-

miş Milletlerin personel işleri seminerinde varılan neticelere çok uymaktadır - takip edilmelidir. Bakanlık dairelerinin her birinde ayrı bir personel servisinin bulunmasından mütevellit mükerrerliğin kaldırılmasını, tatbikatta vahdet temin edilmesini ve aynı mahiyetteki vazifeler için aynı maaşın verilmesini bilhassa tavsiye ederiz.(Fasıl-IV)

(Sahife: 160-162)

**TÜRKİYEDE DEVLET PERSONELİ  
HAKKINDA BİR ARAŞTIRMA**

Maurice Chailloux- DANTEL

Ankara  
1959

Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir müddet çalışan Fransız İdare ve Personel Uzmanı M. Maurice Chailloux - DANTEL'in başkanlığı altında bir heyet Türkiyede Devlet memuriyeti ve reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında değerli bir araştırma yapmıştır.

Bu çalışmalar, enstitü tarafından üç Cilt halinde 1958-1959 tarihlerinde teksir edilmiştir.

M. Maurice Chailloux-Dantel'in birinci ciltteki Türkiye Devlet memuriyeti ve reformu hakkındaki kısa raporu, Devlet Personel Rejimimizin içinde bulunduğu ciddi buhranı realist bir açıdan ele almış ve aynı zamanda ilmî bir tahlile de tabi tutmuştur. Personel sistemimiz üzerindeki görüşü, bütün kuvvet ve değerini halen muhafaza etmektedir. Bu bakımdan yeni personel rejimimizin ilk prensiplerinin etüdü yapılırken bu görüşleri tekrar tahlile tabi tutmağı ve değerlendirmeyi zarurî bulduk. Raporun esaslı kısımlarını aynen naklediyoruz.

M.Chailoux - Dantel, Raporunda Türkiyede İdari Reformun zaruretine önemle işaret etmektedir. Değerli Uzman, bu reformun unsurları arasında Devlet personelinin durumunu ön planda görüyor.

### **BİR İDARİ REFORM ZARURETİ**

Bir memleketin idarî müesseseleri, siyasî rejim müstekar olsa bile, sabit kalmaz. Demografik, ekonomik, sosyal, kültürel şartlar sür'atle değişmekte ve bu değişme reform'ları zarurî kılmaktadır. Tekniklerin ilerlemesi kanun, doktrin, ictihad veya tatbikatın kurmuş oldukları "örnek" müesseselerin de değişmesini intaç eylemekte, ortaya yeni "örnek"ler çıkmakta ve bu vetire böylece tekerrür ve devam ede gelmektedir.

-Türkiye artık, idarî reformların özlendiği bir çağa erişmiş bulunuyor. 1923 de, Cumhuriyetin ilanını büyük bir idarî inkılap takip etmişti. Modern Türkiye'nin meydana gelmesinde bunun büyük yardımı olmuştur. Fakat, ikinci dünya savaşından beri, demografik ve ekonomik mu'talar, bütün millî bünyeyi alt üst edecek derecede değişmiş bulunmaktadır. Böylece, geniş ölçüde bir idarî reform zarureti yeniden başgöstermiştir. Bu reform'un unsurları arasında, Devlet memuriyeti baş mevkiî işgal etmektedir.

Hükümet de, 1956 da, Meclise "Devlet Personel Kanunu" projesini tevdi etmekle, Devlet memuriyeti reform'unun zarureti tanımıştır. Bu kanun projesinin tetkikine bir kaç yıl önce başlanmış ve bir çok heyet veya şahsiyetlerden bu husus taki mütalaaları sorulmuştu.

Bu projenin Meclise tevdiini izah yolunda ekseriya ileri sürülen sebep, memur ve hizmetlilere ödenmekte olan maaş ve ücretlerin yetersizliğidir. Filhakika, maaş ve ücret durumlarının Hükümeti meşgul ettiği muhakkaktır. Fakat, -teklif olunan reform'un tek sebebi bu değildir. Son yıllarda, Hükümetin teşebbüsle Devlet personeli istihkaklarının seviyesi yavaş yavaş yükseltilerek nihayet, 28 Şubat 1959 tarihli ve 7244 sayılı kanunun 31 Aralık 1946 tarihli ve 4988 sayılı kanunla tespit edilmiş bulunan istihkakları iki misline çıkarması, bunun en büyük delilidir. Şu hale göre, uzun bir kanun projesinin hazırlanmış olmasının sebebi, istihkakların arttırılması zarureti değildir. Devlet memuriyetinde baş gösteren buhranın maaş ve ücretleri hayat pahalılığına göre ayarlama meselesini aştığını kabul etmek lâzımdır.

(Türkiyede Devlet memuriyeti ve reform Sahife : I)

M.Chailoux - Dantel Devlet Personel rejiminin aslı bünyesini ilmî bir tetkike tâbi tutmuştur. Teşhis kesin ve sarıhtır. Hiç bir yabancı uzman Türkiye'deki durumu, bu kadar gerçekçi bir görüş içinde ve vukufu ortaya koyamamıştır denebilir. Mevcut durumun İslahı çareleri de aynı vuzuh içinde tahlil edilmektedir.

Türk Devlet memuriyeti, birleştirilmesi için pek çok gayret sarf edilmiş ve edilmesine devam olunmakta bulunmuş olmasına rağmen, bugün bir mozaik manzarası arz etmektedir. Bu vakıanın izahını muhtemelen dünyanın hemen her tarafından müşahede edilmekte olan, tabii bir parçalanma temayülü ile vekillerin ve müstakil veya yarı müstakil müessese âmirlerinin şahsî mes'uliyetleri prensibinde bulmak mümkündür.

### **İMTİYAZLI KURULULAR**

Bir çalışma grubu teşkil edilerek, vekalet, müdürlük, hizmet, müessese ismini alınca, göreceği işin hususiyeti, kendisini teşkil eden kimseler arasındaki nisbî menfaat birliği, bu vasatta gelişen ve bu teşekkülü diğer teşekküller- den ayıran hattâ onlara karşı cephe almağa sevk eden "meslekdaşlık zihniyeti" bunların personellerini kendilerine has şekillerde idare etmelerini intaç eden birer amildir. Bu, yukarıda da söylemiş olduğumuz üzere, teşekkül eden her birliğin, yaşayış tarzını göreceği işe göre ayarlamak istemesi ve bu istek nispetinde komşu gruplardan ayrılması suretile tecelli eyleyen tabii bir temayüldür. Meselâ, her yerde diğer

vekaletlere nazaran imtiyazlı bir mevkii olan Maliye Vekâletinin, personeline, munzam ikramiyeler vermek, mühim mevkiler elde etmek, kurslar ve meslek mektepleri sayesinde daha iyi yetişmelerini sağlamak v.s. gibi hususi avantajlar temin ettiği sık sık müşahede olunmaktadır. Bunun neticesi olarak, bu personele, menşei kanunî, idarî veya sadece örfî olan bir takım statü kaideleri tatbik olunmaktadır. Maliye Vekâleti hakkında vermiş olduğumuz misal, bir istisna değildir.

### **BAKANLARIN MÜNFERİDEN MES'UL OLMASININ**

#### **PERSONEL REJİMİ ÜZERİNDEKİ TESİRİ**

Vekil veya müessese âmirlerinin mes'uliyetlerinin hukuken şahsileştirilmesi personel idaresindeki parçalanmanın daha kuvvetle bekasına yardım etmektedir. Filhakika, bu mes'uliyet, ancak vekil veya müessese amirlerinin, emri altında bulunan memur veya hizmetlilere tasarruf etme yolunda yeter bir serbestliğe sahip olduğu nispette vücut bulur. Vekil veya amire, bunlar, sadece objektif bir hareket sahası tayin etmektedirler. Ferde taallûk eden, yani sübjektif kararların bu çerçevede alınması kabildir. Meselâ, kanun bir memurun terfii şartlarını tayin ve tespit etmekte, fakat terfi edecek memurların seçilmesi bu memurları kullanan âmire ait bulunmaktadır. Disiplin, tayin, tahvil, verilmesi görülen hizmetin keyfiyetinin takdirine bağlı hususî istihkaklar, izine gitme sırasının tayini v.s. hususlarında da hal böyledir. Şüphesiz, âmirin vereceği kararlar bir takım basit garantilerle hudutlandırılacaktır. Bunun için de ya bazı mühim, muamelelerin ne suretle yapılacağı teferruatlı

olarak tespit edilir veya muayyen salâhiyetleri haiz komisyonlar teşkil olunur. Bu suretle elde edilecek iki netice vardır. Bunlardan birincisi, salâhiyet olmaksızın mes'uliyet de olamaz kaziyesi gereğince, salâhiyeti yani nihaî kararı vekile veya müessese amirine bırakmak; ikincisi ise bu selâhiyetin suiistimal edilmemesi için onu, alınması icap eden her türlü tedbir ile çevrelemektir.

Türkiye'de Devletin icra organı, bugün sayısı 17 olan vekaletlerle bunlara bağlı çok sayıda umum müdürlükler ve iktisadî devlet teşekkülleri gibi müstakil veya yarı müstakil müesseselerden teşekkül etmektedir, (iktisadî Devlet Teşekküllerinin ehemmiyetini belirtmek için, bunların birbirine eklenen bütçeleri yekûnunun Devlet umumî, mülhak ve hususî bütçeleri yekûnunu %33 nispetinde aştığını söylemek yerinde olur. )

Teşkilatı Esasiye Kanunu (madde 39)vekillere, vekaletlerine ait işler bakımından siyasî ve hukukî bir mes-uliyet tahmil etmektedir. Aynı kanunun 90'ncı maddesi, Türkiye'nin mülkî taksimatından bazılarına hükmî şahsiyet tanımaktadır. Her müesseseye ait teşkilat kanunu, alınan kararlardan, o müessese âmirini veya idare meclisini mes'ul tutmaktadır. Şu hale göre, bu memlekette, personel idaresinin temayülü parçalanmasının bir de hukukî mesnedi bulunduğuna şaşmamak icap eder.

### **BİRLEŞTİRMEYE DOĞRU HAREKETLER**

Bununla beraber, idarî merkezîyetçilik zihniyetinden doğan ve çok çabuk gelişen bir tepki, bu parçalanmağa karşı koymaktadır. 788 sayılı Memurin Kanununun yürürlüğe girdiği, 1926 senesi, Cumhuriyet devri Devlet memuriyetinin modern

leştirilmesi tarihi olarak kabul edilecek olursa, iki büyük kanunun, 3656 ve 3659 sayılı kanunların yürürlüğe girdiği 1939 senesini de Devletin, "memur maaşlarının tevhid ve teadülü" için sarf etmiş olduğu gayretin ilk merhalesi olarak kabul etmek gerekir. Bu gayret, bugüne kadar sebatla idare ettirilmiştir. Devlet Personel Kanunu projesi de çok bariz olarak birleştirici, hatta "umumileştirici" bir karakter arz etmektedir.

### **REJİMDEKİ FERDİYETÇİLİK KARAKTERİ VE NETİCELERİ**

Bu teşriî faaliyetin tekerrürü, muhtelif vekalet ve müesseselerin personel idaresi bakımından ferdiyetçiliğinin henüz tamamen yenilmemiş olduğunu göstermektedir. İşte bize Türk Devlet memuriyeti mozaik'inden bahsetme imkânını veren de bu ferdiyetçiliktir.

Halbuki, bu hal, çok sayıda ve bazen endişe verici neticeler doğurmaktadır. Vekalet ve müesseselerin iç organizasyonu her kısım için ayrılan bütçe tahsislerine ye bildirilen ihtiyaca göre düzenlenen bir çalışma yerleri listesi olan "kadro"lara dayanmaktadır. Bu ihtiyaçlar ise, tip fonksiyonları, yani, muayyen bir umumî kültür seviyesine, teknik bilgilere, tatbikattan elde edilen tecrübeler v.s. ye tekabül eden "örnek"ler nazarı itibara alınmaksızın tahlil edilmektedir.

Bundan doğan başlıca neticeler şunlardır :

1. Müdürlükten aşağı fonksiyonlar için bu kadroların kalitatif muhtevası bir vekaletten bir vekalet

2. Memuriyet unvanları pek çok çeşitlidir.
3. Memuriyetlerin tasnifi, bu unvanların mahdut miktardaki "örneklere" ircaı demek olduğundan bugün için tahakkuk ettirilmesi müşküldür.
4. "Birbirine benzer işe müsavi ücret" prensibi daha uzun zaman tatbik edilmeyecektir.
5. Her iş görenin haiz olduğu evsafı bağılı olduğu şüphesiz bulunan ve fakat mütecanis fonksiyon kategorilerinin mevcudiyetine basitleşecek olan iş organizasyonu ancak her kısma has, ayrı tahliller yapılması kabildir.
6. Muayyen meslek grupları hukuken mevcut olmadıklarından, bunların her birine hususi bir statü vermeğe imkân yoktur.
7. Tayin ve terfiler, ferd ölçüsüne münhasır muameleler olarak kalmamaktadır. Halbuki "örnek"lerin mevcudiyeti bunları topyekûn muameleler haline getirecekti.
8. Personel idaresine ait muameleler, umumiyet itibariyle ferdî bir karakter arz etmekte olup top yekun muamele vasfını haiz bulunmamaları sebebiyle daha az teknikleşmiş, daha az muntazam ve daha masraflı olmaktadırlar.
9. Kontrol güçü temin edilmekte ve ferdiyetçi vasfını muhafaza etmektedir. Bundan dolayı kontrol neticeleri, umumileştirilmeğe elverişli bulunmamakta, amme idaresi sahasındaki ilerlemeler çok yavaş husule gelmekte ve kısmî kalmaktadır.

