İkinci Dünya Savaşı Başlarken ve Biterken Bürokrasinin Görünümü: 1939 ve 1945 Yıllarında Türk Kamu Bürokrasisi

Tekin Avaner*

İkinci paylaşım savaşı, 1 Eylül 1939'da Almanya'nın Polonya'yı işgaliyle başlamış ve Japonya'nın teslim olduğuna dair belgenin 2 Eylül 1945'de imzalanmasıyla fiilen sona ermiştir. Savaş başlarken, Türkiye'de bir dönem henüz sona ermiş bulunmaktadır. Bu dönem cumhuriyetin de kurucusu olan Mustafa Kemal Atatürk dönemidir. Kurucu dönemde çok sayıda hükümet işbaşında bulunmuş ve çeşitli başbakanlar görev yapmıştır. Başbakanlık müsteşarı, 1926 ile 1938 yılları arasında kesintisiz görev yapan ve bir mülki idare amiri olan Kemal Gedeleç'tir. Dönem boyunca 1939 yılı ayrı tutulduğunda bakanlık müsteşarlarının ve genel müdürlerin uzun süreler görev yaptıkları görülmektedir. Bu bakımdan görevlerin el değiştirmesinin en belirgin olduğu yıl 1939 yılı olup, İsmet İnönü'nün cumhurbaşkanlığındaki ilk yılıdır.[1]

Bu dönemde yürütme organı bakanlık sistemi biçimindeki yapı üzerine inşa edilmiştir. 1946 yılında uygulamaya geçen devlet bakanlığına kadar sistem, hizmet bakanlıklarından oluşmaktadır. Bu tarihe kadar çeşitli bakanlıkların kurulduğu, birleştirildiği ya da kaldırıldığı görülmektedir. Şeriye, İktisat, Ziraat

* Arş. Gör., AÜ SBE

1 Birgül A. Güler, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929–1939, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2007, s.3–4.

ya da Gümrük ve İnhisarlar bakanlıkları bu kapsamda değerlendirilebilir. Dönem çeşitli kırılmalar yaşansa da iktisat politikasında devletçilik uygulamalarının ağır bastığı bir dönemdir. Bu dönemde ayrıca Umumi Müfettişlik uygulamalarının giderek yaygınlaşmış olduğunu ve toplam dört genel müfettişlik kurulduğunu saptamak mümkündür.[2]

Bu çalışmada İkinci Dünya Savaşı'nın ilk yılı ve son yılında Türk kamu bürokrasisinin görünümü üzerinde durulmaktadır.[3] On yıllık perspektifler içinde dönemin karakteristiği genel bir çerçeve belirlenmesine yardımcı olacaktır ancak burada geniş olarak ele alınan iki özel yıl içinde öne çıkan gelişmelerdir. Çoğu kez yalıtılmış zaman içinde incelenmeye çalışılan bu iki yıldan yola çıkarak büyük anlatılara ya da genel sonuçlara ulaşmak beklenmemelidir. Ancak genel bir olayın, savaşın, başlaması ve sona ermesine yönelik hazırlık ya da dönüşüm bakımından bir beklenti yarattığı da açıktır. Ancak burada da savaşa dönük hazırlıkların/uygulamaların ağırlıklı olarak 1940–43 yıllarında olduğu göz önünde alındığında 1939 adına kamu yönetiminde savaşa yönelik hazırlık/uygulama bakımından, söz gelimi 1935'te İtalya'nın Habeşistan'a saldırısındaki kadar büyük bir hazırlığın olmaması dikkat çekicidir. Bu durumu 1935'ten bu yana yapılan hazırlıklar kapsamı ile birlikte, yeni bir dönemin kendi yönetimini kurma etkinliklerinin ağırlığı içinde görmek olasıdır. Bilindiği gibi, araştırma kapsamında ilk yıl olan

2 Güler, a.g.k., s.4–10. 1935 yılında Başbakan İsmet İnönü Doğu Anadolu'ya bir gezi düzenlemiş ve bölgenin sorunlarını yakından görerek ayrıntılı bir rapor hazırlamıştır. Bu Rapor'da Umumi Müfettişlerin görev, yetki ve sorumlulukları: "*1.Umumi Müfettişler bütün muamelatın merkezi ve bütün memurların mukadderatına kat'i olarak hakim olacaklardır. 2.Asayiş, iskân, program hususlarında bütün vekaletlerin yegane muhatabı Umumi Müfettişler olmalıdır*" şeklinde saptanmaktadır. BCA: 30.10..70/462.8. Atatürk de 1 Kasım 1935'teki Meclis açış konuşmasında, iç idare teşkilatında, doğu bölgelerinden başlayarak, bir genişletme ihtiyacının duyulduğunu ifade etmektedir. Bu amaçla iki umumi müfettişlik ve yeniden bazı illerin kurulması ile Dersim bölgesinde esaslı bir ıslahat programı uygulanmasını önemli hedefler olarak göstermektedir. Hatta umumi müfettişliklerden "*vilayetlerimizin devamlı teftişini ve müşterek işlerinin bir elden takibini kollayan*"lar olarak çok yararlı olmalarını beklemektedir.

3 Bürokrasi sözcüğü genellikle büroların egemenliği ya da kırtasiyecilik şeklinde anlamlandırılmaktadır. Sözcüğün anlam gelişimi için bkz. Raymond Williams, Anahtar Sözcükler, çev. Savaş Kılıç, İletişim Yayınları (1.Baskı), İstanbul, 2005, s.60–62. Bu noktada Sauvy'nin olumsuz algılamayı pekiştirmek için kullandığı bürokrasi metaforunun oldukça etkileyici olduğunu ifade etmek gerekir: "*Ünlü bir papaza, günah hakkında ne düşündüğü sorulunca "karşıyım", demiş. Bürokrasi hakkında ne düşündüğü sorulacak herkes de, eğilimi ne olursa olsun, "karşı" olduğunu söyleyecektir. Zaten bürolarla iyi kötü bir ilişkisi olup da beddua etmese bile hiç değilse bazı suçlamalarda bulunmayan tek kişi yoktur. "Bürokrasi" kelimesi, bir evrak, sorumsuzluk, yavaşlık, hatta bazen zorbalık ve keyfilik dünyasını göz önüne getirir.*" Bkz. Alfred Sauvy, Bürolar ve Bürokrasi, çev. Yıldızhan Yayla, Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975, s.5. Fişek'in bürokrasi tanımı ise şu şekildedir: "*devletin örgütleyici çalışmalarının toplumdan çıkarak toplumun üstünde yer alan ayrıcalıklı kişilerce yürütülmesi*". Kurthan Fişek, Yönetim, AÜSBF, 1979, s.65. 1939 yılının idari olaylarına daha geniş olarak bkz. T.Avaner, N.E.Keskin, B.Övgün ve M.Turan, "1939: Yerde ve Yönetimde Deprem", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929–1939, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2007, s.979–1074.

1939'a Türkiye, İnönü'nün cumhurbaşkanlığında girmektedir. Bu yeni dönem, bürokraside yeni uygulamalara sahne olmuş ve önceki dönemde yönetimde olmayan pek çok isimle birlikte yeni ve sentezci bir liderlik sürecine açılmıştır. Savaşın dehşeti ve büyüklüğü özellikle 1940'dan başlayarak her bakımdan devlet yönetimini etkilemiş ve kriz yönetimi kapsamında çeşitli önlemlerin alınmasını gerektirmiştir. 1945 yılı ise savaşın son yılı olup, Türkiye artık yeni bir dünya düzeninin içine doğacak gelişmelerle karşı karşıyadır. Yeni gelişmeler karşısında Türkiye, iki kutuplu dünyada kendisine Batı kampında yer verilmesi bakımından gerekli düzenlemeleri yapmaya başlamıştır. Anılan iki yılda Türk bürokrasisi karşı karşıya kaldığı bu gelişmelerin içinde yer almış, sonuçta hem etkilemiş hem de etkilenmiş bulunmaktadır.

