

**TÜRKİYE'DE PERSONEL REFORMU ÇALIŞMALARININ  
ALTYAPISI: 1930-60 YILLARI ARASINDA YABANCI UZMANLARIN  
KAMU YÖNETİMİNE İLİŞKİN HAZIRLADIKLARI RAPORLAR**

**Bülent Kara**

**Öz**

*Bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti'nde 1930 - 1960 döneminde kamu reformu çerçevesinde gündeme gelen yaklaşımlar yabancı uzman raporları çerçevesinde ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede 1960 öncesi dönem kendi içinde iki dönemde (1930 – 1945 dönemi ve 1945 – 1960 dönemi) olarak irdelenmiştir. Yaşanan tüm sorunlara rağmen 1930 -1945 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir. 1945-1960 yılları arası dönemde, özellikle yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda, kamu personel rejiminin iyi işlemeyişinin sebepleri üzerinde durularak mevcut sorunlara çözüm önerileri getirilmiş ve personel sistemimizin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır. Bu raporlar ışığında, sorunlu alanlar bir yana bırakılırsa Türk kamu reformu çalışmaları tam üyelik sürecinde bulunan Avrupa Birliği normları ile de uyumlaştırılarak yeni bir evreye girmiştir.*

**Anahtar Sözcükler**

*Kamu yönetimi, personel reformu, sosyolojik altyapı, kamu yönetimi raporları  
The Infrastructure of Public Reforms in Turkey: An Analysis of the Reports  
Prepared by the Foreign Experts in the period 1930-60*

**Abstract**

*This study examines the Republic of Turkey's 1930 – 1960 period from public reforms' point of view in light of foreign experts' related reports regarding the issue. The study takes the 30-year period as two distinct periods, which was divided as '1930 – 1945 period' and '1945 – 1960' period. Despite countless problems encountered along the first period, civil workers' life conditions can be said to be attractive from some points in sum. The reports prepared regarding post-1945 period were specifically focused on the reasons of mismanagement within the public area, and explicit remedy proposals were included as well, all calling for reforms. These studies were used as base by the following studies on public reforms and related applications. Leaving the problematic parts aside, it can be said that Turkish public reform studies have thus already entered a new phase in line with Turkey's desire to be an EU member.*

**Keywords**

*Public Administration, Personnel Reform, Sociological Background, Public Administration Reports*

**Giriş:**

Modernleşme sürecine Batı ülkelerine oranla daha geç bir dönemde giren Türkiye'de idari reform çalışmaları hemen her dönemde gündemde olagelmıştır. Kamu idaresindeki eksiklik ve yanlışlıkları gidermek amacıyla Osmanlı döneminden bu yana çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış, konu zaman zaman öne çıkmış, zaman zaman geri plana itilmiş olmakla birlikte gündemdeki yerini hep korumuştur.

En ünlüsü Koçi Bey risalesi olarak bilinen çeşitli ulema çalışmaları yanında devlet eliyle yürütülen reform çalışmalarına Osmanlı döneminde, genel olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonra rastlandığı söylenebilir. Osmanlı'da modern anlamda idari reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda özellikle rüşvet ile mücadele üzerinde durulduğu görülmektedir.<sup>1</sup>

Tanzimat dönemi ve sonrasında reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde bir genişleme göstermiştir.<sup>2</sup>

Cumhuriyet döneminde ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. İdari reform konusu özellikle 1960 yılından sonra, kalkınma planlarında özel bir yer almıştır. Bu nedenle, Cumhuriyet döneminde yapılan idari reform çalışmalarını, planlı dönemden önce ve planlı dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında incelemek daha doğru olacaktır. Çünkü 1963 yılında başlayan planlı kalkınma döneminde<sup>3</sup> kadar gerek kamu yönetiminin gerekse Kamu iktisadi teşekküllerinin düzenlenmesi ile ilgili çeşitli raporlar hazırlanmış, yasa değişiklikleri ile bazı düzenlemeler yapılmışsa da geniş kapsamlı çalışmaların planlı kalkınma döneminde başlatıldığı görülmektedir. Metin Heper’e göre “planlı kalkınmadan önceki dönemde, bazı yabancı uzman ve kurullar ve ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından önemli bazı araştırmalara yaptırılmıştır. Ancak ortaya atılan önerilerin uygulanmasına geçilmesi için ciddi bir çaba harcanmamıştır.”<sup>4</sup>

Yukarıda anılan ve 1960 öncesi raporların uygulamadaki yerlerine ilişkin Heper’in görüşü bu çalışmada ele alınacağı gibi başta Hines Raporu<sup>5</sup> olmak üzere çeşitli raporlar için doğru olmakla birlikte tümünün dikkate alınmadığını söylemek de pek doğru görünmemektedir. Kamu yönetimi reform çalışmalarından her ne kadar planlı dönem öncesi ve sonrası olarak iki dönem altında söz edilse de bu çalışmada sadece 1960 öncesine, yani planlı dönem öncesine bakılacaktır. 1930-60 yılları arasındaki kamu yönetimi reform çalışmalarının içinde ise esas olarak yabancı uzman ve uzman heyetlerinin yaptığı, daha doğrusu onlara talep üzerine yaptırılan, inceleme-öneri raporlarına odaklanılacaktır. Yabancı uzman ya da uzman heyetlerine yaptırılan çalışmaların detaylarına geçmeden kısaca Cumhuriyetin ilk dönemlerinde yerli kişi, kurul ve kuruluşlarca yapılmış araştırma raporlarına özet düzeyinde değinmek konunun daha iyi anlaşılmasına katkı sağlayacaktır.