### **FERTLERDEN FONKSİYON GRUPLARINA**

Bu nahoş hale bir son verilmesi yolunda gerek Hükümet ve gerek Meclis tarafından sarf edilen gayretlerin neticesiz kalması; Devlet memuriyetinde birliğin temini için mevzuat birliğinin kâfi olmadığını göstermektedir. Bundan başka ne lâzımdır? Hakikati daha yakından, daha sıkıca kavramak icap eder. Bu hakikat ise iyice tespit edilmiş, Devlet memuriyetinin heyeti umumiyesi içindeki seviyeleri ve meslekî ihtisaslar ile tarifleri kabil, mütecanis fonksiyon grupları veya "örnek"lerdir. Bu tarifler hakkında ileride, kanun projesinin izahı sırasında tafsilat verilecektir. Bu gruplar, her birinin hususiyetlerini ayrı ayrı göz önünde tutacak olan ayrı statülere tabi olacaklar, bu statüler de personelin ferd ferd değil topyekûn olarak (yani gruplar halinde) idaresini temin edeceklerdir. Böylece, Devlet memuriyetine müteallik Türk mevzuatının, Devlet hizmetinde bulunan bütün kimselere şamil bir umumî kanun ile ayrı ayrı kanunlara veya, daha iyisi, ayrı ayrı nizamnamelere mevzu teşkil edecek, her gruba has statülerden teşekkül etmesi lâzımdır. Hülâsa, bir çok âmme hizmetlerine oldukça fazla hallerde tatbiki mümkün olan "fonksiyon örnekleri"nin ihdası suretile, vekâletler arasındaki "bölme"lerin kaldırılması icap eder. Bu suretle Devlet memuriyetinin arz etmekte olduğu "mozaik" yerini, nisbeten az sayıdaki "gruplara" terk edecektir.

### **BU GAYEYİ GERÇEKLEŞTİRECEK TEŞKİLAT : "DEVLET PERSONEL DAİRESİ"**

Böyle bir reformun hazırlanması ve tahakkuk ettirilmesi, çok teknikleşmiş ve çok dinamik bir idarî teşekkülün

ihdasına bağlıdır. Kanun projesi, bir "Devlet Personel Dairesi" nin ihdası suretile bu ciheti derpiş etmiş bulunmak-tadır. Fakat, bu tedbirin bir bütünün ancak bir kısmını teşkil ettiği ve hakikatte bahis mevzuu olan cihetin, bütün Devlet memuriyetinin hukukî bünyesi olduğu görölmektedir.

(Sahife : 2-5)

M.Chaillox - Dantel, Personel sistemi üzerindeki temayülleri ve tatbikatı veciz bir şekilde tahlil ediyor; Türk sisteminin "meslek" esasına dayanan "şahsî mertebeler sistemi" olduğunu ve bu sistemi inkişaf ettirmek lâzım geldiğini belirtiyor, telifçiliğin mahsurlarını anlatıyor, "sistem" konusunda kesin bir karar ve yön bekliyor.

### **TEMİNATLAR BİR BÜTÜNDÜR**

Bir memur için, meslek sahibi olmanın, "teminat"larla himaye edilmiş olmak ve göreceği terfilerde, meslek kemalini bulmak olduğunu evvelce söylemiştik. Bunlar, birbirinden tamamen ayrı iki unsurdur.

Meslek "teminat"larını, bir daire, hizmet, teşekkül, müessese âmirlerinin etrafını çevreleyen ve bu âmirin bir memur aleyhinde her türlü karar almasını güçleştirecek mahiyette engeller olarak tahlil ve mütalâa etmek kabildir. Tatbikatta bu suretle tasavvur olunan ve engeller, disiplin, terfi, istihkak, tahvil ve asil işlerine taallük etmektedir. Fakat bunların en mühimi sadece azil değildir. Azil kararı, ilgiliye tam bir müdafaa hakkı verilmesini istilzam eden bir usule tabi olduğu halde diğer inzibatî müeyyideler âmirin keyfine göre tatbik edilecek olursa, meslek "teminat"ları ancak bir hayal olmaktan ileri gidemez. Disiplin işlerinin çok hassas bir şekilde düzenlenmiş olmasına mukabil maaş ve ücret ve bunlara müteferri istihaklara taallük eden haklar sağlam, esaslara bağlanmamışsa, meslek teminatı yine mevcut sayılamaz. Bu "teminat" lar birbirinden ayrılamaz ve ancak

bir bütün olarak mütalâa edilebilirler.

### **MEMUR GARANTİLERİ 1926 YA NAZARAN AZALTILMIŞTIR**

Halen yürürlükte olan Türk mevzuatı memur haklarını, Cumhuriyetin ilk yıllarında Devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli kanuna nazaran daha az müdafaa etmektedir. Meslek "teminat"ları ya memurların buna lâyık olduklarını yeter derecede ispat edememeleri veya Hükümetin, başlangıçta memurlara karşı fazla müsamahakâr davranmış olduğunu sanması dolayısıyla, yavaş yavaş "kemirilmiş" tir. Ha-kikatte bu "teminat"lar meselesine bir "örnek" hal çaresi bulmak kabil delildir, Zira bu hususta, bizatihi kendisi, muayyen bir memlekette zamanla büyük değişmelere tâbi olan siyaset felsefesinden, bahis mevzuu memurların ahlak seviyesine kadar bir çok unsurun hesaba katılmasını müstelzimidir. Bununla beraber, yukarıda âmire teveccüh eden mesuliyetle, amirin memurlarına karşı haiz olduğu salâhiyet arasında gözetilmesi, icap eden münasebet hakkında ileri sürmüş olduğunuz mülahazalar göz önünde tutulacak olursa, bu "teminat"lara müteallik müspet hukukun; memurların meşru haklar ile amirin haiz olması icap eden salâhiyetin kesiştikleri noktada bulunduğunu kabul etmek lâzımdır. Fakat bu noktayı tespit etmek kolay bir iş değildir. Başka memleketlerde olduğu gibi Türkiyede de hatalar işlenmiştir. Meselâ, inzibat komisyonlarına kendilerine tevdi olunan işler hakkında karar vermek hakkının tanınması, bizce bir hatadır. Komisyonlar, sadece mütalaa beyan etmeli, karar vermek âmire ait olmalı ve bu kararın da ya aynı makama, ya üst makama veya kazaî bir makama

müracaat edilmek suretile, yeniden tetkiki mümkün bulunmalıdır. 6435 sayılı kanunun müsaade etmekte olduğu üzere ve muayyen bir müddet zarfında geri alınmayan işten uzaklaştırma kararı otomatik olarak azil'e inkılap ettiği, sebep bildirilmeksizin ve kendisine bir kazaî makama müracaat imkanı verilmeksizin bir memuru, bir profesörü, bir hâkimi işinden uzaklaştırmak,, hem bir başka hata, hem de Hukuk Devleti mefhumuna karşı işlenmiş bir kusurdur.

Bu kanun bütün teminat sistemini ilga etmektedir.

Çok az tatbik edilmesi şayanı şükran olmakla beraber bu kanun, dairelerdeki muhiti zehirleyen bir tahdit olarak kalmaktadır.

### **TERFİ MÜESSESESİ**

Terfi sistemine gelince bu, tamamen insanî bazı mülâhazalara müstenit olabilir. Bunlardan en mühimi, "her insanın ilerlediğini hissetmek ve başta ailesi efradı olmak üzere, amirlerinin kendisini günden güne takdir ettiklerini ve kendisine günden güne fazla kıymet verdiklerini etrafa duyurmak ihtiyacı olduğu" keyfiyettir. Bu, başka bir tabirle, "terfi sadece idarî bir tedbir değildir" demektir. Terfi, psikolojik ve nihayet, sosyal bakımdan iyi neticeler doğuran bir vaki'dir. Bu, Avrupa'da ve bilhassa Türkiye'de sık sık müşahede edilmiş bir keyfiyettir. 1926 tarihli kanunla bir müessese haline getirilmiş bulunan "kıdeme göre terfi" esası da her halde buna istinad etmektedir. Memurun terfi edeceği derecede boş kadro bulunmadığı hallerde bile kendisine o derece maaşının verilmesi derpiş olunmuştur. Bu maaş derecesinin, memuriyet kadrosundan ayrı olduğunu ve neticede, insanî bir felsefenin teknik mülâhazalara üstün tutulduğunu kabul etmek demektir.

### SİSTEMLERİN MÜNKAŞASI

Zira bir terfi sisteminde elbette teknik mülâhazalar mevcuttur. Bunlar şu suretle hülâsa edilebilir : Terfi'den maksat, münhal bir memuriyete en ehliyetli bir memuru getirmektir. Bu görüş tarzı aşırı derecede, ileriye götürülecek olursa, "memuriyetlerin tasnifi" denilen usul sayesinde bunların sarîh ve objektif olarak tarif edildikleri "memuriyet sistemi" ne münker olur. Bu takdirde böyle bir terfiye bir tayin yapılabilmesi için evvel emirde o memuriyetin istilzam ettiği vasıf ve şartları haiz bir kimse bulmak gerekmektedir. Netice itibarile, "memuriyet sistemi"nde mevzuu bahis olan cihet bir memuru terfi ettirmekten ziyade o memuru ihtiyaç görülen yerde kullanmaktadır.

"Şahsî mertbe sistemi" de denilen Avrupa terfi sistemi, "memuriyet sistemi" ile büyük ölçüde tezat halindedir. Birinci sistemde, memurun şahsına ve haysiyetine itibar edilir. İkinci sistemde ise, evvel emirde memuriyet ve memuriyete tekabül eden vazifenin en müessir bir şekilde ifa edilmesi düşünülür. Meslek, birbirini takip eden bir terfiler silsilesi olarak tarif edilecek olursa, birinci sistem bir meslek sistemidir. İkinci sistem ise, meslek fikrine yabancıdır. Bu sisteme göre meslek yapmak isteyen bir memur, buna ancak istihkaklar ıskalasında gittikçe "yükselen memuriyetle-re, birbirini takip eden tayinlerle muvaffak olabilir. Bu hususta teşebbüs; kendi elinde bulunmaktadır. Onun için elde etmek istediği münhal mevkileri araştırması ve bunlara namzetliğini koyması lazımdır.

Bu sistemlerden her birinin ciddi mahzurları vardır. Kıdeme göre terfi, memurun vakarını korumakta ise de, mesle-

ğinde ilerlemesini ve neticede, Devlet memuriyetinin topyekûn müessirliğini temin etmemektedir. "Memuriyet sistemi" memurun memuriyete tamamen intibakı suretile bu müessirliği arttırdığı nispette kabul şayandır. Fakat, hakikatte bu sistem büyük çapta bir memur devrine (= turn over) sebep olmaktadır. (Amerika'da bu devir nispeti % 25 dir). Memuriyetlerin sahip değıştirmesinin, amme hizmetlerinin muntazam bir şekilde işlenmesini ve en iyi şartlar içinde bile uzun vadeli bir programın tatbikini temin edebileceğı iddia olunamaz.

"Saf halde" kullanıldığı zaman, ne "şahsî merite sistemi" ve ne de "memuriyet sistemi" tamamen tatmin edici değıldirler. Bunun için, her iki sistem de, tatbikatta, tâdil edilmiş şekilde kullanılmaktadır. Birincisinde "Kıdem" terfiin bir şartı olarak kalmakla beraber buna "liyakat" şartı da eklenmiş bulunmaktadır. İkinci sistemde aynı memuriyette bulunan bir memura, senelik maaş zammı verilmektedir. Böylece, bu memurda, maaşının zaman zaman artması dolayısıyla ilerlediğı intibakı uyandırılmaktadır. Fakat bu zamlar çok mahdut ölçüde verilmekte ve her halde 20-25 senede 8 defadan fazla, vaki olmamaktadır. Böylece bu zamların hey' eti umumiyesi bir "meslek" olarak mütalâa edilemez.

### **TÜRK SİSTEMİ ŞAHSİ MERTEBE SİSTEMİDİR**

Türk Devlet memuriyetindeki terfi sistemi, inkâr edilemez bir şekilde, birinci sisteme bağlıdır, terfiler, münhal memuriyetler miktarınca kıdem ve ehliyete göre yapılmaktadır. Memuriyet sayısı; her ne kadar teşkilâtın bünyesine bağlı ise de, bu bünyenin, bir terfi imkân bulmak için feda edildiğı de vakidir. Terfilerde ehliyetin de nazarı itibarı alınmasını, 1944 tarihli ve 4598 sayılı kanun temin etmiştir. Fakat bu

kanun Devlet memuriyetinin bütün ihtisas şubelerine şamil bulunmamakta, adalet ve ordu mensupları ile öğretmenler bunun dışında kalmaktadır. Şu hale göre, Türk Devlet memuriyetinde "şahsi mertebe sistemi"nin carî olduğu kuvvetle ifade edilebilir. Türk Devlet memuriyetinde "meslek" mefhumuna olan bağlılık pek büyük olup, kanun projesi de bunu değiştirmek iddiasında değildir. Bununla beraber, projede, objektif kıstaslara göre bir "memuriyetlerin tasnifi" işine tevessül olunması derpiş edilmektedir. Bu "şahsi mertebe sistemi" ile "memuriyet sistemi" arasında bir köprü kurmak istemektedir.