Savaş Başlarken Türk Bürokrasisinin Görünümü

1939 yılındaki bürokratik gelişmeler bakımından ilk dikkat çeken gelişme, müsteşarlık ve genel müdürlük düzeyinde çok sayıda yönetici atamasının gerçekleşmesi, ikincisi ise, kamu personeli için yalnızca derecelerden oluşan yeni barem sisteminin yürürlüğe girmesidir. Üst düzey yönetici atamaları daha önce 1939 yılındakine benzer bir (yer değişikliği-terfi ya da atama şeklinde gerçekleşen) hareketlilik izlememiştir. 1939'a özgü bu hareketlilik, yeni iktidar anlayışının bürokrasiye damga vurması olarak da görülebilir. Yıl içinde Resmi Gazete'de yayımlanan kararnamelere göre gerçekleşen üst düzey yönetici atamaları, bürokratik elitin yer değiştirmesi bakımından nitelik ve nicelik olarak anlamlı sonuçlar doğuracak kadar hacimlidir:

1939'da Başvekalet Müsteşarı Kemal Gedeleç, Burdur saylavlığına (milletvekilliği) seçilen Hasan Rıza Soyak yerine Riyaseti Cumhur Umumi Katibliği'ne atanmıştır.

Başvekalet Müsteşarlığı ile Adliye, Maarif, Ziraat, Nafıa ve Dahiliye Vekalet'leri müsteşarlıkları ile Deniz Ticareti Müsteşarlığı'na da yeni atamalar yapılmıştır.

İstatistik, Matbuat, Emniyet, Memurlar Sicil ve Muamelat, Muhasebat, İnhisarlar, Devlet Demiryolları İşletmesi, Hudut ve Sahiller Sıhhat, Toprak Mahsulleri Ofisi, Devlet Liman İşletmesi, Etibank, MTA, Yükseköğretim ile Orman Genel Müdürleri de değiştirilmiştir. Ayrıca İstanbul Emniyet Müdürlüğü'ne, Merkez Daireleri Muhasebe Müdürlüğü'ne de yeni isimler atanmıştır.

Okul Müzesi Müdürü olup İlk Tedrisat Umum Müdürlüğü vekaletinde bulunan İsmail Hakkı Tonguç açık bulunan Talim ve Terbiye Azalığına, İzmir mebusu Tevfik Rüştü Aras ise Londra büyükelçiliğine atanmışlardır.

Atama kararnameleri, merkezi yönetimde Başbakanlık, bakanlıklar ve KİT'ler biçiminde toplulaştırılabilir haldedir. Kilit olarak nitelenebilecek makamlarda başlangıç değişiklikleri yapılmıştır. Elbette bu atama kararnameleri yeni hükümetle ve yeni hükümetin sonraki atamalarıyla daha da geliştirilmiş olacaktır. Bu durum, Türk kamu bürokrasisi bakımından yerleşik olan Atatürk-İnönü "devamlılık miti"nin sorgulanmasına olanak vermektedir. Hatta bu bakımdan bir kırılma an'ı arandığında, 1939, bürokratik elitin dönüşümünde önemli bir durak olarak kabul edilmelidir.

Üst yönetici değişiklikleri yanında yıl içindeki en temel düzenleme "barem rejimi"ne dair olandır. Gerçekte kamu personel yönetiminin ücret rejimi konusunda 1935 yılında başlayan hazırlıklar, 1939 yılında çıkarılan Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair 3656 sayılı Yasayla sonuçlanmıştır.[4] Bu yasanın en önemli özelliği sınıf, gösterge, katsayı unsurlarının ortadan kaldırılması ve yalnızca derecelerden oluşan barem sisteminin yürürlüğe girmesidir. KİT personel sistemi de barem sistemine koşut bir yasayla aynı esaslara yerleştirilmiştir. Devlette 14 derece, KİT'lerde 13 derece oluşturulmuştur. Gerçekleştirilen düzenlemelerin kamu personeli bakımından anlamı, İkinci Dünya Savaşı koşullarında yükselen fiyatlar karşısında hızla gerileyen aylıklarla yaşamak zorunda kalmak olmuştur.[5]

1935 yılına dönüldüğünde barem sorununun öncelikle basın yoluyla sürekli gündemde tutulan bir konu olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorun 1935'te kamu politikası sürecinde önemli bir yasal düzenlemeyle sonuçlanmamıştır. Dönemin basın-iktidar ilişkisi düşünüldüğünde iktidarın bu konuda bir adım atmaya eğilimi olduğu ileri sürülebilir. Üstelik savaş ortamına sürüklenen bir konjonktür ve askeri personele yönelik iyileştirmeler de hatırlanınca, sivil kamu personeline yönelik düzenlemelerin yapılması beklenmelidir. Ancak dönem içinde tek tek bazı kurumlara yönelik iyileştirmeler de yapılmasına karşın, yıl içinde barem konusunda bütüncül bir düzenleme görülmez. Bunda ilk yasa düzenlemesinin yakın bir tarihte yapılmış olmasının payı olmalıdır. Yine de konu kamuoyunun gündemine neden sıkça getirilmiştir?

Basında çıkan haberlerden bazıları aşağıda yer almaktadır:

> *Barem Tadilatı Raporu hazırlandı. Memurların baremi üzerinde tetkikat yapmak üzere teşkil edilmiş olan müsteşarlar komisyonu mesaisini bitirerek raporunu Başvekalete vermiştir. Komisyonun oluşturulma sebebi baremde görülen adaletsizliği izale, ehliyetleri görülenlerin terfii ve sairedir. (Cumhuriyet, 27 Şubat 1935)*

4 RG: 8.7.1939, 4258.

5 Birgül A. Güler, Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s.216–217.

Barem Dereceleri hakkında bir tasarı hazırlandı. Barem dereceleri 15'e indirildi. Yeni layiha yakında Kamutay'a verilecek. (Cumhuriyet, 17 Mayıs 1935).

Kırk bin memurun dereceleri tespit edildi. Bunlardan 24 memur en yüksek aylığı alıyor. 10 lira aylıklı memur sayısı on binden fazladır. Maliye Bakanlığı memurlar hakkında bir cetvel hazırladı. Bu cetvel, umumi muvazeneye bağlı bütün memurları, barem derece ve maaşlarında yapılan değişikliklere göre derecelendirmektedir. Buna göre bugün Türkiye'de umumi bütçeden aylık alan memurların sayısı kırk bin kadardır. (Son Posta, 25 Mayıs 1935)

Devlet Demiryolları barem kanunu kabul edildi. (Ulus, 16 Kasım 1935)6

İnhisarlarda Barem konusunda yeni talepler gelmektedir. Bu dairede, tıpkı demiryolları gibi, hususi bir maaş baremine tabi tutulacak. Nafia Bakanlığı, nasıl demiryolları işinin ihtisas işi olduğunu ileri sürerek özel bir baremle idaresini istemişse, İnhisarlar Vekaleti de, İnhisar memurları için, demiryolları Umumi Müdürlüğününkine benzer bir baremin tatbik olunmasını istemektedir. (Son Posta, 7 Aralık 1935)

Basında çıkan haberler bu konuda önemli bir beklenti ve gelişmenin varlığını kanıtlamaktadır. Hatta 1935'te bazı düzenlemelerin yapıldığı da görülmektedir: "Yüksek tahsil görmüş olan mülkiye memurları" için ve "Gümrük ve İnhisarlar Bakanlığı vazife ve kurumu ile Gümrük Genel Müdürlüğü kurumu ve vazifelerini, Teşkilatı Esasiye Kanunu mucibince çevreleyen ve şimdiki kurumu daha iyi işletecek ve yavaş yavaş yükseltilecek dereceleri içine alan barem cetveli esasları üzerine düzenlemeler" bunlardandır. Yine yıl içinde 1452 sayılı (barem) Yasa, iki meclis yorumuna konu olmuş ve buradaki kimi belirsizliklerin giderilmesi istenmiştir. Tüm bunlar nasıl değerlendirilecektir? Sürecin burada biraz daha geriden başlatılarak izlenmesi önem kazanmaktadır.

