



## TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORM İHTİYACI: REFORMU GEREKTİREN DIŞ ETKENLER EKSENİNDE BİR DEĞERLENDİRME

### REQUIREMENT OF REFORM IN TURKISH PUBLIC PERSONNEL REGIME: AN EVALUATION IN LINE WITH THE EXTERNAL FACTORS NECESSITATING REFORM

Yakup ALTAN<sup>1</sup>

#### ÖZ

*Bu makalenin amacı, Türk kamu personel rejiminde son dönemde yoğunlaşan reform ihtiyacını reformu gerekli kılan dış etkenler ekseninde değerlendirmektir. Bu kapsamda dış etken olarak değerlendirilecek yeni kamu yönetimi anlayışının temel söylemleri, Avrupa Birliği İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri, OECD ve AB-OECD ortak girişimi olan SIGMA programı ve Türkiye raporları, Dünya Bankası ve Uluslar arası Para Fonu ile yapılan antlaşma metinleri içerik analizi yöntemiyle değerlendirilmiştir. Yapılan analiz neticesinde, belirtilen dış etkenlerin Türk kamu personel rejimiyle ilgili olarak rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede ve bu kapsamda saydamlık ve hesap verebilirliğe, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı yargılanmaları konusuna, sendikal haklara, liyakat ilkesine, adil ve şeffaf bir ücret sisteminin kurulması gereğine ve çağdaş insan kaynakları standartları doğrultusunda kapsamlı bir kamu personeli reformu yapılması gerekliliğine yoğun şekilde vurgu yapıldığı görülmektedir.*

*Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Personel Rejimi, Personel Reformu, İnsan Kaynakları Yönetimi, Avrupa Birliği, Yeni Kamu Yönetimi, OECD, SIGMA Programı, Dünya Bankası, IMF.*

#### ABSTRACT

*Aim of this study is to evaluate the requirement of reform which has accumulated recently in Turkish public personnel regime, in line with external factors that necessitate reforms. In this perspective, fundamental discourses of the New Public Management approach, and the progress reports and the accession partnership documents of European Union, and the SIGMA Programme which was a collaborative undertaking of OECD and EU-OECD, and the reports related to Turkey, and the letters of agreement signed with the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) which might be considered as exterior factors have been evaluated with the content analysis method.*

<sup>1</sup> Doç. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, yakupaltan@sdu.edu.tr

*As a result of the analysis carried out, it seems that there have been an intensive emphasis in the exterior sources on the requirement of reforms in Turkish public regime in relation to struggle against bribery and corruption, and to the transparency and the accountability in this scope, and to bring the public personnel who are claimed that they committed crimes in the service to trial, and to the union rights of personnel, and to the principle of loyalty, and to establish a fair and transparent salary system, and to apply a comprehensive public personnel reform in line with the contemporary human resource standards.*

**Keywords:** *Turkish Public Personnel Regime, Personnel Reform, Human Resource Management, European Union, New Public Management, OECD, SIGMA Programme, World Bank, IMF.*

## 1. GİRİŞ

Endüstri devrimi, ekonomik buhranlar, dünya savaşları, bilişim teknolojilerinin ortaya çıkışı ve küreselleşme gibi olaylar ve olgular tüm dünyada hem özel sektörde hem de kamu sektöründe değişim ve dönüşümleri beraberinde getirmektedir. Şirketler çok uluslaşmakta, devlet anlayışı değişmekte etkinlik ve verimlilik, ekonomiklik, hesap verebilirlik, açıklık, yönetim, esneklik, performans odaklılık, rekabet edebilirlik ve sonuç odaklılık gibi yeni kavram ve uygulamalar modern dünyanın yeni değerleri olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte vatandaşların daha iyi ve nitelikli kamu hizmeti yönündeki talepleri, devletin icra organı olan kamu yönetimi teşkilatını israftan uzak, vatandaş memnuniyetini ön plana alan bir anlayışla etkin ve verimli işleyen örgüt yapıları kurmaya itmektedir. Süreç, kamu yönetimlerinin yapısal ve işlevsel açıdan reforma tabi tutulması şeklinde ilerlemektedir. Reform çalışmalarında kamu yönetiminin ana elemanları arasında yer alan kamu personel rejimlerine yönelik düzenlemeler de önemli bir yer tutmaktadır.

Türkiye’de de Cumhuriyetin ilanında günümüze genel olarak kamu yönetimi ve özel olarak da personel rejimiyle ilgili sürekli bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı yönetiminin yapısal ve işlevsel özelliklerini taşıyan Türk kamu personel rejimi, ilk kez 1926 tarihli 788 sayılı Memurın Kanunu ile kurulmuş, daha sonrasında ise 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile günümüze kadar gelmiştir. Her iki dönemde de kamu personel rejimini şekillendiren bu yasalar, taşıdıkları eksiklikler dolayısıyla sürekli eleştirilmiş, iç ve dış gelişmelerin etkisiyle tüm kesimler tarafından geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılması yönünde talepler ortaya çıkmıştır.