### **İKİ SİSTEMİ TELÎF GÜÇTÜR**

Halbuki, gerek nazariyat, gerek tatbikat bize bu iki sistemin telifinin pek zor olduğunu öğretmektedir. Bu takdirde ya "meslek" feda edilecek veya tasnif ameli bir netice vermeyecektir. "Memuriyet sistemi"nin kabulünün, yukarıda bahsetmiş olduğumuz ve an'anevi Türk sisteminin şimdiye kadar riayet ettiği insanî mülhazaların ikinci plâna bırakılmasını intaç edeceğini ve bunun ne kadar üzücü bir keyfiyet olduğunu söylemekle iktifa edelim.

(Sahife: 9-11

)

M.Chailoux - Dantel, Devlet Personel rejiminin malî statüleri konusunda teklif ve tavsiyelerini aşağıda izah ediyor.

### **DEVLET MEMURİYETİNDE İSTİHKAKLAR REJİMİ**

Nihayet, görülecek işin, işi görecekler üzerine olan cazibesinin, bunların alacakları istihkaka da bağlı bulunduğunu söylemiştik. Burada istihkakların sadece seviyeleri değil, aynı zamanda bunların her şahıs için ayrı ayrı tespit edilme tarzları, kendilerine sosyal hiyerarşide vereceği mevkie, hayat pahalılığına göre değişebilmeleri, bunlara bağlı "sosyal" ve aile zamları da bahis mevzudur.

Bunlar, bizatihi karışık ve kısa da olsa izaha değer meselelerdir.

### **ÜÇ SEKTÖRDEKİ İSTİHKAKLAR REJİMİ**

İnsan faaliyetinin "tertiaire" bölümünün üç kısmı olan millî veya mahallî âmme idaresinde, iktisadî devlet teşekküllerinde ve hususî teşebbüslerde, istihkaklar çok , gayri müsavidir. Bunu söylerken, memur ve hizmetlilerine en az maaş veya ücret veren âmme idaresi branşları olan vilâyet hususî idareleriyle belediyeleri nazarı itibara almamış bulunuyoruz.

İstihkaklar bahsinde mukayese yapmak her zaman için güç bir iştir. Memuriyet unvanı tesadüfen aynı olsa bile, devlet dairelerindeki memuriyetle, iktisadî bir teşekküldeki memuriyet arasında, hatta bu teşekkülün bir Devlet teşekkülü

veya hususî bir teşekkül olmasına göre, muhteva bakımından fark vardır. Bu gibi mukayeseler ancak hususî teşekküller bünyesinin, hiç değilse bazı hallerde, amme hizmetlerinin-ne kabili kıyas olduğu ve memuriyetlerin objektif kıstaslara müstenit bir tasnifinin vücuda getirilmiş bulunduğu takdirde kabildir. Bunun için şimdilik sadece "temayüller" den bahsetmek kabildir ve Türkiye hakkında elde edilebilen nadir rakamların da çok kesin bir şekilde tefsir olunmaması icap eder. Bundan başka bu istihkaklar, bunlara tekabül eden işin müstakar olup olmadığı, ek vazifeler dahil, müteferri bazı avantajları havi bulunup bulunmadığı göz önünde tutularak takdir edilmelidir. Bu cihetler böylece tespit edildikten sonra, hususî sektörde çalışanların, amme hizmetlerinde çalışanlardan ekseriya daha fazla ücret aldıkları fakat bu sonuncuların iş durumlarının hukuken ve fiilen daha müstakar olduğu anlaşılmaktadır, diyebiliriz. Devlet hizmetindekilerden, iktisadî devlet teşekküllerinde çalışanlar da, devlet dairelerinde çalışan memur veya hizmetlilerden daha fazla ücret almaktadırlar. Bu cihet, son on sene zarfında niçin Devlet dairelerinden iktisadî devlet teşekküllerine pek çok nakiller olduğunu izah etmektedir. Bu nakiller o kadar çok sayıda vukua gelmiştir ki bunlara mani olmak üzere bir kanun çıkarmak zarureti hasıl olmuştur. Bu cihet aynı zamanda bazı iktisadî devlet teşekkülleriyle mülhak bütçeli idarelerin, imtiyazlı denilmesi pek âlâ mümkün olan bu durumlarını müdafaa ve istihkak bahsinde Devlet memurlar ile aynı hükümlere tâbi olmamak için didinmeleri sebebinin de izah etmektedir. Bu cihet, nihayet iktisadî devlet teşekkülleri memurlarının da devlet memurlarının tabi oldukları bareme alınmalarını istihdaf eden teşebbüsün niçin, hemen tam denilebilecek bir

muvaffakiyetsizliğe uğradığını da izah etmektedir.

Filhakika, birlikten mahrum olması, Türk Devlet memuriyetinin vasıflarından biridir. Halbuki, esas aylıkların "tevhid" i için bir çok kanunlar çıkarılmıştır. Fakat, devlet daireleri arasında "bölmeler bulunması, hususî geleneklerin devam etmesi, metinlerin yeter derecede açık olmaması ve, her şeyden ziyade, iktisadî Devlet teşekküllerinde bile, aylıkların, umumî istihkak seviyesine nispetle çok düşük olması dolayısıyla; baremin tatbikini bertaraf etmek arzusu gibi sebepler, bunları tesirsiz bırakmıştır. Devlet hizmetinde bulunan pek çok kimse, amme makamlarının nihayet vermeğe razı oldukları "barem dışı" aylıklardan istifade edebilmek için "memur" olmamayı tercih etmektedirler. Bu vaziyet, sadece kanun vazı ve hükümetin mükerrer teşebbüslerinin muvaffakiyetsizlikle neticelendiğini göstermekle kalmayıp, Devlet memuriyeti bünyesinde ihtilâfların gelişmesine yol açarak bu çevrelerdeki psikolojik hava üzerinde fena tesirleri olması dolayısıyla, vahamet arz etmektedir. Memurların verimi bundan müessir olmaktadır. Devlet daireleri kendilerinin; Devletin umumî bünyesi içinde, en lüzumlu olmakla beraber memurlarına tatbik olunan istihkak sisteminin en az gıpta edilecek bir seviyede olmasının, ortadan kalkması icabeden bir tezat olduğu fikrini müdafaada güçlük çekmektedirler.

### **İSTİHKAKLARVEHAYATSEVİYESİ**

Böylece Türk Devlet memurlarını pek çok meşgul eden bir noktaya gelmiş bulunuyoruz : Bunların istihkakları, istemekte oldukları muayyen bir hayat seviyesine ne derecede tekabül etmektedir? Bu hususta bir çok mülâhazaları göz önünde tutmak icab etmektedir.

Bunlardan birincisi, aylık seviyeleriyle fiat seviyelerinin mukayesesinin müşkülâtı mucip olmasıdır. Mukayesenin istihad etmesi gereken statistikler eksik olmaktan başka, istifade temin eder bir şekilde yayınlanmamışlardır. Yapılan etütlerin, ankete mevzu olan kimselerin hayat tarzları ve oturdukları yerlere intibak ettirilmesi icap ederken bunlar, ancak umumî mahiyette bilgiler vermektedir. Daha fenası, gelir ile masraf arasında verimli bir mukayese yapmak imkânını verecek oları bir örnek aile bütçesi mevcut değildir. Bu sebeple, memleketin muhtelif şehir ve bölgelerinde oturan muhtelif kategorideki devlet memurlarının aylıklarının "satın alma gücü" hakkındaki bilgimiz pek azdır. Bu hususta amme makamlarının sahip oldukları bilginin muhtemelen bizimkinden fazla olmaması, endişe verici bir haldir. Devlet memurları maaşlarının yeniden düzene konmasından Önce münasip statikler meydana getirilerek bunların yayınlanması icap eder. Umumî efkârın aydınlatılması ancak bu suretle kabildir.

### **DEVLET PERSONELİNİN SATINALMA GÜCÜ DÜŞMÜŞ; VE MEMURLAR FAKİRLEŞMİŞTİR**

Bununla beraber, ihtiyatla tetkik olunmuş bazı rakamlar bizi, aşağıdaki hususlara, inanmağa davet etmektedir. Memurların "satınalma gücü" o kadar düşmüştür ki, bugünkü memurların hayat seviyeleri ve hayat kaliteleri, seleflerinkine nazaran çok aşağıdır. Cumhuriyetin ilk senelerinde memuriyete intisap eden ve şimdi emekli olmak üzere bulunan bir memur, Devlete yaptığı hizmetlerin mükâfatı olarak bir^ çok terfiler görmüş olmasına rağmen, fakirleşmiş olduğunu hissetmektedir.

### **BUNA KARŞILIK MİLLÎ GELİR ARTMIŞTIR**

Aynı süre içinde millî gelir ehemmiyetli surette artmıştır. Şu hale göre, bu memur, müşterek servetin artma-sına yardım etmiş olmakla beraber bundan istifade etmeyen nadir sosyal kategorilerden birine mensup olmak acısını duymaktadır.

### **YÜKSEK DERECELİ MEMURLAR SIKINTI DADIR**

Bundan başka, yüksek memurların "satınalma gücü" alt kademe memurlarınkine nispetle daha çok müteessir olmuş ve çok daha azalmıştır. Aylıklarındaki mertebeler silsilesi yüksek derecelerdeki memurların zararına olarak "ezilmiş" tir.

Bunun neticeleri hiç de iyi olmamıştır. Yüksek dereceli memurlar yeise düşmüşler, bunların maiyetinde bulunanlar ise, büyük mesuliyetler yüklenmenin pek az mükâfatlan-dırıldığını görerek bunlara karşı rağbet göstermez olmuşlardır. Memurlar, heyeti umumiyetleri itibarile; bilhassa yüksek mevkilerde bulunanlar, gelirlerini artırabilmek için ek vazifeler almaktadırlar. Fakat bunların faaliyetleri böylece 2, 3 ve hatta daha fazla vazife arasında dağıldığından hiç birisi ile lâyıkı veçhile alakadar olamamaktadırlar. Tabiatıyla, Devlet işleri bundan müteessir bulunmaktadır. 23. Şubat.1959 tarihli ve 7244 sayılı kanuna ek vazife sayısına ait tahdidi kaldırmakla bu fiilî hali tanımış ve buna çare olarak, alınacak aylık toplamına bir had tayin etmekle iktifa eylemiştir. Fakat asıl mesele, aylıkların kifayetsizlikleri meselesi halledilmiş değildir. 1956 tarihli kanun projesi, aylıklardaki mertebeler silsilesini yeniden "geniş

letmiş" ti. Fakat bu proje henüz kanunlaşmadan 7244 sayılı kanun baremi tekrar daraltılmış bulunuyor. Bu münasebetle, aylıklara müteallik cetvel ihtimamla hazırlanmaksızın ve bunların tespitine dair olan usuller tayin edilmeksizin, yüksek mevkilerdeki memurların "feda" edilmiş olacaklarına işaret etmek isteriz. Halbuki bu gibi memurların maaşları personel bütçesinin heyeti umumiyesin de pek az yer tutmaktadır.

### **BÖLGE AYRILIKLARININ İSTİHKAK REJİMİ ÜZERİNDEKİ TESİRİ**

Bundan başka, memur aylıklarının, memleketin muhtelif bölgelerindeki fiyat seviyelerine göre ayarlanması hususunda da büyük bir noksanlık müşahade edilmektedir. Fiyatların bölgelere göre değişmesi, Türkiyede, normal olarak karşılanan bir vakiadır. Bilhassa Doğu Vilâyetlerinde, münakalât güçlükleri halkın yaşama tarzları, sosyolojik seviye farkları, piyasanın darlığına ve böylece fiyatlara tesir eden birer amildir. Halbuki, memur istihkaklarının prensibi böyle bir fiilî hale temas etmemektedir. Maaşların ziyan olması, kanun karşısında herkesin müsavi olması icab ettiğini düşünen bir kısım hukukçuların görüşlerine uygun olabilir; Devletin merkeziyetçi zihniyetini tatmin edebilir; aylıkların "aynı işe aynı ücret" kaidesinden ziyade memurların ihtiyaçlarına göre hesaplanmasına taraftar olanların hoşuna gidebilir. Fakat böyle bir telâkki tarzı hakikatlere arkasını dönmektedir.

### **PAHALILIK TAZMİNATI**

Nihayet aylıkların hayat pahalılığına göre ayarlanmasına karşı ilgisiz olmamakla beraber, hareketlerinde yürür- lükte olan kanunlarla mukayyet olan idare, "teknik tazminat"

adı altında gizlenen bir pahalılık "tazminat" ı sistemini tatbik başlanmıştır. Hor vekalet, müessese veya teşekkül kendine has bir tazminat sistemi kurmak hakkını elde ettiğinden, bunların her birindeki tazminat arasında büyük farklar vardır. Aynı mahiyetteki "tazminat" la vekalet, müessese veya teşekküle göre, bir ila üç misil arasında değişmektedir. Bundan başka, esas aylık, her memur veya hizmetlinin eline geçen Aylık istihkakın heyeti umumiyesinin deki mevkiini bu suretle kaybetmiştir. Yine bu suretle memuriyetlerdeki mertebeler silsilesinin vuzuhu kalmamıştır. Zihinler bu karışıklığa o kadar alışmamış ki, 1956 tarihli projeyi kaleme alanlar, heyeti umumiyesi yine bu aynı projede derpiş olunan memuriyetlerin tasnifi esasını ortadan kaldıracak kadar yüksek "tazminat" lar ihdas etmişlerdir.