Cumhuriyet döneminde kamu görevlilerinin ücret rejimini düzenleyen yasalardan ilki 1927 yılında Maaş Yasası, ikincisi ise 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Yasa'dır. 1929 Yasası uygulamada daha sonra Barem Yasası olarak bilinecektir. Bu Yasa memurları 20 derecelik bir barem tablosu içinde üç kümede toplamıştır.[7]

6 Ayrıca bkz: TBMM ZC, 6.c, 1935, 3.İ, s.s:5.'de yer alan gerekçeye göre "*Devletin maaş teadül kanununa yaklaşmak amacıyla bu düzenleme gerçekleştirilmiştir. Devlet demiryolları kadrosuna son yıllarda satın alınan veya bazı anlaşmalarla işletmesi Devlete devredilen hatların memurları iltihak etmiştir. Bu hatlarda ücretler ayrı ayrı esaslara göre ve başka başka ölçülerde verilmektedir. 6000 km'lik büyük bir şebekede çalışan 12 bin memur ve müstahdemin, meslekleri içinde ehliyet, kıdem ve hizmet derecelerine göre müstakar bir ücrete tabi tutulmaları muvafık görülmüş ve düzenleme bu esasa göre hazırlanmıştır.*"

7 Cahit Tutum, Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1979, s.16.

1452 sayılı Yasayla memuriyetler 1'den 5'e kadar A (genellikle yüksek öğrenimliler), 6'dan 13'e kadar B ve 14'den 20'ye kadar C olmak üzere 3 seride ve en yüksek derecenin aylığı 150 lira aslı iken en düşük derecenin aylığı 10 lira aslı olarak belirlenmiştir. Her derece belli bir katsayı ile çarpılarak aylık tutar hesaplanmaktadır.[8] Yasa, askeri memurlarla subayları dışarıda tutmakta ve hâkimlere, öğretmenlere ve tüm diğer devlet memurlarına uygulanmaktadır.

Ancak uygulamada, Yasanın hemen arkasından yaşanan iktisadi krizin etkisiyle, bazı olumsuzluklar da yaşanmıştır. 1931'deki muvazene, iktisadi buhran ve kazanç vergileri çalışanların üzerinde sıkıntılar yaratmış, 1452 sayılı Yasanın öngördüğü iyileşmeler sağlanamamıştır. Özellikle küçük memurlar arasında mesleklerine karşı bağlılıklarında zayıflıklar ortaya çıkmış, gelecek umudu azalmış ve yetenekli memurlar görevlerinden ayrılma yolunu seçmişlerdir. Buna karşın ücretli memurların sayısında artışlar görülmüş ve maaşla ücret arasındaki farklılıktan yararlanmak isteyenler, ücretli görevlere "akın" etmişlerdir.[9]

Tüm bu gelişmeler, dönem içinde öne çıkan demiryolları ya da inhisarlar gibi alanlardaki kurumların çalışanlarına farklı ücret uygulamasıyla da birleşince, kamuoyunda bir infialin ve değişiklik beklentisinin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu beklenti ile 1452 sayılı Yasa yerini, 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Yasaya bırakacaktır. Derecelerin 15'e ineceği 1935 tarihli gazete haberi de ancak bu Yasa ile gerçekleşmiş olacaktır.

3656 sayılı Yasa, maaşlı devlet memurlarının (hakimler ve muallimler dahil, subaylar ve askeri memurlar hariç) dereceleri ve her dereceye ait maaş asıllarını düzenlemektedir. Yasanın üçüncü maddesine göre maaşlı memuriyetlere ilk defa girenlerin menşelerine ve eğitim durumlarına göre alınabilecekleri dereceler şöyledir:

Ortaokul mezunlarından başvuran olmadığında Memurin Kanunu'na göre memur olabilecekler 15 inci dereceye,

Ortaokul mezunları 14,

Lise veya dengi okullar mezunları 13,

Lise eğitimi üzerine mesleki eğitim de yapmış olanlar 13,

Altı yıldan az tahsilli yüksekokul mezunları 11,

Altı yıllık yüksekokul mezunları 10,

8 Selçuk Kantarcıoğlu, Devlet Personel Rejimi, DPD yayını, Ankara, 1977, s.16–17.

9 Ragıp Hanyal, Türkiye ve Yabancı Memleketlerde Barem Rejimi, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1951, s.7.

Lise eğitimini yurtta tamamlayanlardan yüksek tahsilini gerek ülkede ve gerek yabancı bir ülkede tamamladıktan sonra mesleğin belirli şubesinde ayrıca ihtisas yaparak ihtisaslarını özel kanunlarında yazılı şekilde tasdik ettirenler 9,

15, 14, 13, 12, 11 ve 10'uncu dereceye girebilenlerin Bakanlar Kurulu'nca belirlenmiş bir yabancı dil ve 9'uncu dereceye girebilenlerin ise Bakanlar Kurulu'nca belirlenmiş iki yabancı dili bir komisyon önünde yapılan sınav sonunda "hakkile" vakıf oldukları anlaşıldığı takdirde bir derece yukarıdan memuriyetlerine başlayabilecekleri belirtilmektedir.

İşte bu gelişmelerin ardından 3656 sayılı Yasa, 8 Temmuz 1939 tarih ve 4258 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Başbakan Refik Saydam 11 Eylül 1939 tarihinde yaptığı konuşmada Barem Yasası'na da değinerek, Yasadan etkilenenlerin sayısının çok fazla olmasına karşın, bunların Yasanın uygulanmasını "sükûnetle" karşıladıklarını, hatta büyük bir çoğunluğun da bu Yasadan "vicdani" bir memnuniyet duyduklarını belirtmiştir.[10] Başbakan Barem Yasası'nı, "eşitsizliği ve sosyal düzeni bozan durumun giderilmesi" olarak değerlendirmektedir.

3656 sayılı Yasanın muvakkat (geçici) ikinci maddesi ile 28 inci maddesi gereğince ücretli devlet memurlarının 1 Eylül 1939 tarihinde yeni barem derecelerine uyumunun sağlanması gerekmektedir.[11] Bu nedenle öncelikle 25 Ağustos 1939 tarihinde, Maliye Vekâleti Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve ücretli devlet memurlarının yeni barem derecelerine intibak tarzı ile istatistik cetvellerini gösteren bir tebligat defterdarlıklar, muhasebe birimleri ve muhasebe müdürlüklerine gönderilmiştir.[12] Başvekâlet tarafından 6 Eylül'de Devlet Şurası, Divanımuhasebat, Diyanet İşleri Reislikleri ile Vakıflar, İstatistik, Devlet Meteoroloji, Beden Terbiyesi Müdürlüklerine gönderilen yazıda ise 25 Ağustos tarihli tebligat gereğince hazırlanan istatistik cetvelleri ile icmal bordrolarının Bütçe ve Mali Kontrol Umum Müdürlüğü'ne gönderilmesi istenmektedir. Başvekâlet, Maliye Vekâleti'ne gönderdiği bir yazı ile aynı tebligatın valiliklere, hususi idarelere ve belediyelere de yapılmasını istemiştir.