Devletin artan görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ise ancak iyi işleyen bir kamu personel rejimi ile mümkün olacaktır. Bu sebeple, Cumhuriyetin ilanıyla birlikte ilk ele alınan konulardan biri de mevcut kamu personel rejiminin çağın ve Cumhuriyetin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi olmuştur. Ancak cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak planlı kalkınma dönemi öncesine kadar, personel sistemine ilişkin olarak çıkarılan yasalar, memurların maaşlarının ve kadrolarının belirlenen gereksinimlere göre düzenlenmesinin ötesine geçememiş, üstelik yapılan her yasal düzenleme ile sistem biraz daha bozularak içinden çıkılmaz duruma getirilmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda yapılan ilk yasal düzenleme 31 Aralık 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu’dur. Bu yasada memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir. Bu yasa 44 yıl yürürlükte kalmıştır. Bütünü itibarıyla, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk statüsü yarattığı söylenebilmekle birlikte bu yasanın; memur olmanın yalnız genel koşullarını ve

en az gerekli niteliklerini saymakla yetindiği, hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bıraktığı gözlenmektedir. Merkezi bir personel birimi mevcut değilken personel sınıflandırılması da yapılmaya başlanmış, hizmete almada liyakat ilkesine yeterince uyulmamıştır. Sınıflandırmanın bulunmayışı ayrıca ücret eşitsizliklerine de yol açmıştır.

1926-1965 yılları arasında 788 sayılı Memurin Kanunu seti ile düzenlenen kamu personel rejimi 1965'ten günümüze 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu seti ile belirlenmiştir. Her iki dönemin ortak özelliği, kalkınma sürecinde öncü güç rolü verilen bürokrasinin genişleme yönündeki değişimini ilkelere bağlamak olmuştur.<sup>6</sup>

### **Yabancı Uzman Raporları ve İçerikleri**

Yerli uzman raporları ve bakanlık çalışmalarını anmanın ardından 1930-1960 yılları arasında görüşleri son derece etkili olmuş bulunan yabancı uzman raporlarının neler olduğuna, neler önerdiğine ve birbirlerinden farklarına değinmek yerinde olacaktır. Söz konusu dönemde görülebildiği kadarıyla yedi önemli yabancı uzman raporu hazırlanmıştır. Bunlar tarih sıralaması ile verilecek olursa şunlardır:

- Hines Raporu (1933)
- Neumark Raporu ( 1949)
- Thornburg Raporu (1949-1950)
- Barker Raporu (1951)
- Martin ve Cush Raporu (1951)
- Leimgruber Raporu (1951);
- Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959)

Kimi zaman olduğu gibi uygulanmasına karar verilen, kimi zaman ise görmezden gelinen ya da daha doğru bir deyişle benimsenmeyen bu raporlar 1960 sonrasının çalışmalarına önemli bir birikim devretmiştir denebilir. Şimdi sırasıyla bu raporlara değinilecektir.

#### **1. Hines Raporu**

Walker D. Hines ve arkadaşlarının; 1933-1934 döneminde “Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki” adlı çalışması Mayıs 1934'de İktisat Vekili Celal Bey'e sunulmuştur.<sup>7</sup> 1932 yılında Türkiye Cumhuriyeti Devleti ABD'deki uzmanlara açık olarak altı kişilik bir iktisadi danışmanlık kadrosu açmıştı. Bu altı kişinin dördü ticaret ve madencilikte teknik uzman, diğer ikisi ise İktisadî Uzman ve genel İktisadî Danışman titrleri ile hizmete alınacaktı. İktisadî Uzman ayrıntılı bir ekonomik rapor hazırlamakla yükümlüyken, İktisadî Danışman bu raporda dile getirilecek önlem ve adımların gerçekleştirilmesini sağlamak üzere çalışacaktı. Her ne kadar İktisadî Danışman görevine hiçbir zaman kimse seçilmediyse de, İktisadî Uzman görevine bir ABD'li, Walker D. Hines getirildi<sup>8</sup>. Bu görevden önce New York'ta bir hukuk bürosunun ortakları arasında yer alan Hines, uluslararası iktisat ve tahkim konularındaki uzmanlığından ötürü, (Türkiye'nin Washington Büyükelçisi Ahmet Muhtar Bey'in daveti üzerine) ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından Türkiye'ye gönderilecek ABD heyetinin başına seçildi. Hines Türkiye'de ve Türkiye üzerine birbuçuk yıl kadar çalıştı ve gözlemlerde bulundu.

Hines Raporu olarak bilinen rapor Walker D. Hines ve Edwin W. Kemmerer ve başka bazı uzman yabancılar ile Şükrü Baban ve Hazım Atif Bey

gibi Türk yardımcıları hazırlamışlardır. Hines’ten sonra raporda katkısı büyük olan Kemmerer de Cambridge Üniversitesi’nde özellikle Latin Amerika ekonomilerine yönelik çalışmaları ile tanınmış bir uzmandı.

Rapor Mustafa Kemal Atatürk’ün 1923 yılının Ocak ayında Alaşehir’de sarf ettiği “ Arkadaşlar! Bundan sonra çok önemli zaferlere kavuşacağız. Fakat bu zafer süngü zaferleri değil, iktisat, ilim, bilgi ve anlayış zaferleri olacaktır.”<sup>9</sup> sözünün İngilizcesi ile başlamaktadır<sup>10</sup>. Bu alıntı aslında raporun bütününe özetler nitelikteydi ve 1929 Büyük Kriz’i sonrasında ABD’de ve dünyada yeniden güçlenmeye başlayan devlet destekli kalkınma ile özel girişimciliğin bir arada desteklendiği, liberal sayılamayacak fakat özel sektörü es geçmeyen nitelikleri haizdi.

Ankara, Köy Öğretmenevi Basımevi’nce 1935 yılında basılan Hines Raporu’nda, şeker ithalat yasağının halka yükü anlatılıyor ve Hollanda’da şekerin fiyatı 7-9 kuruş iken yerli şekerin 26-29 kuruşa satıldığı, bunun üstüne de vergi eklendiği ve sonuçta iki şeker fabrikasının %33 kar ettiği hususlarına dikkat çekiliyordu.<sup>11</sup> Özgün hâli İngilizce olan rapor yedi ciltten meydana gelmekteydi, raporun Türkçe çevirisi ise üç kitaptan oluşuyordu<sup>12</sup>. Rapor ilk kez 1934 yılında o zamanki Ekonomi Bakanı Celal Bayar’a sunulmuştu.