### **SİSTEMİN MENŞEİ**

Biraz evvel işaret etmiş olduğumuz, maaşı yapılan hizmete göre hesaplanan bir "karşılık" olmaktan ziyade, memurun ve ailesinin ihtiyaçlarına göre hesaplanan bir tah-sis olarak telâkki eden zihniyet, Avrupa ideoloji mahzeninden çıkmadır. Bu zihniyetin menşei, Krallık zamanında carî bir adettir : Kral, memurlarına çok az aylık verir, onlar da gelirlerini ya kendi mülklerinin iratlarıyla veya herhangi bir amme hizmetin ifası sırasında aldıkları vergi ve resimlerle sağlarlardı. Kralın vermekte olduğu aylık, görülen işin objektif kıstaslarına göre değil, memurun şahsına ve mevkiine göre tespit olunmaktaydı. Türkiye'nin de bu eski adete, onu Devlet hizmetinde bulunanların aylıklarına esas olarak değil, bir hatıra, bilhassa aileye yapılan yardımlarla, sosyal yardımlar gibi hususî hallerde, pek bariz olarak,

modern prensiplerle yanyana yaşayan bir nevi felsefe gibi, muhafaza ettiği sanılmaktadır.

### **DEĞİŞMELİ BAREM - ECHELLE-MOBİLE SİSTEMİ**

Amme makamlarını, aylıkların hayat pahalılığına uydurulması işini kendi takdirlerine bağlı bırakmalarını ve daha objektif usuller koymaktan çekinmelerini intaç eden de belki bu felsefedir. Bu usullerin mevcut olmaması bugün, Devlet hizmetindekiler çevrelerinde, maaş ve ücretlere bir "değişmeli barem" tatbik edilmesine matuf bir nevi hak iddiasına müncer olmuştur. Sosyal adalet, memur ve hizmetlilerin fiyat yükselişlerinin neticelerine katlanmamalarını âmirdir. Bu hususta, memur ve hizmetliler lehinde alınmış olan tedbirlerden yukarıda bahsetmiştik. Bu tedbirlerin kifayetsiz oldukları ve Devlet memuriyetinin organizasyonunu bozdukları muhakkaktır. Fakat, aylıkların, fiyatlara göre hiç aksamadan otomatik bir surette ayarlanması ise tamamen başka bir meseledir. Biz, statik etüd ve araştırma yapacak ve bunların neticelerini kıymetlendirecek teşekküller ihdas olunmadan "değişmeli barem" in müessir olmayacağı kanaatindeyiz. Yine kanaatimizce, âmme makamları, karşılaşan muhtelif menfaatler arasında hakemlik yapmak ve Devlet maliyesiyle ekonominin idaresi gibi mühim bir hükümet fonksiyonundan kendilerini mahrum bırakacak olan bu mekanizmanın esasını bile kabul etmek için uzun zaman mukavemet edeceklerdir. Biz, bundan başka, "değişmeli barem" in değişmesi ancak siyaset felsefesinin derin bir surette tahavvülüne bağlı bulunan çok eski bir geleneğe de uymadığına inanmaktayız.

## **SOSYAL YARDIMLAR SİSTEMİ**

Aileye yapılan yardımlarla sosyal yardımlar için de hal böyle mi olacaktır? Bir çok Avrupa memleketlerinin "Riziko" esasına göre (yani alelâde sigortalar gibi) işleyen bir sosyal sigortalar ve "Aile Tahsisleri Sandığı" sistemi kabul etmiş olmalarına mukabil Türkiye, sosyal yardım sistemini muhafaza etmektedir. Yardım ile sigorta arasındaki başlıca fark, birincinin kanunen bütün memur ve hizmetlilere şamil olsa bile, bir hususî lütuf olarak telâkki edilmesine mukabil, ikincisi sigortalının ödediği primlerle elde etmiş olduğu müktesep bir haktır ki, bu, ekseriya Devlet tarafından ödenen hisselerle tamamlanmaktadır. Yardımın tutarı, onu veren Devletin iyi niyetine bağlı bulunmasına mukabil, sigorta ödemelerinin tutarı, ödenen primlere tâbi olduğundan, prim ödeyenler tarafından münakaşa edilmesi kabil olup, öde- nen primlere göre artması da mümkündür.

## **MEMURLAR İLE İŞÇİ STATÜSÜNDEKİLERE TATBİK EDİLEN SOSYAL YARDIM SİSTEMİNİN ARASINDAKİ TEZAT**

Yukarıda işaret olunan felsefe telâkkisine uygun olarak ve memur aylıkları, her şeyden evvel âmme makamlarının serbestçe alabilecekleri bir karara bağlı kaldığı müddetçe Türkiye'de aileye yapılan yardımlarla sosyal yardımlar, ilgililere tanınmış "haklar" olarak mütalaa edilemez.Devlet hizmetindekilerin bu vaziyeti ile, Türkiyede hususî sektördeki sınai ve ticarî, teşebbüslerde çalışan işçilere tatbik olunan sosyal yardım sistemi arasında büyük bir tezat vardır.

(Sahife : 11-14)

## SONUÇ

M.Chailoux - Dantel, sonuç olarak fikirlerini şu satırlarla izah ediyor. Teklif ve tavsiyelerini, kurulacak olan Devlet Personel Dairesinin büyük bir geniş fikirlilikle ele alınmasını telkin ediyor.

### **BATI AVRUPA GELENEĞİNE BAĞLI BİR PERSONEL SİSTEMİ**

Bizce, Türk Devlet memuriyetinin bariz vasıfları bunlardan ibarettir. Türk Devlet memuriyeti, bilhassa "meslek" bahsinde, Avrupa geleneğinden mülhem olmuştur. Bununla beraber, aralarında bölmeler bulunan vekâlet, müessese ve teşekküllere hizmet etmesi ve aylıkların "tevhidine" dair olan kanunların tatbikatta rastlanan bir çok istisna yüzünden, tesirsiz kalması dolayısıyla, bu memuriyet sisteminde birlik yoktur. Âmme hizmetlerinin kalitesi, muhtelif seviyelerdeki öğretinin kifayetsizliğinden, öğretim ve iktisadî gelişmenin kifayetsizliğinden müteessir olmaktadır. Yüksek ve Orta kademelerdeki memurlar için vazife başında meslek eğitimi verilmesine (= inservice training) henüz başlamış ve alt kademedeki memurlar için ise pek az şey yapılmıştır. Devlet ve idare bünyesinin bazı unsurları müstakil olup vazifede beşerî münasebetler sanatı henüz iyice bilinmemektedir. Bunun neticesi olarak, sübjektif müdahalelere lüzumundan fâzla yer veren bir personel idâresinin vahimleştirdiği bir huzursuzluk meydana gelmiştir. Maaş ve ücretler, fiyat

değişmelerine göre vaktinde ayarlanmamaktadırlar; esasen bunlar, satınalma güçlerinin bir kısmını kaybetmişlerdir. Aylıklardaki mertebeler silsilesi daimî bir tahdit altındadır; "tazminat" lar, anarşi halinde türemişlerdir.

Bir "Devlet Memuriyeti Siyaseti"nin ihdas edilmesi lâzımdır. Bir "Devlet Personel Kanunu" tasarısı vücuda getirmekle bu yolda ilk adım atılmış bulunmaktadır. Bu proje, Büyük Millet Meclisince kabul edilmeli ve bundan sonra, projede ihdası derpiş olunan "Devlet Personel Dairesi" yukarıda sayılmış olan meseleleri, büyük bir geniş fikirlilikle ele almalıdır. Bu teşekkül şayet sâdece kanunun bir "icra Bürosu" olarak kalır, ele alacağı meseleleri, enstitüsyonel, ekonomik, kültürel ve insanî çerçeveleri içinde mütalaa etmeğe çalışmaz, Devletin girişeceği daha umumî İslahatın bunların halline ne şekilde bağlı olduğunu göstermezse, gayesine erişmiş sayılamaz. Devlet memuriyeti, Devlet işlerinin umumî gidişine karşı fazla hassas olduğundan sadece Kanunun tefsirine bağlı kalmaz. Bununla beraber, işe, hukukî statünün islahıyla başlamak lâzımdır. Bu lazime yi anlamış olduğu için hükümet ne kadar övülse yeridir.

(Sahife : 14-15)

**LEİMG RUBER'İN 25/11/1952 TARİHLİ  
RAPORUNUN DEVLET PERSONELİ İLE  
İLGİLİ KISIMLARI**

Prof. LEİMG RUBER

Ankara  
1952

İsviçreli Prof. Leimgruber, 1951 yılında Hükümetin isteği üzerine İdare Teşkilatı ve personel mevzuları üzerinde yaptığı etütleri bir rapor halinde tespit ederek 25-11.1952 tarihinde İsviçre'den Ekonomi ve Ticaret Bakanı Prof. Muhlis Ete'ye göndermiştir.

Bu raporda Prof. Türkiye'nin bugünkü idare teşkilatını tetkik etmekte ve bilhassa Bakanlıklar organizasyonu üzerinde durmakta ve personel meselesini de incelemektedir.

Prof. Leimgruber'in bugünkü çalışmalarımızda faydalı telâkki ettiğimiz fikirlerinden önemli bulduklarımızı aynen naklediyoruz.

## PERSONELİN HUKUKİ STATÜLERİ HAKKINDA DÜŞÜNCELERİ

1- ikinci bir problemde Devlet veya Belediye hizmetinde bulunan memur veya müstahdemlerin hizmet durumlarının amme hukuku mevzuatına göre yahut ta hususî hukuka göre bir iş anlaşması akdi ile yetinmek suretiyle mi tanzim edileceği keyfiyettir. İlk iş olarak hususî hukuk ile amme hizmeti şeklinde çalıştırma arasındaki farkın tatbikattaki önemini tebarüz ettirmeğe çalışacağım. Bunu aşağıdaki şekilde müşahede etmekteyim :

Hususî hukuk âmme hizmetinde iş veren vaziyetinde olana "anlaşmaya müsteniden" ücretinin tespiti hizmet müddetinin "kanunî memuriyet müddetinin zıddına olarak icab ettiği zaman serbestçe iş mukavelesinin feshini bildirmek, tatiller, tayin formaliteleri, hastalık ve kaza halinde yardım ve saire bakımından daha büyük bir serbesti bahse-der. Buna karşılık amme hukuku bakımından tanzim edilmiş memur vaziyeti diğer taraftan muayyen bir basma kalıpcılığı, hemen her kanunî düzenleme ve şekil vermede olduğu gibi bilhassa Devlet ücretleri derecelerinde ve barem kanunlarında gördüğümüz birbirleriyle hiç münasebeti olmayan durumların aynı ölçüye vurulmak istenmesi gibi içtinap edilmesi mümkün olmayan aksülamellere yol açar. Vazı kanun umumî esasları vazetmekle iktifa etmek mecburiyetindedir. Kanunlar çok tavsilâtlı ve muğlâk olmamalı, ferdileştirme ifrata görülmemelidir.

Medenî hukuka göre düzenlenen bir hizmet mukavelesinin bu fayda ve kazançlarına mukabil bazı önemli mahzurları da vardır. Amme menfaatlerinin korunması, Devlet idaresinin emniyeti, hususî hukuk vasıtalarıyla yeter derecede garanti edilemez. Hizmet mecburiyeti ve bir çok memleketlerde usul ittihaz edilen muayyen bir müddet için istihdam ancak amme hukuku münasebetlerine istinaden kabili tatbiktir. Bundan başka hizmet mukavelesi ahkâm ve şartlarına aykırı harekette olan ücretli memurlara karşı amme idareleri için mutad olan şiddetli inzibatî muameleler tatbik edilmez, zira amme idareleri memurlarına geniş ölçüde mükellefiyetler yüklemekle beraber hizmet mukavelenamesince gözetilen haklardan daha az bir mütakabil hak tanır. Bundan başka mukaveleli kimse ancak andlaşmada tespit edilen işlerin ifasıyla mükellefken memur amirine karşı hususî hukuka istinat eden istihdam münasebetleri çerçevesini aşan bir sadakat ve itaat göstermekle mükelleftir. Amirinin memur veya görevliye karşı vazifesini ifa muvacehesinde emir verme salâhiyeti ve memuru spesifik emir hakimiyeti altında tutması ancak amme hukukuna müstenit hizmet münasebetlerine has bir keyfiyettir. Grev hakkı memuriyet moralinde neş'et eden "hürmetkar" tavır ile kabili telif değildir. Halbuki hususî hukuk bakımından grevlerin nev'i şüphesiz caiz sayılamaz. Ekseri ceza kanunlarına göre amme hukukuna müsteniden istihdam olunan memurların muayyen hizmet ve görevlerindeki ihlâl ve suçların bir kısmı hususî cezadan istilzam ettirilir. Ve medenî hukuka istinaden çalışan müstahdemine mümasil cezalar teşmil edilemez. Böylece amme hizmetleri münasebetlerinin tanziminde memurun vazifesine

aykırı hareketleri halinde fazla inzibatî ve cezaî mesuliyetin icabeti düşünülerek faaliyetini mutad medenî ve ceza hukuklarından daha ziyade koruma maksadiyle amme hukukunun tatbiki muvafık görülür. Amme otoritesi namıyla idarî salâhiyetleri tatbikat sahasına koyan ve Devlet gayesine kendine has tarzda hizmet ederek memleket idaresinde ehemmiyetli rol oynayan Makamlar veya memurlar, amme hâki-metini ifa eden Hükümet teşekkülleri, Vekil, Vali ve Kaymakamlar, Murakabe Müesseseleri, Polis memurları, Hakimler, ve diğerlerin ancak amme hukuku münasebetlerine tabi buldukları kabili tasavvurdur. Keza icraatı umumî menfaatin önemle icab ettirdiği diğer mahiyetteki memleket görevleri de fazla sıyanete müstahaktır. Ve buradaki memurlar aynı amme hukukuna tabi tutulmalıdırlar. Halkla doğrudan doğruya temasta bulunmayan ve tam manada amme memurlarının icraî salâhiyetlerinden farkı olan fakat aynı hukukî ehemmiyet ve tesiri faiz geniş idarî yetki sahipleri memurlar da amme hukuka tabi bulundurulmaları uygundur. Buna mukabil Devlet İşletmelerinde (Mesela Devlet Sigara Fabrikasında) istihdam edilen personel kendisi disiplendirilmemiş ve spesifik emir hakimiyetine tabi bulunan bir memur tarafından sevk ve idare ettirilemez. Amme hukukuna müsteniden vazifelendirilme menfaati alel usul devamlı bir istihdam tasavvur edilen vakalar içinde varit olur. Çünkü hizmet görevlisi bu sayede (ücretli, işçilere havale edilemeyen) devamlı vazifesine bağlanmış bulunur.