Temmuz 1939'da, 3656 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden üç gün sonra, kamu iktisadi kuruluşları kapsamında değerlendirilen bankalar ve devlet müesseselerine yönelik bir diğer düzenleme bu kapsamdaki memurların aylıklarının tevhid ve

10 TBMM'nin 11.9.1939 Tarihli Toplantısında Başvekil Dr. Refik Saydam Tarafından Vaki Olan Beyanat, RG: 12.9.1939, 4308.

11 "Ücretli devlet memurlarının yeni barem derecelerine intibakı dolayısıyla yapılacak işlem", BCA: 30..10.0.0/132.949..5./11640.

12 "Ücretli devlet memurlarının yeni barem derecelerine intibak tarzı ve istatistik cetvelleri hakkında tebligat", BCA: 30..10.0.0/132.949..5./11640.

teadülüne yönelik olarak yapılmıştır. 3659 sayılı Yasa, aşağıdaki kurumların çalışanlarını kapsamına almış durumdadır:[13]

Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan iktisadi teşekküllerin teşkilatıyla idare ve denetimleri hakkında 3460 sayılı Kanun hükümlerine tabi teşekküller ve müesseseler,

Hususi kanunlarla kurulan bankalar ve teşekküllerle hususi surette teşekkül eden ve tediye edilmiş sermayesi 2 milyon lira veya daha ziyade olan milli bankalar,

Devletçe veya mülhak veya özel bütçeli idarelerce veya belediyelerce veya yukarıdaki bentlerde yazılı teşekkül ve bankalar tarafından sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurulan teşekküller ve bunların aynı nispette iştirakleriyle vücut bulan kurumlar ve ticaret ve sanayi odaları ve borsalar veya satın alınıp belediyelere bağlanan müesseseler.

3656 sayılı Yasada dereceler 15'ten başlatılırken, 3659 sayılı Yasanın kapsamında yer alan her kurum memurları için 14 derece belirlenmiştir. Böylece kamu personel ücret rejimi, KİT personelini de içerecek biçimde düzenlenmiş olmaktadır.

Öte yandan 1939 yılında Türk kamu personel rejimine yönelik, sistemin bütününü görmek adına, başka çalışmalar da yapılmıştır. Bunlardan 10 Mayıs 1939 tarihinde, iki yıl önce yapılmaya başlanan memurlar anketinin sonucu açıklanmıştır.[14] İstatistik Umum Müdürlüğü tarafından yürütülen anket sonucunda, merkez ve taşradaki memurların çalıştıkları bölümler itibariyle bir dökümü çıkarılmıştır. Buna göre genel bütçeden maaş ve ücret alan memurlar, devlet demiryolları memurları, hususi idareler, belediyeler, devletin iştirak hissesi bulunan bankalar memurları ve devletin iştirak hissesi bulunan müesseseler ve şirketler memurları olmak üzere toplam 134.526 memur bulunmaktadır. Bunların % 11.52'si merkezde, % 88.48'i taşrada görev yapmaktadır. Memurlara aile, tahsil ve memuriyet vaziyetleri hakkında sorulan 27 sorunun tasniflerinin ise henüz yapılmadığı belirtilmektedir. Belgede ayrıca memurların 1937 yılında çalıştıkları ve maaş aldıkları yerlere göre istatistikleri de verilmektedir.

Görüldüğü üzere 1939 yılında Türk bürokrasisi açısından üst düzey yönetici atamaları ile ücret rejimi ve memurların sayısal görünümüne dair gelişmeler önemli başlıklar olarak öne çıkmış durumdadır.

13 RG: 11.7.1939, 4255.

14 "31.12.1937'de yapılan memurlar anketi neticeleri", BCA:30..1.0.0/95.595..4/F1; BCA: 30.10.0.0/24.139.3/2094.

Savaş Sonu Türk Bürokrasisinin Görünümü

1940'lı yıllarda çalışma yaşamının ve ulaştırma sektörünün çeşitli düzenlemeler ve yönetsel gelişmeler bakımından dikkat çektiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde Türk kamu yönetiminin genel olarak görünümü ise şu şekildedir:[15]

> *Kamu yönetimi, 1940'lı yıllarda iki temel sorunun hem hedefi hem yöneticisidir. Sorunlardan ilki, ilk beş yılda yaşanan savaş ortamı, ikincisi ise bu on yılın ikinci yarısında her yanı kaplayan yeni bir dünya düzeninin oluşumudur. Ama belirtilen iki sorunun, ilki bittikten sonra ikincisinin belirdiği kesin bir ardışıklıkla yaşandığını düşünmek doğru değildir. Aksine, yeni dünya düzeni daha savaş yıllarında oluşmaya başlamış, Türk kamu yönetiminin karar ve kurumlaşması üzerinde yansımaları da daha savaş yıllarında ortaya çıkmıştır. Kırklı yıllar, bu iki özgün eksen sayesinde, diğer bütün on yıllardan farklı ve yönetim incelemeleri için en bereketli zaman dilimlerinden biri olarak dikkat çekmektedir.*

1945 yılında özellikle Cumhuriyet dönemini ilgilendiren ancak idare tarihinin en temel verilerini sağlayan önemli bir çalışmanın yayımlandığı görülmektedir.[16] Sonraki yıllarda Devlet Teşkilatı Rehber'lerine de kaynaklık edecek bu çalışma bir "Devlet Yıllığı"dır. 16 Aralık tarihli Ulus Gazetesi'nde T.İ. rumuzlu yazarın, "Yankılar" isimli köşesinde "Devlet Yıllığı 1944–45" başlıklı bir yazısı neşredilmiştir.[17] Yazar, Yıllığın evvelki gün kendisine gelen bir paketin içinden çıktığını ifade etmektedir. Yıllığın önsözünde yer alan bilgilerle süren bu yazıdan Yıllığın, Aralık ayının ilk yarısında matbaa sürecini tamamladığı ve tanıtım amacıyla dağıtımına başlandığı sonucuna ulaşılabilir. Bu durumda bir

15 Güler'e göre; "*1940–1945 yönetim laboratuvarı, yalnızca bu yıllarda gerçekleştirilen yönetsel uygulamalar bakımından değil, kriz ortamının geleceğin dinamiklerini içinde taşıdığı gerçeğini göstermesi bakımından da önemlidir. Öyle görünüyor ki, kriz yönetimi yalnızca o anki durumun yönetimi değil, aynı zamanda kriz sonrası ortamın kurucu dinamiklerinin de belirip harekete geçme çerçevesidir. Örneğin, Türkiye'de savaş yönetiminin 'anayasası' olan Milli Korunma Kanunu, tarımda ABD malı mekanizasyon sürecinin başlatıcısı olmuştur. Kırklı yılların ilk yarısında uç veren ABD'leşme, kırkların ikinci yarısıyla 1950'li yılların Türkiyesinde başat süreç olmuştur. Bu gerçeği açıkça görmek, ABD etkisinin Türkiye'yi 1945'ten itibaren baştan ayağa bir anda nasıl kaplayıverdiğini açıklayabilmek için son derece önemlidir. Bu çalışmanın gösterdiği şey, Türkiye üzerinde ABD etkisinin savaş bitiminde bir anda ortaya çıkmadığı, 1939'dan itibaren savaş ortamının derinliğinde kurularak ilerlediğidir.*" Bkz. Birgül Ayman Güler, "Kırklı Yıllarda Yönetim", "Kırklı Yıllarda Yönetim", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940–1949, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2009, s.1.