Ekonomik kalkınmada devletin vazgeçilemez rolü olduğunu düşünmekle birlikte, girişimci ruhun asla kösteklenmemesi görüşünü taşıyan ılımlı liberal Celal Bayar’ın görüşlerine de koşut bir biçimde raporda devletin “piyasalardaki belirsizlikleri giderici bir müdahil rolü üstlenmesi gerektiği” fakat bununla birlikte özel sektörün gelişimini olanaklı kılmak için özel sektöre yön ve yol gösterici olması gerektiği ifade edilmektedir<sup>13</sup>.

Daha sonra Türkiye ekonomisi hakkında da başka bazı yabancı uzmanlar ile hükümete raporlar hazırlayan (örneğin demiryolları vb. konularda) Hines’in raporu kamu rejiminin bulunduğu duruma değinmesi bakımından bu alanda yapılmış ilk çalışmalar arasında anılmaktadır. Ancak Celal Bayar’ın bakanlıktan ayrılmasının ardından Selim İkin’e göre çok sayıda basılmış bulunan bu raporlar İnönü tarafından toplatılarak Kağıt Fabrikasına gönderilmiştir.<sup>14</sup>

Hines Raporu yumuşak bir kamu girişimciliği önermiş ancak planlı bir kamu rejiminden ziyade liberal sayılabilecek bir kamu yapılanmasını savunduğu için daha sonraki tartışmalar açısından hem önemli olmuş hem de çok tartışmalı yanları nedeniyle unutulmuştur.<sup>15</sup> Raporun unutulma nedenlerinden bir başkası olarak da raporda sınai (endüstriyel) kalkınmanın Türkiye’nin öncelikli hedeflerinden biri olması gereğine herhangi bir vurgu yapılmamış olmasıdır<sup>16</sup>. Türk köylüsüne başat öncü ve ekonominin en büyük varlığı payesi veren bu raporla, Türkiye devletinin daha güçlü bir köylü sınıfının siyasi anlamda da güçlenmesine sıcak bakmayacağı olgusu göz ardı edilmiştir.

## 2. Neumark Raporu

Kamu reformu konusundaki asıl çalışma İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden Fritz Neumark’dan gelmiştir. 1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Dr. F. Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine “Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında” bir rapor hazırlamıştır. Raporda idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenleme için gerekli örgütler, memur sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler, ilkeler ve öneriler yer almıştır. Kısaca Neumark Raporu olarak bilinen Devlet

Daire ve Müesseslerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor, yedi bölümden oluşmaktadır.

Raporun ilk bölümünde, idari reformu gerektiren sebepler üzerinde durulmuş ve bu sebepler arasında memur sayısının dağılımındaki dengesizlik, memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme eksiklikleri, mevzuat yetersizlikleri, aşırı kırtasiyecilik ve denetim sistemindeki bozukluklar sayılmıştır. İkinci bölümde, idarenin yeniden yapılandırılması için öncelikle bir teşkilatın kurulmasından söz edilmiş ayrıca her bakanlığın bünyesinde reform çalışmalarını yürütecek komisyonların kurulması önerilmiştir. Üçüncü bölümde, kamu yönetimiyle ilgili problemlerin ve bunların çözümü için alınacak tedbirlerin halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulması önerilmiştir. Diğer bölümlerde ise, personel ve ücret sorunları tespit edilerek bu hususlarda çözüm önerileri geliştirilmiştir.<sup>17</sup>

Neumark, memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunları rasyonel çalışmayı engellemesi sebebiyle önemli görmektedir. Raporda; memur sayısının bazı dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber genelde gereğinden fazla olduğu ifade edilmiştir. İşin gerektirdiği nitelikte ve yeterli sayıda memurun elde tutulup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilmiştir

Raporda, personel sisteminde yaşanan sorunların çözümü için, çeşitli bakanlık, genel müdürlük ve şubelerin birleştirilerek rasyonalizasyona gidilmesi, ücret politikalarının yeniden ele alınması, hizmet içi eğitime önem verilmesi, işe alma ve yükselmelerde sınav sisteminin uygulanması önerilmiştir.<sup>18</sup>

Neumark Raporu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerinin bir bölümü personel konusunu, çalışmada anılan haliyle, memur politikasını içerir. Raporda memur sayısı ile niteliğine ilişkin sorunlar rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görülmektedir. Memur sayısının, kimi dairelerde az olduğu belirtilmekle beraber, genelde, gereğinden fazla bulunduğu dile getirilir. İşin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilir. Bu durumda ücret yetersizliği sorunu da giderilecek, çok sayıda kişiye maaş ödeyip verim sağlayamama yerine bu para, işinin gerektirdiği bilgiye sahip ve görevinin önemini bilincinde olup tam randımanla çalışacak az sayıdaki memura dağıtılarak bu kesimin yaşam standardı artırılmış olacaktır. Bunun özü, eğitime göre kategorileştirme (ör. A, B, C gibi), her kategori içinde farklı maaş miktarlarına denk düşen dereceler oluşturulmasına dayanıyordu. Ayrıca, odacı/hizmetliler için de bir dereceye kadar barem rejimine benzer bir ücret rejimi belirleyecek bir yasa çıkarılması öneriliyordu.<sup>19</sup>

### 3. Thornburg Raporu

Uluslararası güç yapısındaki dönüşümden, ekonomisi en çok etkilenen ülkelerden biri de, savaş sonrasında ittifaklar arayan, askeri ve ekonomik yardımlar peşinde koşan Türkiye oluşturmuştur. Türkiye'nin bu dönemdeki yöneticileri, 1947 yılında, makine ve teçhizat için yardıma ihtiyaç duydukları gerekçesiyle Türkiye'nin de Marshall Planı'na alınması ve bu plandan 615 milyon dolar yardım yapılması isteminde bulunmuşlardır. 1948 yılının Temmuz ayında Türkiye, Marshall Planı'na alınmış ve ABD ile İktisadi İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayı izleyen aylarda yardım programını yürütecek bir Amerikan Heyeti Türkiye'ye gelerek Ankara'ya yerleşmiştir.<sup>20</sup> İşte

Thornburg Raporu olarak anılacak yabancı uzman çalışması bu yardım geleceği varsayımı çerçevesinde gündeme gelmiştir.