Bundan başka talî veya muvakkat mahiyetteki ve Devlet otoritesinin tatbikini zarurî kılmayan memuriyet durumlarında amme hukuku esaslarına istinad eden bir memurun kanununun

daha kuvvetli olan garantilerini tatbik etmemek için hiçbir mücbir veya kâfi sebep yoktur. Mihaniki veya el san' -atı şeklindeki hizmetler karakterlerine göre, memur münasebetleri dışında kaldıklarından mukaveleye bağlı vecibeler şeklinde ifa ettirilebilir.

Müvezziler, dosyacılar, mübaşirler, tab'ı ve teksir işi ile uğraşanlar, hamallar, atölye işçi ve kalfaları, temizleyiciler, istasyon işçileri, bagajcılar, ve başka ne gibi isimlerle anılırlarsa anılsınlar, bütün aşağı kademelerdeki Devlet müstahdemleri ihtiyaç görüldükçe hizmete alınıp liyakat göstermedikleri veya artık kendilerine ihtiyaç kalmadığı takdirde, önceden haber verilmek suretiyle, hizmetten çıkarttırılabilirler. Talî hizmetlerin tevdi edildiği kimselerin istihdamında gerek Devlet ve gerekse Belediye, hususî işverenlerin sahip oldukları aynı serbestiye malik olmalıdırlar.

San'atkârlar, alimler, asistan ve tabipler gibi amme hizmetinde bulunanlar hakkında, yerine göre, medenî hukukun mümasil hükümlerinin tatbiki caizdir.

Tavsiyeye şayan olan, memuru seçecek Makama, Dairesinin ve hizmetlerinin gerektirdiği şekilde yani icabı hale göre muhtaç olduğu memurların amme hukuku esasına göre garanti etmek veya mukavele ile görevlendirip tayin etmek şıklarından birini tercih hakkı verilmelidir. Son olarak zikredilen hal şeklinin hususî hukuka müstenit hizmet mukavelenamesinin muhteviyatını idarî kararlar veya hususî kanunî normlarla daha esaslı surette tespit etmek ve hatta noksanlarını tamamlamak imkânlarını hiçbir suretle ret etmediği meydandadır. Fikrimce memurun hizmet münasebeti,

maksada en uygun olarak amme hukuku mevzuatı üzerine kurulmalıdır. Gerek Devlet idaresinin ve gerekse ücretlinin menfaati bakımından bu zaruridir. Aksi halde Devlet ile müstahdemi arasındaki otorite münasebeti ziyana uğrar. Gerek Devlet ve Hükümetin ve gerekse onu harice karşı temsil eden memurun otoritesi âmme hukukuna müstenit bir hizmet münasebetini gerektirir.

Memur veya bir kısım görevliler için hususi hukuk ahkâmının tatbikinin maksada daha uygun olacağı keyfiyeti, bu ahkâmın memur ve ücretlilerin çalışma ve istihdamlarına dair mukavelelere teşmil edilip edilmemesine tabidir. Aksi takdirde hususî hukukun âmme görevlilerine ait özel hükümlerle ikmâl edilmesi icabeder ki, bu suretle memur temini ve idarî işlerin emin bir şekilde devamlılığı sağlanmış olur.

2- Memuru intihap ve tayin edecek Makam neresi olacaktır? Fikrimce her durumda ve her zaman için bu iş bir tek Makama inhisar etmemelidir. Devlet ve Belediye idare ye İşletmeleri memurlarının intihap ve tayini salâhiyeti, hizmetlinin meslekî vasıf ve hususiyetleri bakımından (memur, müstahdem, odacı yahut diğer hizmet münasebetlerinde görevli olması itibariyle) yahut da silsileli meratipteki yerine yani memuriyet ve unvan derecesine, Hükümet cihazının bünyesine ve teşkilât bakımından inkisarına göre ve hasseten merkezî Hükümet veya Vilâyet İdaresi veya münhasıran bir Belediye İdaresi bahis konusu olması nazara alınarak büsbütün başka makam ve mercilere verilmelidir.

Memur ve müstahdemlerin tayin ve intihap mercileri olarak bilhassa mevzubahis olan Makamlar : Büyük Millet Meclisi, Hükümet, salâhiyetli yüksek makamlardan müteşekkil Memurin intihap Komisyonu, Bakanlar münferiden ve şahsen veyahut müsteşar veya Muavini, Daire Başkanı, veya Umum Müdür ve benzerleri, bir Murakabe Makamı veya iktisadî Kurum ve teşekküller Müdürleri, ayrıca yetkili mercilerden Şube Müdürü veya Seksiyon Şefleri, Atölye Amiri ve mümâsili.

Memleketinizin Anayasaya dayanan îdare Teşkilâtı ve bugünkü Devlet hukukî bünyesi hakkında ezcümle Devlet ve Belediyelerde hizmet gören muayyen kimselere ait (meselâ öğretmenler.) seçimin bizzat halk tarafından yapılıp yapılmaması gerektiği mevzuunda halen bulunduğum Bern'de kaldığım müddetçe bir hüküm veremem.

Bu işin doğru bir şekilde çarei halli, bütün Devlet ve Belediyelere memur ve müstahdem olacakların Meclis tarafından değil, Hükümet veya îdare organları tarafından intihap ve tayin edilmesi gerektiğidir. Bununla beraber en yüksek idarî Makam sahiplerinin (Devlet Başkanı, Mahkemei Temyiz Reis ve Azaları) Büyük Millet Meclisi tarafından; Başbakan ve Kabine azalarının tayinleri ise, Cumhurbaşkanı tarafından yapılmalıdır. Hükümet (Bakanlar Kurulu) en yüksek maaş alan memurların tayinini, münferit Bakanlar da orta derecede memurların; Müsteşar ve Muavinleri ile Umum Müdürler ve Umumî Kâtipler İse diğer memurların tayininde salâhiyetli olmalıdır. Müstahdem ve diğer hizmetlilerle görevli olanların (hademe ve işçi) tayinleri Müdürlere ve Şube Şeflerine bırakılmalıdır.

Âmme hizmetine gireceklerin intihabında ve tayininde o işe ehil olmayanları tercihten içtinap etmeli ve bunun için de o memuriyet resmen ilân edilmelidir. Fakat bunun müstahdem, hademe ve benzerlerini almak hususunda da tatbiki gerekmez.

İşgal edilecek memuriyet veya mevkiin sarahaten tanıtılması ve hatta hangi zamanda veya bir hizmete talip olmak için istida verenlerin hangi mevkie talip olacakları usulüne göre resmen ilan edildiği zaman tayin, şartları kaydedilmelidir.

3- Tayinlerin kaydı hayat şartıyla mi veya muayyen bir müddet için mi olması lâzım gelir. Hizmet münasebetlerinin müddeti hakkında muhtelif şekiller düşünülebilir :

Kaydı hayat şartıyla tayin gayri muayyen bir zaman için veya muayyen bir memuriyet devresi için bir İdare, kendi memur ve müstahdemleri için en uygun hâl çaresini memurlarının silsilei meratibe göre mevkiini veya vazifesini göz önünde tutarak bu şekillerden birini intihap edebilir. Memurların kaydı hayat şartıyla tayinleri, muayyen memuriyet devresine veya gayri muayyen devreli görevlere tayin edilenlere nazaran idarî bakımdan her cihetten mahzurlu ise de bu hizmet erbabı için şüphesiz menfaatler sağlar.

Eğer memur kaydı hayat şartıyla intihap ve tayin edilmiş ise onun memuriyetten ihracı ancak o memurun vazife ve memuriyet mükellefiyetini ağır surette ihlal etmiş olması veya memleket kanunlarına göre vazifesine nihayet verilmesini

gerektirecek yeter derecede sebeplerin mevcut olmasıyla mümkün olur. Birçok durumlarda, bilhassa Devlet İdaresinin tasfiye ve tensiki mülâhazasıyla herhangi bir memurun işine son verilmesi arzu edildiği takdirde bile böyle bir dileğin yerine getirilmesi ve memurun hizmet münasebetine nihayet verilmesi kat'iyen tecviz edilemez. Kaydı hayat şartıyla tayin sisteminde hizmet bağılıklarını çözme hakkı, bazı hususlarda tek taraflı olarak yalnız memura inhisar ettirilmiştir. Bu bakımdan îdare memura nazaran daha az hakka sahiptir. Memuriyet münasebetinin kaydı hayat şartına istinat ettirilmesi sisteminin devamlı surette ve ammenin zararına olarak -hakikatte amme hizmeti için kurulmuş bulunan- îdare mekanizmasının bürokrasileşmesini intaç edecek bir tohum taşıdığı keyfiyeti şüphesiz inkar edilemez. Bilhassa Hükümetin Millet Meclisi tarafından muayyen bir memuriyet süresi için seçilmesi halinde kaydı hayat şartıyla tayin olunan memurlar münasebetine nazaran tebarüz ettirilen bu fark, Devlet idaresi işlerinin emniyetle yürütülmesi ve devamlılığı bakımından sık sık değişen İcra Makamlarına nispetle devamlı memuriyet durumunda bulunan yüksek memurlar sınıfının, Devlet menfaatlerine aykırı olarak büyük bir nüfuz ve tefevvuk kazanmasını mucip olur ki, bu da kaydı hayat şartıyla memur tayini sisteminin Devlet İdaresi için tatminkâr bir usul olmadığını ifade eder.

İdare için bu sistemin diğer bir üstünlüğü Personele olan ihtiyacın azalması takdirinde görev müddetinin sona ermesiyle diğer bir işte çalıştırılmasına imkân bulunmayan memurların tereddütsüz işine nihayet verebilmektir.

Bu çalıştırma sistemi, İdare için faydalı olmasına karşılık memur noktai nazarından ekseriyetle bir mahzur teşkil eder. Bununla beraber azçok vazifesini müdrük iyi bir memur, müddetle mukayyet istihdam sisteminden endişeye düşmemelidir. Çünkü mecburi sebepler zuhur etmediği takdirde, mutad olarak yeniden intihap ve tayin olunması mümkündür. Hükümetin değişmesi halinde vaki tebeddül yüzünden görev müddeti sona eren veya bazen daha evvel vazifesinden ayrılmak mecburiyetinde kalan mahdut sayıda yüksek memurlar bir temdit muamelesinden müstesnadırlar.

Hizmet müddetiyle mukayyet istihdam, gayri muayyen zaman için memuriyete alınma sistemine nazaran bazı hallerde memur için menfaat sağlayabilir. Böyle bir hal memurun çalışması veya tavırları tamamıyla tatminkâr görülmediği ve amirini memurun hizmet münasebetlerini kat'etmeğe sevk ettiği durumlarda nazara alınabilir. Bu gibi vakalarda amir, memurun istihdam müddeti sona erinceye kadar işine son vermekten sakınır, ve diğer bir vazife (iş) ara ak fırsatını verecek şekilde mutasavver tedbir hakkında memuru zamanında haberdar eder. Fakat memur gayri muayyen zamanı için vazifelendirilmiş ise, böyle bir sıyanet mühletini daha az Ümit edebilir. Müddetsiz memuriyet sistemi idareler için tabiatıyla mahzurludur. Çünkü ehliyetsiz memuru derhal çıkartâ-madiği gibi hizmet müddeti esnasında yerini de değiştirtemez, aksi takdirde görevlinin maddî tazminat talepleri karşısında kalır.

Keza bu sistemde fırsat düştükçe idare mekanizmasının hayatiyetini artırmak maksadiyle gerekli tedbirleri alamamak ve böylece idarenin muayyen bir dereceye kadar âtil kalmasına sebebiyet, vermek gibi tehlikeler baş gösterir.