16 1945 yılının ayrıntılı idari gelişmeleri için bkz. T.Avaner, "1945: Dönüm Noktasında Türkiye", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940–1949, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2009, s.585–699.

17 T.İ, "Devlet Yıllığı 1944–1945", Ulus, 16 Aralık 1945. Asım Us da Yıllık hakkında "*İlk defa olarak Cumhuriyet Türkiyesini bütün kadrosu ile bir güzel cilt içinde toplayan bir devlet yıllığı çıkmıştır.*" demektedir. Bkz. Asım Us, Asım Us'un Hatıra Notları, Vakit Matbaası, İstanbul 1966, s.662.

asra yaklaşan Salname geleneğinde, on beş yıl aradan sonra, yeni bir aşamanın varlığından bahsetmek olanaklı hale gelmektedir. İlk devlet yıllığı (salname) 1847 (1263) tarihlidir. 1910'a kadar aralıksız çıkan salnameler Birinci Dünya Savaşı sırasında da 4 kez çıkarılmıştır. Osmanlı dönemine ait toplam salname sayısı 68'dir. Devlet yıllıkları Cumhuriyet döneminde ise 1925–29 yılları arasında çıkarılmıştır. Salnameler ilk önce Maarif Nezareti, sonra Sicilli Ahvali Memurin ve nihayet Cumhuriyet'te Matbuat Umum Müdürlüğü tarafından çıkarılmıştır. 1928 ve 1929 yıllıkları Latin alfabe ile basılmış olup 1945'e kadar yayımlanamamıştır. 1945 yıllığı Basın ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce hazırlanmıştır.[18]

1945 yıllığının öncekilerden temel olarak iki farkı bulunmaktadır. İlki, yıllığın bir memurlar sicili olmaktan çok yıllığın yayımlandığı yıl içindeki devlet teşkilatını, devleti idare edenlerle birlikte yapılan işleri, kültür ve hayır kurumlarının çalışmalarını ve durumlarını saptayan bir eser olmasıdır. İkinci özelliği ise, devlet kurumlarını ve bu kurumların çalışmalarını gösteren fotoğraflara geniş ölçüde yer vermiş bulunmasıdır.[19]

Bu yılda kamu personelinin maaşlarında iyileştirme yapmak için çeşitli adımların atıldığı görülmektedir. Savaşın olumsuz yüklerini bertaraf etmeyi amaçlayan ve bütçelerden aylık ve ödenek alanlara bir aylık tutarında yapılacak yardım hakkındaki 4716 sayılı Yasa, bunlardandır. Yasayla yıl içinde bir defaya mahsus olmak ve ödeme zamanı Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmak üzere almakta oldukları aylık veya ödeneklerinin olağanüstü zamlarıyla birlikte bir aylık tutarın yardım olarak verileceği hükme bağlanmıştır.

Kamu personeline yönelik olarak 25 Aralık'ta Resmi Gazete'de yayımlanan ve Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair olan 3656 sayılı Yasada Değişiklik Yapılması ve Aylıklardan %5 Emeklilik Karşılığı Kesilmesi Hakkında 4805 sayılı Yasa adını taşıyan bir diğer düzenleme ile de devletin ve iktisadi devlet kuruluşlarının ücretli memurları ile muadil barem derecesindeki maaşlı devlet memurları arasındaki farklı uygulamanın ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

Bu durumda 1945 yılına dair memur istatistiklerine bakmak yararlı olacaktır. Ankara geçinme indeksinin 1939'da 102.5'den 1945'te 344.6'ya geldiği bu yılda, yılın asli memur maaşları itibariyle net aylık tutarları şu şekilde gerçeklemiştir (bkz. Tablo1):

18 TC Devlet Yıllığı 1944–45, Başbakanlık Basın Yayın Umum Müdürlüğü Yayınları, 1945, önsöz.
19 TC Devlet Yıllığı, a.g.k., önsöz.

Tablo 1: Asli Maaşlar İtibariyle Net Aylık Tutarları (Ayni ve nakdi yardımlarla ikramiye ve çocuk zamları dahil)

Barem Dereceleri	15	20	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100	125	150
Net Tutar	80	91	106	116	131	145	164	189	218	262	298	385	467	550

Kaynak: İstatistik Genel Müdürlüğü, Memur İstatistikleri 1939–1960, Yayın no: 414, s.4.

Bunlardan başka önceki yılda hazırlanan memurlarla ilgili bir yasa tasarısının izleri ve etkilerinin de bu yıla taştığı anlaşılmaktadır. Kamu personel sisteminde reform isteği olarak değerlendirilebilecek olan ve tarih olarak 1945 yılını gösteren "arşiv" belgesinde, Erzincan Mebusu Ş. Sökmensüer ve Mardin Mebusu E. Ergin tarafından verilen 4 Eylül 1944 tarihli bir memur tasarısının varlığı dikkati çekmektedir. Bu tasarının genel gerekçesinde memurların durumu şu şekilde ifade edilmektedir:[20]

Bugün bir hakikat olarak görüyoruz ki, amme hizmetleri sahası, geçen zamanlara nisbetle son derece genişlemiş ve memurlar sayısı binlerce aded yükselmiştir. Halk ile memurlar arasındaki münasebetler dahi, bu genişleme ve yükselme neticesi olarak o nisbette inkişaf etmiştir. Bunun içindir ki, memur meselesi, tarihte misli görülmemiş bir dava halini almıştır… Bu itibarla Memurin Kanununu, 18 senelik bir tatbik ve tecrübenin mahasalı olarak yenilemek ve bütün kanun değişikliklerini bir araya toplayarak zamanın içtimai ve iktisadi bakımdan ihtiyaçlarını ve icaplarını karşılayabilecek hükümlü bir kanun halinde tedvin etmek lüzumu bu projenin hazırlanmasını mucip kılan sebeplerdendir.

Hem tasarının genel gerekçesinde hem de ilgili literatürde çok sık dile getirilen "memur sayısında artış" ifadesi nedeniyle yılın memur sayısı önem kazanmaktadır. Aşağıdaki tablo (Tablo 2) 1945 yılında 3656 sayılı Yasaya tabi genel bütçeden maaş alan memurlara ait daireler itibariyle kanuni, fiili ve L cetveline alınan kadro sayılarına yer vermektedir:

31 Ocak 1946'da yayımlanmış olan İstatistik Genel Müdürlüğü'nün "Memurlar İstatistiği"'ne göre ise Türkiye'de toplam memur sayısı 222.166'dır. Bunların 106.361'i maaşlı, 106.410'u daimi ücretli ve 9395'i ise muvakkat ücretlidir.[21]

20 "Memurin Kanunu Proje ve Esbabı Mucibeleri adlı rapor", BCA: 30..10.0.0/16.88..1, Tarih: 0.0.1945, s.1.