Thornburg Raporu olarak anılan çalışma American Standart Oil Şirketi’nden Max Weston Thornburg’un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler ve yazdığı “Türkiye Nasıl Yükselir?”(1949) ve “Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi” (1950) adlı iki çalışmayı içerir<sup>21</sup>. Bu raporlar Twentieth Century Vakfı’nca ABD’nin yardım etme ya da yatırım yapması olasılığı yüksek ülkelere yönelik hazırladığı raporlardan Türkiye için olan bölümünü oluşturmaktadır, diğer iki ülke Yunanistan ve Brezilya’dır<sup>22</sup>. Söz konusu vakfın başındaki kişi olan Thornburg, 1947 yılında Bahreyn’deki petrol arama çalışmaları sırasında Türkiye’yi de ziyaret ederek ülkenin durumu hakkında incelemelerde bulunmaya başlamıştır<sup>23</sup>.

Raporlarda nitelikli uzman ve danışmanlara gereksinim olduğu, bozuk yönetimin ekonomideki verimsizliğin hazırlayıcısı olduğu dile getirilmiştir. Thornburg Raporu’na göre, iyi yetişmiş, nitelikli yöneticiler ve uzman personelin sağlanması için yeterli yani liyakat ilkesine önem verilmesi ve ücret sisteminin de bunu geliştirecek düzeyde ve uygun olarak kurulması gerekliydi.<sup>24</sup> Raporların yazarları yazarları ülkede tarımın gerikalmışlığı ve yanlış kullanılan 20. yüzyıl endüstriyel üretim tekniklerine ilişkin gözlemlerinin ardından daha temel gereksinimlerin karşılanmasına yönelik istemler ve buna bağlı öneriler sıralamıştır<sup>25</sup>. Bu öneriler arasında kırsal kesimde yaşayan halkın temel yol, su elektrik benzeri gereksinimlerinin karşılanması yönlü yatırımlar yapılması, hafif sanayi üretim yerlerine yatırım yapılması yer almaktadır.

Raporlarda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin (SSCB’nin) desteği ile Kayseri’de tekstil alanında yapılan yatırımlar, ya da Karabük’teki demir-çelik tesisleri oldukça sertçe eleştirilerek bunların ham ve yararlı olmaktan uzak yatırımlar olduğu belirtilerek, bir ölçüde SSCB’ye ve bu devletin yatırım desteğine karşı olunması gereğine vurgu yapılmıştır<sup>26</sup>. Buna koşut olarak devletçi politikalar söz konusu raporlarda güçlü bir biçimde eleştirilmiş, ve Türkiye Cumhuriyeti’nin devlet destekli kalkınma hedefinin yönünü giderek özel sektöre bırakacağı bir gelişim eğrisi çizmesinin yararlı olacağı belirtilmiştir<sup>27</sup>. Söz konusu eleştiriler nedeniyle Thornburg Türkiye basınında sert eleştirilere uğramıştır<sup>28</sup>. Türkiye’ye yatırım yapacak işadamları, söz konusu raporlarda uyarılarak kendilerini koruyucu yasal zemin sağlanmadan yatırım yapmakta aceleci davranmamaları önerilmiş ve Türkiye’deki bürokrasi üstü örtülü olarak eleştirilmiştir. Ayrıca ABD’nin Türkiye’ye ekonomik yardım yerine teknik yardım<sup>29</sup> sağlamanın hem ABD hem Türkiye için daha iyi olacağı ifade edilmiştir<sup>30</sup>.

#### 4. Barker Raporu

1951 yılında Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası’nın (Dünya Bankası) finanse ettiği ve 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker’in ismine atfen Barker Raporu adı verilen çalışma 15 Mayıs 1951’de dönemin cumhurbaşkanı Celal Bayar’a sunulmuştur<sup>31</sup>. Benzerlerine daha kapsamlı olduğu söylenebilecek bu rapor, Türk idari sistemiyle ilgili sorunları tespit edip, personel sorunları ile ilgilenecek bir devlet personel dairesi kurulması ve yine devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirmekte ve merkeziyetçi sistemi, yetkilerin alt kademelere verilememiş olmasını eleştirmektedir.<sup>32</sup> James Barker tarafından

hazırlanan bu yabancı uzman çalışmasının temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu yönetimi ve personel sistemi üzerinde de durulmuş ve bu konularda çeşitli öneriler getirilmiştir.

276 sayfa, 19 tablo ve 3 haritanın yer aldığı raporun Türk Hükümeti ve Dünya Bankası işbirliği ile hazırlandığından söz edilmekte ise de, raporu hazırlayan kurulda bir tek Türk uzmanın yer almaması ilgi çekicidir. Raporda sözü edilen konular, iki temel bölüm ve on üç ana başlık altında toplanmıştır. Rapor şu bölümlerden oluşmaktadır:

1. Türk ekonomisinin tarihsel gelişimi, Atatürk dönemindeki devrimci atılımlar, devletçilik uygulamaları, Türkiye'nin sorunları ve ekonomik gelişme modeli,
2. Türkiye'nin kaynakları, fizikî coğrafyası, iklim ve yağış durumu, toprakların kullanımı, madenler, tarımsal donanım, hayvancılık, sanayi bitkileri, elektrik üretimi, taşımacılık, malî kaynaklar, dış ekonomik etkenler ve ulusal gelir durumu,
3. Kaynakların kullanılması ve ekonomik gelişme,
4. Ekonomik politikaların, yatırımların, kaynak ve harcamaların, bütçe, bankacılık ve ekonominin önündeki engellerin koordinasyonu ,
5. Tarım, Ormancılık, Balıkçılık konusunda önerilen programın temel konuları, yönetim, araştırma ve personel, üretimin artırılması, makineleşme, sulama işleri, krediler, destekleme fiyatları, pazarlama ve depolama,
6. Sanayi ve madencilik, pazarlama, yatırım programları, maden politikası, donanım, personel eğitimi, ve çalışma politikaları, eğitim programları,
7. Taşımacılık, haberleşme, enerji, demiryolları, karayolları, limanlar ve vapurculuk, hava yolları,
8. Devlet yatırımlarının organizasyonu ve özel girişimin desteklenmesi,
9. Eğitim ve genel sağlık politikası,
10. Kamu yönetimi,
11. Yatırımların organizasyonu,
12. Uluslararası ekonomik durum,
13. Ekonomik gelişme programı ve finansmanı.