Bu gibi ihtimallere karşı idare isterse daima elverişli çareler bulur. Mesela, Personelin işe sürekli alakasını münasip tedbirlerle uyanık tutabilir. Müddetle mukayyet istihdam sisteminin idareler için en büyük değeri onun önleyici tesirindedir, görev müddetinin sona ermesiyle yeniden tayin imkânının müphem kalması, bir çok memurlar üzerinde tabiatıyla müspet tesir icra eder. İşe son verme ihtimali bilhassa görevlerinde ihmalciliğe veya kötü adetlerinin idamesine mütemayil olanlar için islâh edici mahiyettedir. İstihdam müddeti sarfında yeniden tayin ehliyeti zail olduğu, memurun tavır ve randımanı tatminkâr görülemediği, bin-netice kendisine karşı mevcut itimadın sarsıldığı veya diğer mühim sebepler baş gösterdiği takdirde, görevinden uzaklaştırılması gereken hâllerde, şüphesiz ki, esas şart istihdam münasebetlerini kat'etme imkanını bir vasıta olarak elde bulundurmaktır.

Bütün bu mülâhazalar memurun münasebetlerine aittir. Müstahdem ve işçilere gelince, kanaatime göre, bunlar için ne kaydı hayat, ne de görev süresi sistemi bahis mevzuu olabilir. Bilakis yalnız hususi hukuka müsteniden ve hizmet münasebetlerinin hukukî karakterine (müstahdem veya işçi olduğuna veya alâkadar idare branşında veya imalâthanede işgal ettiği derece ve mevkie) göre değişen süreli fesih ihbarı çıkartma imkânı nazarı itibare alınabilir.

(Sahife : 14-19)

## PERSONELİN ÜCRET REJİMİ HAKKINDA DÜŞÜNCELERİ

1- Malum olduğu veçhile ücret sistemi hakkında iki muhtelif fikir mevcuttur, bunlar yapılan işe göre ücretlendirme ve sosyal ücret yani ihtiyaç veya aile durumuna göre ücret sistemleridir. "Yapılan işe göre ücret" sisteminde, her iş alan ifâ ettiği işin kemiyeti ve keyfiyetine göre medenî durumu ve diğer hayat şartları nazarı itibarı alınmaksızın , ücretlendirilir. Bu ücretin yüksekliği ekseriyetle bulunulan yerin asgarî geçinme haddi ile tayin edilir.

Buna mukabil "sosyal ücret" sisteminde memuru muayyen derecede aile geçindirme masrafları, içtimaî mevkii ve diğer mübrem ihtiyaçları nazarı itibara alınır. Halbuki yapılan iş mukabili ödenen ücret, Ticarî Muhasebe kaidelerine uyularak ve ticaret karı nazarı itibara alınarak adilâne şekilde tek bir işalana karşı tespit olunur.

Daha bir kaç sene evveline kadar ancak yapılan iş mukabili ücretlendirme prensibi teamül etmiş bulunurken bugün, halen kuvvetli muhalefete rağmen, "sosyal ücret prensibi" yavaş yavaş ve her halde gayet mahdut vüs'atte şu veya bu şekilde tatbik edilmeğe başlanmıştır. Bu son sistem de evlilik ve çocuk zamları, çocukların tahsil masraflarına yardım, bekârlar için tespit olunan azamî ücrete nizamname veya mukavelename mucibince evlenme halinde kendisine azamî evli memur ücretinin verilmesi, ev kurma ve aile geçindirmeği kolaylaştırmak maksadiyle muayyen miktarda ayrıca zam yapılması münferit hallerde avanslar verilmesi,

bilhassa hususî iş verenlerin çalıştırdığı iş ve müstahdemlerine evlenme münasebetiyle ücret takdirinde tavizlerde bulunması gibi hususlar mevcuttur. Bundan başka kadın müstahdemine aynı vazifeyi gören erkek arkadaşlarına nazaran daha düşük ücret tensibi veya muayyen mümanaat, vergi kanunları sahasında kolaylıklar, ikametgâha dair, doğum dolayısıyla kanuni yardımlar, sosyal sigorta, işsizlere yardım ilâh tedbirler de kayda değer. Bu ücret zamları ve buna mümasil yardımlar ya direktman iş veren tarafından veya tazminat sandıkları dedikleri teşekküllerce tediye edilir.

Aile zammına muhalif olanlar evveleminde yapılan aynı iş için gayri müsavi ücret Ödeneceğini ileri sürerler, Neticeden sık sık faal ve enerjik bir memur daha ziyade ve daha muntazam çalıştığı ve daha mühim mesuliyet taşıdığı halde nisbeten kolay bir vazife gören arkadaşıyla aynı seviyede ücretlendirilir. Aile ve çocuk zamlarının tesisi randımana göre ücretlendirme esasına aykırıdır. Millî veya beynelmilel rekabet mücadelesiyle karşı karşıya bulunan hususi iş verenler ve işletmeler özellik teşkil eden aile zammının gayri matlup tesirlerinden kaçınmak gayesiyle genç ve bekâr kuvvetlerden faydalanmayı tercih ederler. Bu yüzden aile zammına müstahak olan evliler arasında işsizlik artar. Bundan maada aile zammı muhalifleri daha birçok deliller ileri sürerler ki, zaman darlığı yüzünden bunlar üzerinde duraklamak istemiyorum.

Sosyal veya aile durumuna göre ücretlendirme prensibinin müdafilerinin, iddialarına nazaran yapıları için mübadele kıymetini tespit meselesinde her şeyden evvel sarf olunan zaman, emek zekâ, meleke ve maharet rol oynamalıdır.

Bundan başka işalanın umumî hayat şartları da nazarı itibare alınmalıdır. Böylece yapılan iş mutlak bir mal değildir ve olduğu gibi değerlendirilemez. Bunların fikirlerine nazaran evvelemerde emeğin takdirinde yalnız mübadele değeri üzerinden hareket edilebilir. Fakat tabiat kanunu ve insanın şahsiyet hakkının inkarı kalabalık müstahdem veya memur ailelerini sefalet, ve perişanlık içerisine sürüklenmesini intaç eder. Memurun evli ve çoluk çocuk sahibi, yoksa bekar mı olduğu meselesi büyük önemi haiz olmalıdır. İş arayanın şahsiyet hakkı hiçbir zaman mücerret olarak mütalaa edilmemeli, bilakis daima tamamıyla bir kül halinde ve kongret olarak alınmalıdır. Bekar olan, evlenmek isteyen, tek bir eşini veya eşiyle birlikte üç beş hatta daha ziyade çocuğunun iâşesini teminle mükellef olan memurun şahsiyet hakları arasında büyük farklar mevcuttur. İşveren hizmetinde olan kimsenin insana lâyük şekilde yaşamasını sağlamak iktidarında olmalı, aksi takdirde yüksek şahsiyet hakkı ihlâl edilmiş olur. Aile Reisine doğrudan doğruya bekarla aynı seviyede ücretlendirmek bahis konusu bile olamaz. Hiç doymak bilmeyen çocuklar kümesinin iâşesiyle mükellef bir aile babası, ancak kendi geçimini temin maksadiyle çalışan birine nazaran mutlaka maddî bakımdan daha iyi ücretlendirilmelidir. Şu cihete de işaret edelim ki, asgarî geçim ihtiyacına istinat eden ücret sisteminde bekâr ve evlilere aynı ücretin ödenmesi geçim icabetiyle bir tezat teşkil eder. Umumî ücret esası çocuklu aileye göre tanzim ve ayar edildiği takdirde ücretler millî iktisadiyatı uçuruma sürükleyen bir hadde çıkarılmış bulunur. Buna mukabil ücretler yalnız kendisine bakmakla mükellef olan bir bekâra

göre tanzim olunduğu takdirde aileli memurların geçineme-diklerine dair şikâyetler devam edip gider. Bundan dolayı işalanlar (memurlar) arasında iâşesiyle mükellef olanları münasip şekilde kademelere ayırmak suretiyle ücretlendirmeden başka çare kalmaz.

Tabiatıyla her memurun ve âmme müstahdeminin iktisap ettiği ve aldığı ücreti namuskârâ ne çalışması sayesinde bihakkın kazanmış olması şarttır, ben de bunun lehindeyim. Bundan dolayı tembel veya beceriksiz memuru çalışkan ve işgüder bir memurla aynı seviyede ücretlendirmek ahlaka mugayir olur. Diğer yandan maaşın geçime kâfi gelmesine mutlaka riâyet edilmelidir ki, çalışkan ve ehliyetli memur bu kazancı ile kendisine ve aile efradına (eşi ve çocuklarına) şeref ve haysiyetini muhafaza edecek şekilde bakabilsin. Böylece geçim asgarisi her sefer ferdin medenî durumu ve aile yüküne göre ayarlanmalı, çünkü evli bir kadın eşinin kazancı kâfi gelmemesi yüzünden bir fabrika veya imalâthanede iş aramak ve umumiyetle evini ve yuvasını bırakarak, zevce ve a analık ödevlerini ihmal ederek ailenin geçimini eşiyile birlikte kazanmak zorunda kalmamalıdır. Zevce ve anneleri ücretle çalıştırmaktan kurtarmak için böyle bir vaziyetin ihdası şart tır ki, aile reisi yalnız kendi emeğinin geliri ile ailesinin içtimaî mevkiine uygun şekilde geçindirebilmelidir. Buraya kadar verilen izahlarda nazaran halihazır geçim şartlarını nazarı itibare alarak şimdilik evli memur ve müstahdemlere ihtiyaç prensibine uyulmak suretiyle maaş ve ücretlerin müsait şekilde tanzimi, pratik bakımdan daha uygun telâkki edilebilir; kaldı ki, ayarlayıcı hakkaniyet taleplerine göre yapılan iş karşılığı verilen ücret herhangi bir şemaya istinaden tespit edilen ve başarılı iş ile bunun iktisadî neti-

cesine inhisar ettirilen bir ücret olması; bu itibarla hakkaniyetten uzak ve gayri tabî bir prensibe dayanan "aynı işe aynı ücret" yerine "aynı işe aynı geçim" prensibinin ikâmesi zaruridir. Sosyal ücret prensibi iş verenlerin hizmetinde bulunduranlara insanî bakımdan daha ziyade yaklaştırır, çünkü bu usûl artan aile yükünün kısmen de olsa müşterek taşınmasına yardım eder. Yukarda bahis konusu edilen zamların ödenmesi veya evli erkeklerle aile babalarının daha iyi ücretlendirilmeleri tecrübelerle sabit olduğu veçhile, işletme randımanına, daha müsait tesir yapar. Tabiatıyla bekar ve çocuksuz veya çocukları yetişkin memur ve müstahdemlere de mevkileriyle mütenasip ve geçimlerine yeter maaş ödenmelidir.

Doğru anladıysam memleketinizin Devlet dairelerinde de sosyal maaş veya geçime göre ücretlendirme prensibinin kabulüne dair emareler mevcuttur, çünkü yanılmıyorsam, orada da mazbut mikyasta aile ve çocuk zamları ödenmektedir; mamafih bunların daha ziyade sembolik karakter taşıdıkları aşikârdır. Belki de mübremi yet kesbeden maaşların yükseltilmesi vesilesiyle Hükümetinizce bu istikamette daha müsait tedbirlerin alınması muhtemeldir. Maaşların artırılmasına dair ilerde bazı mütalâalarda bulunacağımı da arz ederim.

İhtiyaca göre ücretlendirme sisteminde maaşların tespiti esnasında geçim masraflarının mahallî farklarını göz önünde bulundurma da dahildir,

Zannıma göre bu mesele diğer yerlere nispetle memleketiniz için daha az önemlidir, çünkü Ankara haricinde çalışan Devlet memur ve müstahdemlerinin sayısı nispeten azdır. Buna rağmen aşağıdaki mülâhazaların azçok alâkanızı çekecek mahiyette olduğu fikrindeyim.

Yapıları işe göre ücretlendirme prensibi ve "aynı işe aynı ücret" esası lehinde olsa idim, geçim masrafları daha yüksek olan mahallerde ikamet eden memurlara, diğerlere nazaran daha ziyade maaş ödenmesi için hiçbir sebep olmadığını açıkça belirtmek zorunda kalırdım.

Fakat ihtiyaçlara göre ücretlendirme prensibi olmam taraftarı sıfatıyla Devlet memurlarının maaşlarında kâle alınmayan diğer mahallî geçim masraflarındaki farkların esas itibariyle nazarı itibare alınmasını tabiatıyla tavsiye ederim. Zaten hususî işletmelerin ücretleri de iaşe maddelerinin temini kolay olan meselâ, küçük şehir ve köylerde , büyükçe şehir veya münzevi dağlık bölgelerdekine nazaran daha düşüktür.

Aynı kademeye mensup veya aynı mahiyetteki işlerle ödevlendirilmiş memurlar "aynı işe aynı geçim" prensibi taleplerine uyularak iştirak kabiliyeti bakımından mümkün mertebe bütün memlekette aynı seviyede tutulmalıdır.

Maaşların aynı iştirak kabiliyeti prensibi kabul edildiği takdirde geçim masrafları daha yüksek olan mâhâllerdeki memurlara hususi pahalılık veya mesken zammının ödenmesi, bunun aksine küçük ve geçimi daha ucuz olan bölgelerde çalışan personelin maaşlarından mahallî tenzilât yapılması gerekir.

Keza Devlet münakalat müesseselerinin çeşitli mahallî işletmeleri seyrüsefer hacmine göre kademe veya semtlere tasnif meselesi de düşünülebilir. Seyrüsefer bakımından daha durgun ve geri semtlerde aynı görevlere fazla mahmul semtlere nazaran bir parça düşük ücretli memuriyetler nazarı itibare

alınabilir. Mahmullük derecesiyle birlikte küçük ve büyük şehirlerdeki geçim masrafları arasındaki farkların da mevcut kademeler dahilinde mülahaza edilmesi aynı zamanda mahallî cari ücretler çerçevesinin aşılmaması kabildir.