21 Namık Zeki Aral, "Memurlar İstatistiği", Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı 214, Ocak 1949, s.476.

Tablo 2: 1945 yılında genel bütçede maaşlı memur kadro sayıları

Daireler	Kanuni	Fiili	L Cetveli
TBMM	135	135	0
Cumhurbaşkanlığı	18	18	0
Sayıştay	327	327	0
Başbakanlık	90	90	0
Danıştay	112	110	2
İstatistik Umum Müdürlüğü	135	134	1
Devlet Meteoroloji Umum Müdürlüğü	404	393	11
Diyanet İşleri Başkanlığı	509	509	0
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	1552	1533	19
Toprak ve İskân İşleri Genel Müd.	0	0	0
Basın Yayın ve Turizm Genel Müd.	335	187	148
Adalet Bakanlığı	7904	7588	316
Milli Savunma Bakanlığı	381	381	0
İçişleri Bakanlığı	4792	4788	4
Emniyet Genel Müdürlüğü	8633	8633	0
Jandarma Genel Kumandanlığı	38	38	0
Dışişleri Bakanlığı	523	457	66
Milletler Arası İktisadi İşbirliği	0	0	0
Maliye Bakanlığı	7624	7102	522
Milli Eğitim Bakanlığı	16866	11095	5771
Bayındırlık Bakanlığı	1619	1466	153
Ticaret Bakanlığı	806	777	29
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı	4934	4900	34
Gümrük ve Tekel Bakanlığı	3834	3513	321
Tarım Bakanlığı	3350	2813	537
Ulaştırma Bakanlığı	452	428	24
Çalışma Bakanlığı	64	63	1
Sanayi Bakanlığı	0	0	0
İmar ve İskân Bakanlığı	0	0	0
Toplam	**65437**	**57478**	**7959**

Kaynak: Memur İstatistikleri 1939–1960, a.g.k., yay. no: 414, s.7.

Öte yandan 1945 yılında bir kavramın genel yönetimi, yapı ve işleyiş bakımından oldukça etkilediği görülmektedir. Öyle ki, "rasyonalizasyon" kavramı 1945 yılında pek çok yazının konusu olmuştur. Bunlardan Berkes'in yazdığı "Rasyonalizasyon" kitabında kavram, "en yüksek verimle çalışma metot ve prensipleri" olarak görülmekte ve sanayi açısından "herhangi bir işin üretim işlemlerinin enaz masraf ve en yüksek mükemmeliyette meydana getirilmesini mümkün kılacak surette numuneleştirilmeleri" olarak tanımlanmaktadır.[22] Aynı yılda, İdare Dergisi'nde, Devlet Demiryolları Organizasyon Dairesi müfettişi olan Burhan Ergin tarafından da "Rasyonalizasyon" başlıklı bir makale yayımlanmıştır.[23] Bu yazıda da rasyonalizasyon kavramı etraflı bir şekilde incelenmekte ve kavram sözlük anlamı itibariyle "mantıki, akli ve isabetli bir mesai" olarak tanımlanmaktadır. Çeşitli disiplinler açısından kavramı ele alan yazı, devletçilik ve idarecilik açısından da rasyonalizasyonu öne çıkarmaktadır. Buna göre rasyonalizasyon, devletçilik ve idarecilik açısından iyi bir işbölümü sayesinde mümkündür. Bu işbölümü de ikiye ayrılmaktadır: a)Planlayan ve idare eden bir faaliyet, b)İcra ve ifa edici faaliyet. İlk durum, kurum sahiplerine ve girişimciye ait bir konu olmakla birlikte Devlet söz konusu olduğunda bu girişimin fahri organları idare mekanizmasının en büyük amirleri olacaktır. Burada faaliyetin planını yaparak, işlerin bu plana göre yürütülmesini kontrol etmek, idarenin iyi yürümesinden sorumlu olan makama ait olacaktır. İcra aşamasındakiler ise, öğrenmiş, öğretilmiş ve acemi olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır. Öğrenmiş olanlar, kurumda birinci derecede rollerine devam etmeli; kurum tarafından öğretilenlerden tam verim beklenmeli, acemiler ise elverişli oldukları işlerde çalıştırılmak üzere ayrılıp planla yetiştirilmelidir. Bunlardan sonra yazar rasyonalizasyon konusunda şu sonuca ulaşmaktadır:[24]

Şu halde rasyonalizasyon, bir ilim değil bilakis iktisat ilminin bir şubesi bulunurken 1920 senelerinde "işletme ekonomisi" adıyla ayrı bir ilim haline gelen ve az masrafla azami kar elde etmek diye tarif olunan tecrübî bir ilmin temin edeceği gayedir, diyebiliriz.

Ergin'e göre, idarenin rasyonelleştirilmesi denildiğinde işlemlerin hızlı, isabetli ve mükemmel bir şekilde uygulanması anlaşılmalıdır. Bu konuda yapılması gerekli reformlardan beklenenlerse şunlardır:[25]

En az memur, yeterli zaman ve iyi yöntem ile en fazla verim (randıman) elde etmek,

22 Hüsamettin Berkes, (Endüstride Ölçülülük) Rasyonalizasyon, Alsancak Demiryolları Basımevi, Ankara 1945, s.13.

23 Burhan Ergin, "Rasyonalizasyon", İdare Dergisi, Yıl 16, Sayı 172, Ocak-Şubat 1945, s.29–59

24 Ergin, a.g.k., s.29–31.

25 Ergin, a.g.k., s.33–34.

Memurların kudretlerini sürekli bir şekilde yetiştirmek ve sınavlarla artırmak suretiyle her birini kaliteleriyle uyumlu görevlerde çalıştırmak, terfi ve ceza işlemlerinde buna uygun davranmak,

Halk ile ilgili konuların basit formalitelere dönüştürülmesi ve bu yoldaki iş ve işlemleri kısaltmak ve azaltmak.

Rasyonalizm, Mıhçıoğlu'nun yerinde saptamasıyla gerçekte "Taylorizm" akımının ABD dışındaki adıdır. Akımın ortaya çıktığı dönemde daha çok özel kesimde yer alan sanayi kuruluşlarının etkilendiği bilinmektedir. Ancak giderek kamu yönetimi de bu gelişmelerden etkilenmeye başlamıştır. Sonraki dönemde özellikle Türkiye'deki "Örgüt ve Yöntem" (Organizasyon ve Metot) hizmetleri, işte bu bilimsel yönetim akımının kamu kesimindeki varlığının ve derinliğinin açık kanıtları olmaktadır.[26]

Bu yılda, Hükümet'in bir süre önce başlattığı rasyonalizasyon çalışmalarına yönelik yeni girişimlerin de varlığı saptanabilmektedir. Nitekim Abadan'ın yazısında[27], rasyonel bir kamu yönetimi kurulabilmesi için önemli yapısal değişikliklerin gerçekleştirilmesi zorunlu görülmektedir. Ancak yazara göre bundan önce hangi yapısal değişikliklerin olacağını belirlemek amacıyla bir inceleme kurulunun kurulması gerekmektedir. Bu amaçla bir kurulun teşekkülüne yönelik düzenleme de yapılmıştır. Bu düzenleme ile TBMM'de ek bir yasayla, Abadan'ın yedi ay önce kurulmuş dediği gerçekte 20 Temmuz 1944'te kurulmuş olan, ve Dâhiliye Vekâleti merkez teşkilat ve vazifeleri hakkında yasanın değiştirilmesiyle oluşturulan bir "tetkik heyeti" söz konusudur.[28] 4618 sayılı Yasanın gerekçesine göre, "cemiyet hayatında vukua gelmekte olan tahavvül ve inkişaflar yeni ihtiyaçlar doğurmakta ve çeşitli amme hizmetleri devletin faaliyet sahasına intikal ettikçe mahiyetlerine uygun tedbir ve tertiplerin derpiş edilmesini zaruri kılmakta"dır. Bu nedenlerle Tetkik Heyeti, "Umumi buhranın harp sonunda her sahada birçok değişiklikler yaratacağı; bunların idarede de esaslı tedbirler alınmasını gerektireceği düşünülerek ihtiyaçların akislerini ve bunların tesirlerini zamanında ilmi bir tarzda inceleyip hazırlıklarda bulunmak maksadile bir ilim ve ihtisas heyeti olarak kadroya eklenmiştir." Böyle bir heyetin henüz kurulup

26 Mıhçıoğlu'na göre, "*mühendis Frederick W. Taylor'ın adıyla, Taylorizm (Bilimsel Yönetim=Scientific Management) olarak anılan, ama Birleşik Amerika dışında daha çok "rasyonalizasyon = ussallaştırma" akımı adı verilen bu akım, bir işi yapmanın "en iyi tek yol" unu bulmaya çalışır ve bu amaçla hareket ve zaman incelemelerinden yararlanır. Kısaca "iş etüdü" adı verilen bu teknik, yüzyılımızın ilk yıllarından başlayarak sanayide verimliliğin artırılmasına büyük katkılarda bulunmuştur.*" Cemal Mıhçıoğlu, "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türkiye'de Kamu Yönetimi, ed. Burhan Aykaç vd., Yargı Yayınevi, Ankara 2003, s.387.