Barker raporunda, devlet rejiminin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmadaki rolü irdelenerek personel rejimine ilişkin kimi değerlendirmelere gidilmiştir. Bu çerçevede personel ve barem yasalarının getirdiği sistemin yetersiz kaldığı ortaya konmuştur. Barker'a göre, hizmete alma çoğu kez gereksinime göre yapılmadığı için devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır. Raporda hizmetler sınıflandırılmamıştır, yükselmeler yeterlikten çok kıdeme dayandırılmaktadır. Maaşlar artırılmasına karşın memurun satın alma gücü azalmaktadır. Bu saptamalar temelinde raporda, merkezi bir personel dairesinin kurulması ve kamu personel rejiminin baştan sona yeniden ele alınması önerilmiştir.<sup>33</sup>

Baker raporunda, üyelerinin hükümet ve yabancı uzmanların yardımlarıyla tarafsız bir "Kamu Yönetimi Komisyonu" kurularak, söz konusu komisyonun devlet yönetimini iyileştirecek önerilerde bulunması, otoriter devlet anlayışının önüne geçilmesi, önemli kararların yüksek makamlara sunulması, memurlara geniş sorumluluklar yükleyen uygulamadaki yasal hükümlerin kaldırılması, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması, memur

sayısının azaltılması, devlet kurumlarında çalışanların özel sektörden çok daha az ücret almaları nedeniyle, özellikle de sağlık sektöründe çalışanları bu uygulamadan olumsuz şekilde etkilediği belirtilerek, ülkedeki personel eğitimini gerçekleştirecek bir “Merkezi Personel Dairesi”nin kurulması önerilmektedir<sup>34</sup>. Ayrıca bürokrasiye siyaset bulaştırılmaması, yani gereksiz yere memurların görevlerinden alınmaması, memurların siyasete karışmaması, devlet kurumlarının gereksinimi olan araç-gereç ve maddeleri satın almak üzere, merkezî bir tedarik kurumunun kurulması, Maliye Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılması, basitleştirilmiş bir muhasebe sistemine geçilmesi, muhasebe müdürlerinin yalnızca amirlerine karşı sorumlu olması, Sayıştay’ın denetleme sorumluluğunun, Yüksek Denetleme Kurulu’nun denetimine bağlı olanlar dışında, bütün kurumları kapsayacak şekilde genişletilmesi önerilmektedir<sup>35</sup>.

D.P hükümetleri uygulamada bu önerileri dikkate almakla birlikte kamu yönetiminde esaslı bir değişikliğe gitmemişlerdir. 11 Mart 1954 tarihinde 6400 sayılı yasa ile, raporda da önerildiği gibi, Devlet kurumlarının gereksinimlerini karşılamak üzere “Devlet Malzeme Ofisi” kurulmuş, Sayıştay’ın yetkileri genişletilmiştir<sup>36</sup>.

Barker Raporu’na göre, personel ve barem kanunlarının getirdiği düzenlemeler yetersizdir. Hizmete alma çoğu kez ihtiyaçla ilgilendirilmediğinden Devlet dairelerinde gereğinden fazla memur bulunmaktadır. Hizmetler sınıflandırılmamıştır ve yükselmeler yeterlilikten çok kıdeme dayandırılmaktadır. Verimsiz memurlar katı memurin mevzuatından himaye görmektedirler. Personel sistemimizde yaşanan sorunların çözümü amacıyla; sınıflandırma, maaş, emeklilik ve malullük sigortası, işe alma ve yükselme usulleri, fazla olan personelin hizmetten uzaklaştırılması gibi konular üzerinde durulmuş, bu amaçla merkezi bir personel örgütünün kurulması önerilmiştir. Barker Raporu, Devlet Personel Dairesinin kurulmasına vesile olacak ilk yazılı kaynak olması bakımından önem taşımaktadır.<sup>37</sup>

### **5. Martin ve Cush Raporu**

Yine 1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur. Aynı yıl Maliye Bakanlığı tarafından Barem sistemi konusunda bir rapor hazırlanmıştır<sup>38</sup>. James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından Maliye Bakanlığının kuruluş ve çalışmalarına ilişkin olarak hazırlanmış bir uzman tetkiki olmakla birlikte çalışmada merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği vurgusunun öne çıktığı bir kamu reformu önerisi de yer almaktadır. Bu çalışma yine kamu reformu çerçevesinde kamu maliyesinin temellerine ilişkin önemli saptamalar içermesi bakımından da önemlidir.

James W. Martin ile Frank C. E. Cush’un 1951 yılında bütçemizin yapısı ve ana felsefesi hakkında yaptıkları değerlendirme hem personel rejiminin ötesinde kamu yönetiminin maliye, bütçe politikaları ile ilgisini kurması hem de dönemin kamu maliyesi anlayışını tetkike tabi tutması bakımından önemlidir. Konu raporda şu biçimde dile getirilmiştir:

“Cumhuriyet kurulduğu zaman, eski devrin mali yolsuzluklarını ortadan kaldırmak için sıkı tedbirlerin alınmasına ihtiyaç görülmüştür. Bu cümleden olarak, tafsilatlı bütçenin Büyük Millet Meclisinin kabul etmiş olduğu şekle harfi harfine uygun olarak tatbiki şarttır; bundan herhangi bir inhiraf olursa buna



sebepler olanlar şahsen mesul tutulmak suretiyle cezalandırılır. Bunun neticesi şu olmuştur: Kanun ve ona uyararak teessüs eden teamüller bütçeyi herhangi bir maksat veya mevzu için Meclis tarafından sarfına salahiyyet verilen miktardan 1 kuruş fazla harcanmamasını temin edecek bir vasıta olarak telakki etmektedir. Ve işin garibi 1 kuruş tasarruf etmek için icabında 20 lira sarf edilmektedir. ...Bu telakkinin diğer neticelerini en belirgin bir şekilde görmek için, basit bir muamelede bile bir takım masraflı muhaberata girildiğine ve lüzumundan çok fazla gecikmelere sebebiyet verildiğine, küçük bir memurun 'acaba Sayıştay bana ödenemez bir tazminat hükmeder mi' diye üç yıl bekleye bekleye maneviyatının nasıl bozulduğuna bakmak kafidir. Bu küçük memur mesela bir tahsildar ise ve yaptığı 50 000 liralık bir tahsilata mukabil 30 liralık bir tahsilatı dikkatsizlikle ihmal etmiş ise yine mesul olacaktır. (Zira) mevcut kanun, zimmete para geçirmenin yanında masum yanılmalar da dahil, yolsuzlukları önlemek üzere tertip edilmiştir<sup>39</sup>

Bu değerlendirmeler bir taraftan bütçenin yapılma ve uygulanmasına hakim olan ilkeleri ve zihniyeti; bir taraftan da Türkiye'deki denetim uygulamalarını biçimlendirmiş olan temel motif ve gerekçeleri gözler önüne sermektedir. Martin ve Cush Raporu olarak bilinen bu çalışmada konumuzla ilgili olarak belirtilen diğer önemli nokta merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiğinin belirtilmiş olmasıdır. Ayrıca personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler arasında, devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması yer alıyordu.<sup>40</sup>

Kamu yönetiminin tümünü kapsayan ortak bir personel politikası ile yeni ve uygun yöntemler geliştirip, söz konusu yöntemleri gözden geçirerek sürdürmek amacıyla Türkiye'de merkezi bir personel örgütü kurulması fikrine ilk olarak 1950'de hazırlanan Barker Raporu'nda değinilmiştir. Bu rapordan üç ay sonra yayınlanan Martin ve Cush Raporu'nda yetki alanı bütün bakanlıkları, katma bütçeli kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ile yerel yönetimleri kapsayacak merkezi bir personel dairesinin kurulması önerilmiştir. Türkiye'de merkezi bir personel örgütünün kurulmasını, çok önemli ve zaruri bir ihtiyaç olarak gündeme getiren bu raporlar, Devlet Personel Dairesinin kurulmasını hızlandıran ve sağlayan önemli araştırmalardır<sup>41</sup>.

### 6. Leimgruber Raporu

İsviçre eski Başbakanı Walter Leimgruber'e yaptırılan ve ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yoğunlaşan 1951 tarihli inceleme bir rapor halinde, 25.11.1952 tarihinde hükümete sunulmuştur. Raporda, idare teşkilatı incelenerek Bakanlıkların organizasyonu üzerinde durulmuş, kamu personelinin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, kadrolardaki şişkinlik ve sınıflandırma konularında görüşlere yer verilmiştir<sup>42</sup>.

"Zat işleri"nin eşgüdümünü sağlayacak bir merkezi personel dairesi kurulmasını öneren<sup>43</sup> Leimgruber Raporu'na göre, merkezi yönetim ve belediye personelinin hukuksal statüleri, ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlikler, personel sınıflandırılması konuları sorun alanlarını oluşturmaktadır.<sup>44</sup>

### **7. Maurice Chailloux-Dantel Raporu**

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel’in başkanlığında bir heyet Türkiye’de Devlet memuriyeti, Devlet Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi konularında araştırmalar yapmıştır. Bu çalışmalar 1959 yılında bir rapor haline getirilmiştir.

Maurice Chailloux-Dantel’in adı ile bilinen çalışma Türkiye’de devlet personeli hakkında bir araştırma biçiminde yürütülmüştür. Bu raporda Neumark’tan farklı olarak, devlet hizmetinde çalışanların mesleki niteliklerini etkileyen unsurlar üzerinde durulmuştur. Buna bağlı olarak, devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetişmeleri için büyük ölçüde alınmış önlemler bulunmadığı dile getirilir. Özellikle orta kademe memurlar için bu önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu memurların, idarenin karşılaştığı sorunlarla bunların çözüm yolları hakkında daha çok bilgilendirilmeleri, bunlar için sistematik bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanır.

Raporda ayrıca, yürürlükteki mevzuatı, cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli yasaya göre daha az savunduğu yorumu yapılır. Buna göre, meslek “teminat”ları yavaş yavaş “kemirilmiş”tir saptamasına yer verilir. Ast-üst ilişkilerinde bu teminatı sağlaması gereken yetki-sorumluluk ölçüsüzlüğüne 6435 Sayılı Yasanın izin verdiği hukuk-dışılığın bu kemirilmedeki rolüne işaret edilir. Terfi sistemi açısından, memurun mesleğini en iyi biçimde yapıp yapmadığından çok, şahsına/haysiyetine itibar edilen “şahsi mertebeye sistemi”ne bağlı bulunduğu belirtilir.

İşe hukuki statünün ıslahı ile başlamak gerektiğini ileri süren bu rapora göre, maaş ve ücretler, fiyat değişmelerine göre zamanında ayarlanamamaktadır, bunun sonucunda (memurlar) satın alma güçlerinin bir kısmını kaybetmişlerdir. Aylıklardaki mertebeler silsilesi sürekli tehdit altındadır; “tazminat”lar, anarşi halinde türemişlerdir. Bir “devlet memuriyeti siyaseti”nin ihdas edilmesi lazımdır.<sup>45</sup>

### **Dönemin Yerli Uzmanlık Raporları**

1930-1960 sürecinde yerli uzman ya da uzman heyetlerince kamu yönetimiyle doğrudan ya da dolaylı ilişkili raporlar arasında, 1951 yılında Maliye Bakanlığı tetkik kuruluna hazırlattırılan “Devlet Memurları Ücret Rejimini Islahı Hakkında Rapor” ilk vurgulanması gereken raporlar arasındadır. Bu raporda barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.<sup>46</sup>