Geçim masraflarının mahallî farkları tespit edilirken meselâ zamanında Fransa ve İsviçre'de edinilen tecrübeler istinaden nüfus kesafeti tasnif mesnedi olarak kullanılamaz. Bu usul oldukça kabadır. Geçim masrafları seviyesine nüfus sayısından ziyade tamamıyla diğer unsurlar müessirdir. Buna mukabil mesken masraflarıyla vergilerdeki mahallî farklar mühim mukayese esasını teşkil eder ve bunları nazarı itibare almak mutad olarak kafi sayılır. Bölgelere göre zam sisteminin tanziminde iaşe maddeleri fiyatları farkına riayet edildiği takdirde, itimada değer bir fikir edinmek için fiyat ve istihlâk edilen miktar bakımından tâli yer alan külliyetli sayıdaki erzak fiyatlarının nazarı itibare alınmasından ziyade birkaç başlıca madde fiyatlarının mukayesesi kâfidir. Bazı hallerde mahrukat ve tenvirat masraflarındaki farklar da mühim rol oynarlar.

Meseleyi yakından araştırma neticesi, belki siz de malî mesken şartları bakımından idarenizi kademelere tasnif etmek, meselâ aynı işi gören kategorilerine mensup taşra memurları maaşlarını bir parça indirme veya bir kademe aşağıya alma veya Ankara için carî olduğu gibi (mütecanis veya derecelere göre tespit edilen) bazı mahaller için mesken zamlarının ödenmesi mecburiyeti karşısında kalabilirsiniz.

2- Ankara'dan hareket edeceğim gün bana memurların maaş ve ücret miktarlarını gösteren Türkçe yazılmış bir kâğıt verdiler. Ricam üzerine bu cetvelin bana, Bern adresime Fransızca veya Almanca olarak gönderileceği vaad edilmişti. Fakat, bir zühûl eseri olarak, maalesef gönderilmedi.

Hatırımda kaldığına göre bu kağıt bir cetvel halinde tanzim edilmiş, yürürlükte bulunan maaş ve ücretlerin derecelerini, (azamî ve asgarî) baremlerini ihtiva etmektedir. Bundan başka 1928 yılında mezkûr baremlere nazaran fiilen ödenen kesin rakamlarla 1928 yılı geçimini 100 olarak esas tutan 1951 senesi geçim indeksini; keza 1951 yılı içinde fiilen ödenen maaş miktarıyla bunun 1928 yılına nazaran aynı sene içindeki (1951) paranın satmalına gücüne göre mukayese yapılmıştır.

Eğer hatırımda yanılmıyorsam, burada büyük bir sürpriz karşısında kalmış bulunuyorum. Baremin yüksek derecelerinden 5-8 kademeye kadar olan memurlar, bugün paranın o zamanki işti, kudretine nazaran 1928 yılına nisbetle ancak o senenin maaşının % 40'ını (yani beşte ikisini) buna mukabil daha alt kademedeki olan memurlar ise % 80-90 nispetini alıyorlar.

Eğer verilen rakamlar doğru ise, bu hal hemen gerekli tedbirlerin alınmasına ihtiyaç gösteren ve daha fazla devamına müsaade olunmaması icap eden bir durum arz etmektedir. Bu durum karşısında memurların nasıl geçinebildiklerini sormam üzerine bana şu cevap verildi. Hemen bütün evli ve yüksek derecedeki memurlar aylık geçim masraflarını şu

şartlarla karşılayabiliyorlar : Böyle bir memur yâ şahsen veyahut zevcesi hususî bir servete maliktir. ezcümle kira vermeden oturabilecekleri bir evleri vardır. Veyahut böyle bir mülkten mühimce bir kira elde ederler veya zevcesi, hatta yetişmiş çocukları, kardeşleri vesaire ayrıca gelirli işe giderler veyahut tuttukları müstakil kazançlı işlerden ayrıca varidat sağlarlar.

Bir Devlet için kendi hizmetinde bulunan memurlarının maaş ve ücretlerini onların içtimaî mevkileriyle mütenasip bir seviyede yaşamalarını sağlayamayacak derecede düşük bir baremle ödemesi ve bu suretle onları, hayat standartlarından daha âşağı bir seviyede sürünmeye mahkûm bırakması veya kendi hususi servetlerinden veyahut karısının, çocuklarının, akrabalarının gelirli işlerde çalışarak temin ettikleri paralarla geçim darlıklarını gidermeye mecbur etmesi iyi bir Devlet şiarı ile telif edilemez.

Bu hale hemen tatbiki konabilecek umumî ve münasip bir aylık yükseltmesiyle bir hal çaresi bulunabileceğinden tereddüt ediyorum. Devletin diğer bazı memleketlerde olduğu gibi, malî sıkıntılı durum bu derece yüklü bir masraf bütçesinin kabartılmasına müsait delildir. Kaldı ki, yeni vergi mükellefiyeti halka çok ağır gelecektir. Bence başka kaynaklarda mevcut görünmemektedir.

Şimdiki halde muvakkat bir hal çaresi olarak şu noktalar hatıra gelebilir.

1. Halen mevcut memurlar ve ücretliler, kadrosu için tespit edilen masraf bütçesi tamamen mahalline sarf edilecektir. Yani yukarıda açıklanan manâda bir personel azalmasına rağmen miktarda bir indirme yapılmayacaktır.

2. Masraf bütçesine konan meblağ ile gerçekten mevcut bareme göre ödenmiş olan para arasındaki fark, geride kalan memurların maaşlarına ilâve edilecektir.

3. Bu ilâveler, evvel emirde evli olan memurlar lehine yapılacak ve evlilik, aile ve çocuk sahibi olmak gibi vasıflar dolayısıyla tazmin edilecektir. Eğer halen bu gibi yardımlar mevcut ise, bu onlara ilâve tarzında olacaktır.

4. Ben her ne kadar ailede birden fazla maaş alanlar ve evli olup ta Devlet hizmetinde çalışan kadınlar aleyhinde isem de, bunlar, bilhassa evli kadınlar ve ana-babaları nezdinde birlikte yaşayan reşit çocuklar- daha bir müddet için memuriyetlerinde kalmalı ve bu gibiler (bütün memur sınıfları en yüksek rütbeye kadar) Devlet hizmetine alınmalı ve hatta tercihan alınmalıdır.

5. Bu arada durmadan maaş ve ücret nispetlerinin-geçim şartlarına göre- ve hiç değilse 1928 senesi iştirak kudretine müsavi bir nispette arttırılması çareleri aranmalıdır. Bu suretle Devlete hizmet eden her vatandaş, ister Belediye Reisi olsun, isterse en yüksek rütbeli veya ücretli herhangi bir sınıftan idarî hizmetlerde bulunan işçiler kendi insanlığına gerek kendi, gerekse ailesi için içtimaî mevkiile mütenasip bir gelire, bir geçim kaynağına kavuşmuş olabilsin.

Bu teklif, belki sizin görüşlerinize nazaran pek orijinal ve inkılâpçı olmayabilir. Fakat ben bugüne kadar başka bir imkân keşfedemedim. Mamafî Ankara'da vaziyeti her bakımdan daha etraflıca tetkik ettikten sonra ve durum hakkında daha iyi bilgiler edindikten sonra daha uygununu bulacağımı ümit ediyorum.

Her halde bu derece mühim bir hususî düzenlemenin ancak önceden ve hiç değilse aynı zamanda Bakanlıkları yeni bir taksime tabi tutmak ve onların görev ve yetkilerini yeniden tespit etmek; keza II. fasılda açıkladığım veçhile aynı teşkilât dahilinde bölümlere ayırmak ve teferruatına kadar gösterilmiş bir devair tasnifatına istinaden ve buna muvazi olarak vaziyeti iyice tetkik ve muhtelif memur gruplarının vazifeleri mahallinde incelendikten ve devaririn sıralandırılması işi başarıldıktan sonra düşünülebilir.

Bu ise benim Ankara'ya dönüşümden sonra mümkün olacaktır. Zira ben orada, hatta illerde müteaddit daireleri ziyaret ettikten ve bu konu etrafında görüşmeler yaptıktan sonra bu mevzua avdet etmek isterim.

(Sahife : 36-38)

### **PERSONSLİN ÇALIŞMA SAATLERİ HAKKINDA DÜŞÜNCELERİ**

Memurin kanununuz, mesâî zamanlarına ait hükümleri de ihtiva eder; mevsime göre esas itibariyle günde 6-8 saati bulur. Bundan başka mesâî harici çalışmalar da nazarı itibare alınır.

Bu vesileyle İngiliz dairelerinde mesai zamanı üzerinde kısaca tevakkuf etmeme müsaadenizi dilerim.

Malûm olduğu veçhile bu mesai usulünde yevmi hizmet saatleri teksif olunmuştur. Öğle yemeği tatilleri, ya hiç yapılmaz veya gayet kısa bir ara verilir. Bu tarz iş taksiminde ara kahvaltısı için, mutad olarak, azamî yarım saat tahsis olunur. Bu usulde mesai mahalline gidip gelmenin yalnız sabah ve akşama inhisar ettirilmesi şarttır. öğle tatillerini asgarî miktara indirmek, daireyi terk etmemek veya öğle yemeklerini daire yakınlarında yemek esastır.

İngiliz mesai saatlerinin en mühim faydaları iş alan için şunlardır : Haftanın beş gününde çalışma mahalline gidip gelme zahmeti birer defa azalır; bilvesile vasıtalı veya vasıtasız masraflardan da tasarruf edilmiş olur. Daireden 1,5 - 2 saat daha evvel çıkan memur serbest zamanından faydalanma fırsatını kazanır. Halihazırda carî olan mesai günü taksimi şehir hayatında aciliyet ve izdihamları husule getirir ki, bunlar memur ve müstahdeminin sıhhatine muzır bir tesir icra eder. Buna mukabil İngiliz mesai zamanı, büro müstahdemlerine derdi inkişaf ve açık havada hareket

imkânını bahşeder. Memur boş vaktini aile ve çocuklarına hasreder, ruhî terbiye, güzel sanattan zevk almağa ve amatörlük işleriyle meşgul olmağa vakit bulur. Bu mesai sisteminin idare için başlıca faydaları ise şudur : Mesai zamanının 1,5 -2 saat daha evvel sona ermesi, teshinat ve tenvirat masraflarını azaltır. Hizmetinde olanların randıman ve verim kabiliyetini umumiyet itibariyle yükseltir. Çünkü müstahdemini meselâ sıcak yaz mevsiminde öğle tatillerinde yakıcı güneş altında eve gidip gelmek külfetinden ve bol bir öğle yemeğini müteakip yine çalışmak mecburiyetinden kurtarır. Keza ev kadınları için de bu sistem muayyen faydalar sağlar. Bu husus hakkında şimdilik bahsetmeyeceğim. Bundan başka umumî mahiyette olan üstünlüklerine kısaca işaret etmek isterim : Memur ve müstahdeminin ikametgâhı çalışma yerinden gittikçe uzaklaşmasıyla uzun bir mesafe kat'etmek mecburiyeti fazla vakit zayıfına sebep olur. Yol için sarf edilen zamanda hiçbir iş yapılmadığından ve fazla mesafenin kat'edilmesi istihsalin azalmasına tekabül ettiğiinden, rasyonel ekonomi esası ile kabili telif sayılamaz. Devlet ve memleket ekonomisi büyükçe seyrüsefer merkezlerinde çalışanları şehir harici semtlere iskân etmeği, sağlık ve sosyal bakımdan faydalar sağlamayı esas ittihaz etmelidir. İngiliz mesai zamanı kabul edildiği takdirde, halihazırda görülen ve Öğle tatilleri esnasında nakliyat vasıtalarının ekonomik gayri müsait izdihamlı sey-rüseferi başarmak mecburiyeti kendiliğinden zail olur.

İngiliz mesai sisteminin mahzurları olarak şu cihetler zikre değer : İş alan için, öğleleri yapılan kısa, tatillerdeki yemeklerden mütevellid muhtemel masraflar mukabili

ev idame masrafları mütenasip miktarda azalmaya bilir; bil-hassa yaz mevsimlerinde inkitasız çalışma mecburiyeti bünye için bir zorlama mahiyetini alabilir ve ekseriyetle bütün gün oturarak çalışanlar için uzunca bir tatilin ortadan kalkması her çeşit hastalıkların önlenmesinde âmil, bedenî hareketlerden mahrumiyete sebep olur.

Buna mukabil iki saat süren ve kendi evinde geçirilen öğle tatilleri aile duygusunu artırır. Aynı zamanda ev içerisinde ve bahçedeki muayyen işlerin ifası veya herhangi hususi vazifelerin görülmesine vakit bırakabilir. Mamafî fasılasız sekiz saatlik mesafenin bazı memurlarda fazla yorgunluğa sebebiyet verebilmesi, idarenin endişe konusu olabilir. Halbuki yevmi mesainin yarısından sonra uzunca bir istirahat tatilini gözeten çalışma usulü ruhî ve bedenî taleplerin icabetine daha ziyade uygundur.. Bundan başka fasılasız ve devamlı mesainin tanzimi, öğleleri ara yemeklerinin ihzar ve yenmesi için ekseriyetle muayyen fedakârlığa lüzum gösterir. Halbuki İngiliz mesaisi sisteminde ortalama 8 saatlik çalışma mecburiyeti hemen hemen mesai saatlerinin kısaltılmasına müsait değildir. Ev kadını ve memurun eşi için de bir takım mahzurlar mevcuttur ki, bunlar üzerinde keza durmak niyetinde değilim. Endişe ile göre alınan, bir mahzur da akşamları mesainin daha evvel sona ermesi zevkine düşkün bazı memurda eğlence masraflarını çoğaltır; tasarruf idaresini azaltır, binnetice aile selâmeti ve huzurunun zayıflamasına sebep olabilir.