27 Yavuz Abadan, "İdare Sistemimiz Üzerine Düşünceler", Cumhuriyet, 2 Ocak 1945.

28 Tetkik Heyeti uygulaması başka bakanlıklar için de söz konusu olup bunlara Maliye Bakanlığı'nın Mali Tetkik Heyeti ile İktisat Bakanlığı'nın Sanayi Tetkik Heyeti örnek olarak gösterilebilir.

kurulmadığından, kurulmuşsa çalışmalarından ya da çalışmalarının sonuçlarından henüz haberdar olmayan yazara göre;[29]

İçişleri Bakanlığında kurulması kanunlaşan bu tetkik heyetinin, hakiki bilgin ve uzmanlardan toplanmış böyle bir tetkik heyetinin, öz meselelerimizi ele alarak umumi ve mukayeseli incelemelerle ilgili makamları ve halk efkârını hem dünyadaki cereyanlardan haberdar etmesi, hem de yurdun gerçek ihtiyaçları üzerinde aydınlatması yalnız büyük faydalar doğurmakla kalmıyacak, aynı zamanda bugüne kadar akademik çalışmaların idare ilmi ve hukuku sahasında bıraktığı boşluğu da dolduracaktır.

Böylece İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatına, bir başkan ve dört tetkik müşavirinden oluşan bir inceleme kurulunun eklenmesiyle oluşan bu yapı, yayın ve kütüphane işlerini idare etmek için kurulan Neşriyat Müdürlüğü'nün de kurula katılmasıyla oluşturulmuştur. İnceleme Kurulu, tetkik bürosundaki 1 şef, 2 mümeyyiz, 1 memur ile neşriyat bürosundaki 1 neşriyat müdürü ve 1 de mümeyyiz ile birlikte toplam 11 kişilik örgütlenme biçimini almıştır. Kurula seçilebilmek için Hukuk veya İktisat Fakültelerinden veya Siyasal Bilgiler Okulundan veya bunlara muadil yabancı memleketler fakülte ve okullarından mezun olmak, yabancı kültür dillerinden en az birine vakıf bulunmak ve heyetin uhdesindeki görevleri başarmağa muktedir olmak şarttır.

Tetkik Heyeti'nin görevleri yasanın 3.maddesinde şu şekilde belirlenmiştir:

Umumi ve mahalli idarelere müteallik mevzu ve meseleler hakkında incelemelerde bulunmak, hususiyle kanun ve nizamnamelerin tatbikatını tetkik ve takip etmek,

Yabancı memleketlerin idari mevzuat ve tatbikatını incelemek,

İştigal mevzularına müteallik neşriyatı takip eylemek,

Kanun ve nizamnamelerin tadile muhtaç cihetleri hakkında Vekâlet makamına teklifte bulunmak,

Kanun ve nizamname projeleri hakkında mütalaa yürütmek,

Vekâlet makamının isteği üzerine veya resen umumi ve mahalli idarelere müteallik mevzular ve mesele hakkında mütalaa vermek (Tetkik Heyeti birinci ve ikinci bentlerdeki tetkikatının neticelerini en az altı ayda bir vekâlet makamıyla vekilliğin ilgili dairelerine bildirir.),

29 Abadan, a.g.k., s.1.

İlmi ve umumi mahiyetteki incelemeleri ile diğer araştırmalarından vekâletçe mahzurlu görülmeyenleri neşretmek.

Tetkik Heyeti, vazifelerinde vekâletin ilgili daireleriyle işbirliği yapar. Vekâlete verilen umumi raporlarla teftiş raporlarından ve vekâlete ait her türlü vesika ve tetkiklerden faydalanır. İcabında anketler tertip eyler, ilmi heyetlerle temasta bulunur.

Abadan'ın yazısından 4 gün sonra Tetkik Heyeti Başkanlığı'na İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Hakkı Baydar Berksun atanmıştır.[30] Heyet'teki 4 müşavirliğe yapılan atamalar da saptanabilecek durumdadır. Bunlar 29 Temmuz 1944 tarihli ve 5769 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 100 lira maaşla Devlet Şurasında başmuavin ve müddeiumumî Vecihi Tönük'ün naklen tayini[31], 5 Ağustos 1944 tarih ve 5775 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Basın ve Yayın Genel Müdürlüğü Dış Yayın Dairesi Müdürlüğü mütercimi Abdulhalim Tevfik Alyot'un tayini[32], 4 Eylül 1944 tarih ve BCA 30..11.1.0/170.26..5 künyeli belgede yer alan mülkiye müfettişi Sıddık Tümerkan'ın 90 lira maaşla tayini ile 18 Eylül 1944 tarih ve BCA 30..11.1.0/170.28..18 künyeli belgede yer alan mülkiye başmüfettişi Hayri Orhun'un 100 lira maaşla Dâhiliye Vekâleti Tetkik Heyeti Müşavirliğine yapılan atamalardır.[33]

Abadan, yazısında, ayrıca anayasanın değişmez niteliklerinin idare açısından önemli bir kazanım olduğunu vurgulamakla birlikte, idari uygulamalar bakımından bazı eksiklerin varlığını da dile getirmektedir. Bu eksikleri önleyici tedbirler almak, kırtasiyeciliği, bürokrasinin bazı kötü geleneklerini ortadan kaldırmak için idare mekanizmasının çeşitli dalları arasında işlek bir koordinasyonun kurulması gerekmektedir.[34] Yazara göre, "bu bakımdan gelenekler de dahil, bütün idare kanunlarının, nizamlarının hatta emirlerinin gözden geçirilerek elenmesi; aykırılıkların kaldırılması; salahiyet mercilerinin açıkça belirtilmesi lüzumlu ve zaruridir." Bunun için ilk yapılacak işlerden biri, illerin yeni durum ve şartlara göre sınırlandırılması, diğeri de "idare mekanizmasının iyi bir surette işlemesini sağlayacak… memurlar statüsünün yeni şartlara göre ayarlanmasıdır."[35]

30 Bkz. 6 Ocak 1945 tarihli Resmi Gazete, Sayı 5898. Berksun'un atama kararnamesi BCA: 30..11.1.0/17237..10 künye ve 25 Aralık 1944 tarihli belgede yer almıştır.

31 Vecihi Tönük'ün 24 Temmuz 1944 tarihli atama kararnamesi için bkz. BCA: 30..11.1.0/168.20..20.

32 90 lira maaşla atanan A. Tevfik Alyot'un 29 Temmuz 1944 tarihli atama kararnamesi için bkz. BCA: 30..11.1.0/169.21..5.