Türkiye’de kamu yönetimi denince akla ilk gelen kamu personel rejimi olmaktadır. Bu özellikle cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren konuya ilişkin düzenlemelerin bu başlık altında ele alınmasından kaynaklanır. Kamu personel rejimi, en genel tanımlama ile devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu hizmeti görevlilerinin bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların bütünüdür. Bir başka ifade ile kamu personel rejimi; kamu personeli, kamu hizmetleri ve devlet arasındaki hukuki statüyü düzenlemektedir. Devletin görev ve sorumluluk alanının zaman içinde genişlemesi kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik bakımından artmasına sebep olmuştur. Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor’da, barem sistemi incelenmiş,

sistemin eksik ve aksayan yönleri ortaya konulmuş ve sorunların giderilmesi amacıyla yapılması gereken değişiklikler önerilmiştir. Önerilen değişikliklerin mali yükü ile bu yükün nasıl finanse edileceği de Raporun son bölümünde açıklanmıştır. Raporda, Maliye Bakanlığına bağlanacak merkezi düzeyde bir personel komitesi kurulması öngörülmüştür.<sup>47</sup>

Bu çerçevede anmamızın zorunlu olduğu ikinci önemli başlık olan “Devlet Personel Kanunu Tasarısı”, o dönemde yaşanan sorunlar ve yabancı uzman raporları dikkate alınarak Başbakanlıkça, Maliye Bakanlığına yeni bir Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve bu Tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM’ye) sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde mevcut barem kanunlarının, memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlayamadığı, atama, terfi ve nakiller bakımından idareye gerekli hareket serbestisini vermediği belirtilmiştir. Tasarının, kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkanlar dahilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir.

Devlet Personel Dairesinin kurulması ve görevleri ayrı bir düzenlemeye gidilmesine gerek görülmeden Tasarının ilgili maddelerinde düzenlenmiştir. Tasarıda; kurumların adil ücret prensibini gerçekleştirmek, objektif esaslara göre memur ile hizmetlileri sınıflandırmak, kadroları kurumların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek, hizmetli unvanlarını standartlaştırmak, askeri kadrolardan gerek görülenleri sivil kadrolara veya sivil kadroların askeri kadroya geçişi ile ülke koşullarını göz önüne alarak maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklerle ilgili teklifte bulunmak, ilgili kanun, tüzük ve talimatname projelerini hazırlamak üzere Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin kurulması önerilmiştir.

Tasarı, personel sistemine ilişkin genel bir düzenleme öngörmesine ve kanunlaşmamasına rağmen, Devlet Personel Dairesinin kurulmasını amaçlayan ilk kanuni düzenleme girişimi olması açısından önemlidir. Söz konusu Tasarı, seçimlerin öne alınması sebebiyle TBMM Bütçe Komisyonunda görüşüldüğü sırada kadük olmuştur. Aynı Tasarı 1958 yılında tekrar TBMM’ye sunulmuşsa da görüşülemeyerek tekrar kadük olmuştur.<sup>48</sup>

Bunların dışında yerli uzman raporları çerçevesinde ücret reformu öngören 1952 tarihli “Devlet Memurlarının Ücret Rejimlerinin Islahı Hakkında Rapor” adlı Gıyas Akdeniz Raporu anılabilir. Gıyas Akdeniz raporunda önerilen reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi gerekiyordu. Bu dönem içinde yerli uzmanlara hazırlattırılan raporlar arasında anılması gereken son önemli rapor ise Türkiye ve Ortadoğu amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan 1958 tarihli “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”dur. Bu raporda barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.<sup>49</sup>

### **Sonuç**

Cumhuriyetin kuruluşundan, özellikle 1930 yılından planlı dönem olarak adlandırılan 1960’lı yıllara kadar olan dönem boyunca Türkiye’de Kamu

reformu çerçevesinde gündeme gelen yaklaşımlar yabancı uzman raporları çerçevesinde ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede 1960 öncesi dönemi kendi içinde iki dönem içinde algılamak mümkün görünüyor: 1923–1945 yılları arası memurların hukuki durumlarına ilişkin bir altyapı ve çerçeve oluşturma çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemdir. Bu dönemde, Devlet memurları açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde personel rejimi ile ilgili yaşanan başlıca sorun alanları olarak; merkezi bir personel örgütünün kurulmamış olması ve hizmetlerin sınıflandırılmamış olmasının personel sisteminin verimli işlemlerini engellemesi, hizmete almada kurumlara geniş takdir yetkisi tanınması ve sınav yapılması ilkesine gereken önemin verilmemesi, ücret adaletsizliğinin yapılan birçok düzenlemeye rağmen önlenmemesi sayılabilir. Ancak yaşanan tüm sorunlara rağmen 1923–1945 arası dönemde, memurlar açısından güvenceli ve ekonomik yönden çekici sayılabilecek bir memurluk statüsü oluşturulduğu söylenebilir.

1945-1960 yılları arası kendinden sonra gelen dönem için alt yapının oluşturulduğu, personel reformunun zorunluluğunun ortaya konulduğu ve özellikle bu konularda yabancı uzman raporlarının hazırlandığı bir dönemdir. Bu dönemde, özellikle yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda, kamu personel rejiminin iyi işlemeyişinin sebepleri üzerinde durularak<sup>50</sup> sorunlara bu raporlarca getirilen çözüm önerileri aktarılmış ve personel sistemimizin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır.

Özellikle 1949–1959 yılları arasında Türkiye’deki idare ve personel sistemleri konularında incelemelerde bulunan ve yeniden düzenlemeler hakkında yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporlar personel rejimimiz hakkındaki belirlemeleri Türk kamu yönetimi reformlarına yön veren çalışmalar olmaları bakımından önemlidir. Bu çalışmalar daha sonraki yıllarda yapılan ve genellikle yerli uzman kişiler ya da uzmanlık heyetlerince ortaya konan kamu yönetimi reform tasarıları ve uygulamalarına tartışma zemini sağlamıştır. Hines Raporu dışında yukarıda anılan tüm raporlar Cumhuriyet kadrolarınca dikkate alınmanın ötesinde, burada ifade edilen öneriler uygulamaya dönük uzman fikirleri olarak değerlendirilmiş ve belli uyarılma ve değişikliklerle birlikte yaşama geçirilmeye çalışılmıştır.