Memleketinizin umumî idaresi hakkında tenkitte bulunmak hatırımdan bile geçmez. Ancak İngiltere’de yapılan tecrübeler nazarı itibara alınarak Umumî idarededeki mesai

saatlerinin fasılasız devam ettirilmesi usulünün maksada uygun ve tatbikinin imkân dahilinde olduğu ileri sürülebilir. Mesele, bilhassa memurun her gün evinden iş yerine kadar kat edeceği mesafe, uzun olur, (Büyük şehirlerde) ve genel olarak bu usulün tatbikinde daha ziyade fayda mülâhaza edilir ve hiç değilse bir kısım hususi ticarî müesseseler buna iştirak eder; keza mekteplerin de (ailedeki rahatsızlığı mümkün mertebe önlemek için) onları takip edebilecek durumda olduğu anlaşılırsa bu, prensip olarak ele alınabilir.

Böyle bir düzenlemede halkın, daimî surette çalışmalarına ihtiyaç gösterebileceği bir kısım dairelerin (ezcümle Belediye kasaları, Tedfin Dairesi, evlenme dairesi gibi) bir günlük mesai saatinin yarısından fazlası geçtikten sonra verilecek kısa bir fasılayı müteakip ve iş saati erken bittiği takdirle aksam mesai saatleri geç başladığı hallerde ise, sabahın erken saatlerinde açık bulundurulması lazımdır. Bu maksadı temin için memurlar arasında nöbet usulü tatbik olunur. Esas itibariyle fasılasız çalışma usulünün tatbiki, vaziyetin icaplarına bağlıdır. Meselâ (yazın) iş saatleri sabahleyin erken saatlerde başlar ve öğleden sonra erken biter. Veyahut sabahları geç başlar ve öğleden sonra da geç sona erer (kışın).

Bu çalışma saati meselesini burada ortaya atmama saik - diğer bazı sebepler meyanında bilhassa - Ankara da muhtelif idare binalarında iyi tertip edilmiş kantinlerin bulunduğunu görmüş olmamdır. Burada her dereceden bir çok memurlar öğle yemeklerini yemekte ve bunun için gündüz evlerine gitmemekte ve muhtemelen iki saatlik öyle tatillerini Bakanlık binası dahilinde geçirmektedirler. Keza evlerinden

getirdikleri öğle yemeklerini kendi bürolarında yiyen oldukça yüksek rütbeli memurlara da tesadüf ettim.

Benim bu satırlarım sizi belki bu konuda daha uygun bir tedbir alınmak imkânını araştırmağa sevk edebilir. Meselâ Bakanlıkta kalan memurların iki saatlik öğle tatilini bitirmeden işe başlamaları ve buna mukabil akşam daha erken eve gidebilmeleri gibi.

(Sahife : 29-31)

### **PERSONEL KADROLARINDA ŞİŞKİNLİK**

Bugüne kadar elde ettiğim ve tetkik edebildiğim dosyalar ve istatistiklere nazaran maaşlı ve ücretli Devlet memurlarının sayısını öğrenmiş bulunuyorsam da, aynı Devlet teşkilâtında çalışan işçilerin miktarı hakkında bir fikre sahip değilim. Bilinen kısımlarda -Ordu ve Jandarma hariç olmak üzere - umumi bütçeden aylık alan memurlardır. Bundan başka Devlet Ulaştırma İşletmelerinin (Posta, telgraf, telefon, demiryolları, denizyolları ve Havayolları idaresi) istatistikleri hariç tutulmuştur. Bunun sebebi, herhalde bunlar umumî hazineden aylık almadıkları, bu işletmelerin diğerlerinden hususî bir muhasebe yolu ile ücret aldıklarından olsa gerektir. Keza yukarda arz ettiğim veçhile işçilerde bana verilen listeye dahil edilmemiştir. Bu itibarla halen bugünkü umumî personel yekûnunun 1928 1939 yıllarına nazaran ne kadar arttığını tam sıhhatli rakamlara istinaden emniyetle mukayese edecek ve bu artışın haklı olup olmadığı

hakkında bir hüküm verecek imkana malik bulunmuyorum. Devlet İdaresi teşkilatının, Ordu ve Jandarma hariç, (Ulaştırma İşletmeleri, Devlet Sanayi ve Ticaret İşletmeleri de hariç tutulmak üzere) umumî bütçeden maaş alan memurların miktarına gelince, bu 1928 yılında 40.120 ve 1939 senesinde de 41.580 ve 1951 yılında ise 89.958 ( 1952 bütçe tasarısı bunu 94.231) olarak göstermiştir. 1928 senesine nazaran artış miktarı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Diyanet İşleri Reisliği ve Maliye Bakanlığı müstesna olmak üzere diğer bütün idarî teşkilatta 49.838 kişidir. (Hakikatte ise 52.676 kişi, yukarda zikredilen üç Bakanlıkta 2.838 kişilik bir gerileme kaydı ile). Ücretli memurlar hakkında hiç bir mukayeseli rakama sahip değilim. Yalnız 1951 yılına ait' bir istatistikte bunların miktarı 35.295 olarak gösterilmiştir. Bu rakamlar beraber aynı senenin (1951 umumî bütçeden maaş ve ücret alan memur yekûnu 155.253 ü bulmaktadır. (Buna yukarda eksik gösterilen memurların yekûnunu da ilâve etmelidir.

1951 senesine ait bu rakamların Bakanlıklara ve müstakil dairelere dağılışı burada gösterilmiştir. (Sahife 38; ilâve : A kısmına bakınız).

Memurin kadrosu topyekûn yeni ve daha düşük miktara, daha doğrusu yeni teşkilât tedbirlerine uygun bir seviyeyi buluncaya kadar, hiç bir suretle yeni tayinler yapılmamalıdır. Böyle bir karar belki de sert ve bazı şube amirlerince tatbiki pek mümkün görülmeyen bir tedbir olarak telâkki edilecektir. Karar, istisnasız ve şahsın mevki ve hatırı düşünülmezsizin tatbik olunmalıdır. Buna mukabil baş tarafta zikredilen iş birliği komisyonu veyahut başkaca yukarıda zikre-

dilen gerekli itibar ve matlup yetkileri haiz bir meslektaşlar heyeti (Kollegium), herhangi bir memur ihtiyaç ve talebini objektif bir şekilde tetkik ederek ve talebi muhik gördüğü takdirde, bir başka daire ve hizmette mevcut ve bu işe az çok kabiliyetli olan kimseyi inha edecektir. Bu hu-susta vaki olacak itirazlar hiç bir suretle nazarı itibare alınmayacak ve açık olan memuriyetler, kadro fazlaları azalıp matlup haddini buluncaya kadar takas suretiyle ikmal edilecektir.

Düşünölmelidir ki, her sene tabii bir eksilme neticesi olarak, ezcümle isteyerek ayrılma, ölüm veya maluliyet dolayısıyla takriben kadro yekûnunun otuzda, hatta yirmide biri Devlet hizmetinden ayrılmaktadır. Bu suretle tasarlanan tasarruf planı, herhangi bir huzursuzluğa, memnuniyetsizliğe yol açan toplu bir şekildeki tensikata mahal bırakmadan nispeten kısa bir zamanda kendiliğinden tatbik olunuyor demektir.

Bütün bunlara rağmen şu veya bu memuru, müstahdemi ve işçiyi vaktinden evvel ihraç etmek zorunda kalınırsa, burada bilhassa memuriyetten çıkarılan kimseyi -insafli ve sosyal bir düşünceye dayanan mülayim bir personel politikası takip ederek, aile babası veya aile anası gibi işinde bırakılarak, ilk safda evli olmayanları çıkartmak daha yerinde bir hareket olur.

(Sahife : 35-36)

## **SINIFLANDIRMA HAKKINDAKİ DÜŞÜNCELER**

Bununla beraber daha şimdiden bir devsiri sınıflandırma şeması taslağım hazırlamak ve bunu beraberimde Türkiye'ye getirmek isterim, Fakat bu konudaki hakiki mesai, ancak Ankara'da yapılabilecek ve bu, oldukça çok zaman ve gayret sarf etmeği istilzam edecektir.

Dairelerin tasnifine riayet ve memurlar tüzüğünün hükümlerine her yerde ve birbirine uygun, hemahenk olarak dikkat ve itina göstermek işi, yukarıda bahsettiğim Merkez Personel Dairesine (Özlük işleri Merkezine)ait olacaktır. Bu merkez, halen muhtelif dairelerde çalışan Zatişieri Müdürlüklerinin yerine kaim olacaktır. Bu merkez Personel Dairesinin teşkili, görev ve yetkileri hakkında ileride Ankara'da daha bazı noktalar hakkında izahlar aldıktan sonra tekliflerde bulunacağım.

(Sahife : 38)

Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir müddet çalışan Fransız İdare ve Personel Uzmanı M.Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığı altında bir heyet Türkiye de Devlet memuriyeti ve reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi konularında değerli bir araştırma yapmıştır,

Bu çalışmalar, enstitü tarafından üç cilt halinde 1958-1959 tarihlerinde teksir edilmiştir.

M.Maurice Chailloux-Dantel'in birinci ciltteki Türkiye Devlet memuriyeti ve reformu hakkındaki kısa raporu, Devlet Personel Rejimimizin içinde bulunduğu ciddi buhranı realist bir açıdan ele almış ve aynı zamanda ilmî bir tahlile de tabi tutmuştur. Personel sistemimiz üzerindeki görüşü, bütün kuvvet ve değerini halen muhafaza etmektedir. Bu bakımdan yeni personel rejimimizin ilk prensiplerinin etüdü yapılırken bu görüşleri tekrar tahlile tabi tutmağı ve değerlendirmeyi zarurî bulduk. Raporun esaslı kısımlarını aynen naklediyoruz.

## İ Ç İ N D E K İ L E R

### Sâhife

#### I- Prof. Dr-F.NEUMARK' IN RAPORU

Devlet, Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor	2-37
Reorganizasyon ve Rasyonalizasyon Komisyonları	4-6
Rasyonel çalışmayı sağlayacak müteferrik teklifler	7-18
B.M.Meclisi çalışma tarzına müteallik düşünceler	7-8
Teftiş meselelerine mütedair düşünceler	9-13
Ödeme usullerinin İslahı	14-15
Kanunların kodifikasyonu	15-17
Fuzulî masraflar meselesi	17-18
Lüzumundan fazla memur çalıştıran dairelerde kabili tatbik reorganizasyon tedbirleri	19-27
Memur sayısı ile kalitesine müteallik meseleler ve hal çareleri	28-34
Memurlarda kalite meselesi	35-36
Ankara Mesken tazminatının kaldırılmasıyla yerine bir "Bakanlık Zammı"nın ikamesi	37

#### II- BARKER MİSYONU RAPORU

Türkiye İktisadî Kalkınması Hakkında Rapor	38-68
Cumhuriyet devrinde inkişaf lar	40-43
Teklif edilen program	44-45
İlerlemenin engelleri	46-47

	<u>Sahife</u>
Personelin Yetiştirilmesi	48
Araştırma ve öğretim personeli	49-50
işçi Politikası	51-52
Millî Eğitim	53-57
Genel Sağlık	58-60
Amme İdaresi	61-63
Personel idaresi	63-67
Carî masraf mı? Yatırım Masrafı mı?	68
III- JAMES W.MARTIN ve FRANK C.E.CUSH	
Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları	
Hakkında Rapor	69-109
Personel Problemleri	71-72
Türkiye Personel Politikasına mesnet teşkil eden esas mülâhazalar	72-101
Personel Politikası	102-104
Yetişmiş personel meselesi	102
Barem Rejimi	102-103
Maaş sistemi ve tazminat usulü	103
Liyakat sistemi	103
Memurların moral durumu	104
Personel teşkilâtı	105-107
Unumî personel dairesi	105
Bakanlık personel daireleri	106-107
Kanunlaşmadan önce etraflı tetkikleri icabettiren projeler ve kanun çıkarıl dıktan sonra yapılması gerekli işler	108-110

	<u>Sahife</u>
Sosyal Yardımlar Sistemi	135
Memurlar ile işçi statüsündekileretabik edilen sosyal yardım sisteminin arasındaki tezat	135
Batı Avrupa geleneğine bağlı bir personel sistemi	136-137
 V- Prof. LEIMGRÜBER'İN RAPORU  	
Leimgrüber'in 25/11/1952 tarihli raporunun Devlet personeli ile ilgili kısımları	138-168
Personelin hukukî statüleri hakkında düşünceler	140-149
Personelin ücret rejimi hakkında düşünceleri	150-160
Personelin çalışma saatleri hakkında düşünceler	161-165
Personel kadrolarında şişkinlik	165-167
Sınıflandırma hakkındaki düşünceler	168