33 Tetkik Heyeti müşavirlerinin yıl içinde pek çok çalışması/tercümesi aynı yıl İdare Dergisi'nde yayımlanmıştır.

34 Kırtasiyecilik konusunda Akşam Gazetesi'nden Refik Halid Karay da çeşitli yazılar kaleme almıştır. Bkz. "Memura ve Memurda Güven", 28 Temmuz 1945, s.1, "Kırtasiyecilik Saltanatı", 22 Eylül 1945, s.1.

35 Yavuz Abadan, a.g.k., s.1 ve devamı s.3. Memurlar konusunda benzer görüşleri sergileyen Us'a göre durumun görünümü şu şekildedir: "*Milli Mücadele, Kurtuluş zaferi ile sona erdiği zaman devlet memurlarının sayısı 62.000'den ibaret idi. Şimdi bu miktar 300.000 olmuştur. Bu miktar normal bir*

Sonuç olarak rasyonalizasyon kavramı temelinde idarede bir değişimin gerekliliğinden bahsedilir olmuştur. Öyle ki, bu yılda İdare Dergisi'nde, idarede rasyonalizasyon ve Tetkik Heyeti'nin işlevlerini içeren pek çok yazıya yer verilmiş durumdadır. Ancak insanların her değişikliğe karşı direnç gösterecek nitelikte muhafazakâr olmalarının göz önünde tutulması ve buna yönelik önlemler alınması, bu konu söz konusu olduğunda sıklıkla salık verilmektedir. Ayrıca mevzuata sıkı sıkı bağlılık ve teşkilatı, kadroları ve tesisatının azalmasını istememe yönünde iki grup bürokrasi hastalığının çözümü istenildiğinde de rasyonalizasyon uygulamalarının sürekli olması gerektiği ifade edilmektedir. Bunlara ek olarak, rasyonalizasyonun gerçekleştirilmesinden sonra bütün işlerin durum ve gidişlerini, istatistik, cetvel ve teftişlerle daima kontrol ederek, aksayan, düzelmesi olası ve düzenlenmesine ihtiyaç olan işlerin saptanmasının ve sürekli çözümlemeye tabi tutulmasının gerekliliği üzerinde de durulduğu görülmektedir.[36]

Sonuç

Türkiye, 1939 yılında başlayan savaşa yeni bir lider ve yönetim eşliğinde girmiş, kriz yönetimi sürecinde içeride ekonomik ve toplumsal örgütlenmelere yönelik düzenlemeleri yaparken, dışarıda jeopolitik durumu ve tarihsel misyonuna uygun bir "denge politikası" izlemiştir. Denge politikası, "mutlak maslahatçılık" biçiminde gerçekleşmemiş, içeride arızi sonuçlar doğuran eski rejim muhaliflerini barıştırmaya yönelik sentezci girişimlerle ve dışarıda bağımlılığı artıracak ikili anlaşmalarla sürdürülmüştür. 1945'de "birdenbire" başlayan dönüşüm/dönüm noktası tiradı, uluslararası gelişmeler ve çok partili dizgeye geçiş bakımından dile getirilirken, göz ardı edilen, bağımlılık bağlamında savaş içinde adım adım yürütülen düzenlemelerdir. Bağımlılığı sonraki süreçte giderek arttırmış olan gelişmeler ortaya çıkmış olduğundan 1945, ancak simgesel değer taşımaktadır. Bu noktada salt bürokrasinin etkisi ya da etkisizliğinden bahsetmek mümkün olmamakla birlikte dönemin tüm aktörleri bakımından daha geniş zaman dilimlerini incelemek gereklidir. Ancak hiç değilse Türk bürokrasisinde önemli yer değiştirmeler döneminin açıldığını ve böylece bir anlamda bürokratik elitin önceki göreli etkisini kaybetmeye başlamış olduğunu ve elbette bunun da "birdenbire" gerçekleşmemiş olduğunu belirlemek mümkündür. Üstelik bir tür "spoil sistemi"n ilk kez uygulanıyor olması hiç değilse olumsuz psikolojik etkiler yaratmış, ancak bürokratik elitin eski gücünü kaybetmesi, savaş nedeniyle ortaya çıkan

artış değildir. Bir takım teşkilatlar kuruluşlarındaki maksat ve gaye kalmamış olduğu halde yerlerinde durmaktadır. Lüzumlu teşkilat memur kalabalığına boğulmuştur. Az maaşlı üç memurun işini müreffeh ve muktedir bir tek memur görebilir. Devlet teşkilatımızı bu bakımdan tensika ihtiyaç vardır. Sulh devri ile beraber memurların hayat şartlarını tanzim etmek zamanı gelmiş olacaktır. Harp seneleri içinde bir milyon askeri silah altında bulundurmak mecburiyeti devlete üç yüz milyon liradan fazla bir masrafa mal oluyordu. Devlet bütçesi bir milyara yaklaştı. Bu arada memurların geçinme zorluklarına karşı tedbir alınamadı. Varidat kifayetsizliği buna imkân bırakmadı." Us, a.g.k., s.649–650.

36 Ergin, a.g.k., s.34–35.

"kıtlık" söylemi içinde maaş ya da ücretlerdeki ekonomik güç yitimi paralelinde değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme de rasyonel bürokrasisi olmayan ve bunu amaçlayanların söyleminin en temel vurgusu haline gelmiştir.

Kaynakça

Abadan, Yavuz, "İdare Sistemimiz Üzerine Düşünceler", Cumhuriyet, 2 Ocak 1945.

Aral, Namık Zeki,"Memurlar İstatistiği", Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı: 214, Ocak 1949, s.475–483.

Berkes, Hüsamettin, (Endüstride Ölçülülük) Rasyonalizasyon, Alsancak Demiryolları Basımevi, Ankara 1945.

Ergin, Burhan, "Rasyonalizasyon", İdare Dergisi, Yıl 16, Sayı 172, Ocak-Şubat 1945, s.29–59.

Fişek, Kurthan, Yönetim, AÜSBF, 1979.

Güler, Birgül Ayman, Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara 2005.

Güler, Birgül A. "Otuzlu Yıllarda Yönetim", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929–1939, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2007, s.1–20.

Güler, Birgül Ayman, "Kırklı Yıllarda Yönetim", Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940–1949, (ed.) Birgül A. Güler, AÜSBF, KAYAUM, Ankara, 2009, s.1–13.

Hanyal, Ragıp, Türkiye ve Yabancı Memleketlerde Barem Rejimi, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1951.

İçişleri Bakanlığı, İdare Kanunları Elkitabı 2, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Akın Matbaası, Ankara 1946.

İstatistik Genel Müdürlüğü, Memur İstatistikleri 1939–1960, Yayın No: 414.

Kantarcıoğlu, Selçuk, Devlet Personel Rejimi, DPD yayını, Ankara, 1977.

Mıhçıoglu, Cemal, "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (ed.) Burhan Aykaç vd., Yargı Yayınevi, Ankara 2003, s.385–395.

Sauvy, Alfred, Bürolar ve Bürokrasi, çev. Yıldızhan Yayla, Gelişim Yayınları, İstanbul, 1975.

TC Devlet Yıllığı 1944–45, Başbakanlık Basın Yayın Umum Müdürlüğü Yayınları, 1945.

T.İ, "Devlet Yıllığı 1944–1945", Ulus, 16 Aralık 1945.

Tutum, Cahit, Personel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1979.

Us, Asım, Asım Us'un Hatıra Notları, Vakit Matbaası, İstanbul 1966.

Williams, Raymond, Anahtar Sözcükler, çev. Savaş Kılıç, İletişim Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, 2005.