Bugün gelinen noktada genel açıdan bakıldığında, Türk kamu bürokrasisinin, son yıllarda tekrar önemsenen klasik kamu yönetimi yaklaşımının savunduğu, özerklik, yansızlık, eşitlikçilik, profesyonizm vb. ilkelere uzak olduğu, bürokrasinin siyasal etkiye fazlasıyla açık olduğu, buna karşın bürokrasinin nesnel işlevleri dışında kimi ekstra işlevlerle siyasal alanda yer bulmaya çalıştığı dikkat çekmektedir. Bürokrasinin ve siyasal alanını netleştirmek, iki başlıktan kurtarmak, hem bürokrasi hem de siyasal alanın özerkliği dolayısıyla, etkin ve verimli işleyişi açısından önem taşımaktadır. Bürokrasi-siyasal iktidar ilişkisinin sorunlu ve gerilimli bir nitelik taşımasında, siyasal kültürümüz ve kadim devlet geleneğimizin de büyük payı bulunmaktadır. Bürokrasinin, büyük ölçüde devletle özdeş ve devleti temsil eden bir hüviyete sahip olması, doğal olarak, bürokrasinin etkinliğini ve siyasal alanda nüfuz elde etmesini olağan kılmaktadır. Bu da, bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde karmaşaya, yer yer gerilimli süreçlerin yaşanmasına neden olmuştur.

Sorunlu alanlar bir yana bırakılırsa Türk kamu reform çalışmaları tam üyelik sürecinde bulunulan Avrupa Birliği normları ile de uyumlaştırılarak yeni bir evreye girmiştir. Planlı kalkınma dönemi başında daha çok sanayileşmeye odaklanan kalkınma anlayışı, bugün hızla küreselleşen günümüz dünyasında, pek çok alanda bir dizi yapısal reformu gerçekleştirerek, temel özgürlüklerin öne çıkarıldığı, hukukun üstünlüğünün yaşama geçirildiği, bilgi toplumunun temellerinin atıldığı, her yönden güçlü ve istikrarlı modern bir ülke oluşturmaya odaklanan bir anlayışa dönüşmüş bulunmaktadır.

#### Kaynakça

- ALBAYRAK, Mustafa. "Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası"nın Hazırladığı İlk Raporun (1951) Demokrat Parti Hükümetlerinin Politikalarına Etkileri", T.C. Başbakanlık Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi,  
<http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiIcerikNo=135&Yer=DergiIcerik>
- AYTAÇ, Ömer. (2004), "Kuramsal Açından Kamu Bürokrasisi - Siyasal İktidar İlişkisi", **Polis ve Sosyal Bilimler Dergisi** - 2.Sayı.
- BAŞBAKANLIK Devlet Personel Başkanlığı, "**Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi**", (Cumhuriyetimizin 80.Kuruluş yılı kutlamaları çerçevesinde "Kamu Personel Rejiminin Gelişimi" konulu ve 24 Ekim 2003 düzenlenen KAMU PERSONEL REJİMİNİN GELİŞİMİ adlı paneldeki konuşmalar metni)  
<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>
- DPT. (2000), **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- FODOR, Pal. (1999), "*15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform*", Çev. Erdal Çoban, **Tarih İncelemeleri Dergisi**, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi yayını.
- FRANCK, Peter G. (1950), "Book Review: Turkey: an Economic Appraisal", **The American Economic Review**, 40 (1), ss. 191 – 194.
- GEOGRAPHICAL REVIEW. (1950), "Review: Turkey an Economic Appraisal", 40 (3), ss. 495 – 496.
- GÖREN, İhsan. "23/Kasım/1999 Tarihinde İstanbul/Divan Otel'de Düzenlenen, "**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay**" Konulu Seminer notlarından,  
[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu\\_denetim/kamu\\_mali\\_yonetimini\\_n\\_yeniden\\_yapilandirilmesi\\_ve\\_denetim.mcw](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_denetim/kamu_mali_yonetimini_n_yeniden_yapilandirilmesi_ve_denetim.mcw)
- GÜLER, Birgül A. (1999), Nursel Öztürk, Onur Ender Aslan "Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu, Kritik ve Reform Önerileri," Ankara.
- GÜVEN, Sami. (1998), **1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerine Amerikan Kalkınma Reçeteleri / Hiltz Raporu / Thornburg Raporu / Barker Raporu**, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- HEPER, Metin. (1977), **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi açısından bir İnceleme**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- ILKİN, Selim. (1982), **Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri**, İstanbul: Yapı ve Kredi Bankası

- KANTARCIOĞLU, Selçuk. (1977), “Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?” **DPT** Yayınları No: 34, Ankara.
- KEMMERER, Edwin W. (1934), **Kemmerer Papers**, cilt 1, Box: 289, Princeton: Princeton University Library Press.
- PATTON, Marcie J. “**U.S. Advisory Aid to Turkey: The Hines-Kemmerer Mission 1933-1934**”, [research.yale.edu/ycias/database/files/MESV3-4.pdf](http://research.yale.edu/ycias/database/files/MESV3-4.pdf)
- ŞAYLAN, Gencay. (2000), **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, İstanbul: Tesev Yayınları.
- T. C. Başbakanlık Devlet Personel Daire Başkanlığı “Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu , Görevleri ve Teşkilat Yapısı”,  
<http://www.dpb.gov.tr/teskilat1.htm>
- VANER, Tekin. (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Raporları**, 2 Şubat, Ankara.  
[www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_personel\\_metin\\_tebliğ3.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ3.php)
- YENAL Oktay. (2001), **Cumhuriyet’in İktisat Tarihi**, İstanbul: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası yay.  
[www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_personel\\_metin\\_tebliğ3.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ3.php)
- YÜCEL, Yaşar (1988), **Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.