Bu makalede, Türk kamu personel rejiminde ortaya çıkan reform ihtiyacı, reformu zorlayan dış etkenler ekseninde değerlendirilmektedir. Değerlendirme, Türkiye’de yönetim yapısını ve uygulamalarını şekillendiren temel değerler ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslar arası birliktelikler üzerinden yapılmaktadır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışının söylemleri ile Avrupa Birliği’nin, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi ulusüstü örgütlerin konu ile ilgili temel metinleri içerik analizi yöntemiyle analiz edilmekte, Türk kamu personel rejimine ilişkin sorun alanları, bakış açısı ve reform önerileri ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

## 2. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNİN TARİHSEL ARKA PLANI

Devletin istihdam ettiği personelin çalıştırılma rejimi şeklinde ifade edilen kamu personel rejimi (Aslan, 2005: 1), kamu yönetiminin ana unsurları arasında yer alır. Yönetim sisteminin odak noktasını oluşturan kamu personel rejimi, toplumsal, ekonomik, kültürel, siyasal ve yönetsel tüm değişimlerden doğrudan etkilenir (Canman, 1995: 251). Bu açıdan bakıldığında Türk kamu personel rejimi de Osmanlı'nın son döneminden günümüze sürekli bir değişim ve dönüşüm geçirmektedir<sup>2</sup>.

### 2. 1. Planlı Kalkınma Dönemi Öncesi Türk Kamu Personel Rejimi

Planlı kalkınma dönemi öncesi Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk kamu personel rejiminde, Osmanlı devlet yönetiminin yapısal ve işlevsel temel özelliklerinin korunduğu görülmekle birlikte, yeni oluşturulmaya çalışılan personel rejiminde “liyakat”<sup>3</sup> ve “kariyer” ilkeleri benimsenmiştir (Tutum, 1979: 15). Yeni bir düzen oluşturma çabalarının yoğunlaştığı bu dönemde Türk kamu personel rejimini yasalarla kurma ve geliştirme yolunda adımlar atılmıştır. Bu adımlarla personel rejimi, anayasal ve yasal düzenlemeler yapılarak maaş ve ücretler, emeklilik, harcırah, işçilerin statüsü vb. açılardan bir dizi değişikliğe uğramıştır (Öktem, 1992: 86).

23 maddeden oluşan 1921 Anayasası'nda<sup>4</sup> doğrudan personel rejimiyle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, Anayasanın çizdiği adem-i merkezîyetçi devlet örgütlenmesi, kamu personel rejiminin de bu ilke çerçevesinde yapılanmasını gerektirmiştir. Bu dönemde doğrudan kamu personel rejimini düzenleyen bir kanun çıkarılmadığından, 1876 sonrası temel hukuki düzenlemeleri uygulanmıştır (Aslan, 2006: 217-219). Türk kamu personel rejimine ilişkin asıl düzenlemeler ise 1924 Anayasası<sup>5</sup> ile başlamıştır. 1924 Anayasası'nın 23. maddesinde milletvekilliği ile memuriyetin bağdaşmayacağı hükmü getirilirken, 28. maddesinde bir milletvekilinin memuriyeti kabul etmesi halinde milletvekilliğinin düşeceği ifade edilmiştir. 1924 Anayasasının “Memurlar” kenar başlığını taşıyan 92, 93 ve 94. maddeleri ise doğrudan memurlara yöneliktir. 92. maddede her Türk vatandaşının yeterliğine ve hak edişine göre, Devlet memuru olabileceği hükmüne yer verilerek liyakat ilkesine vurgu yapılırken, 93. Maddede memurlarla ilgili yapılacak her tür düzenlemenin ancak kanunla yapılabileceği ve 94. maddede de kanunsuz emre uymanın memuru sorumluluktan kurtaramayacağı düzenleme altına alınmıştır. Böylece 1876 Islahat Fermanıyla birlikte ifade edilmeye başlanan liyakat ilkesine Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren vurgu yapılmıştır. Türk kamu personel rejimiyle ilgili esas önemli gelişme ise 1924 Anayasasının 93. maddesinde öngörülen, bütün memurların nitelikleri, hakları ve görevleri, maaş ve ödenekleri, atama

<sup>2</sup> Cumhuriyet dönemi öncesi Türk kamu personel rejimiyle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Muzaffer SENCER, “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 17, Sayı 2, Haziran 1984, s. 21-44; Bilal ERYILMAZ, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları, İstanbul 1992; Roderic H. DAVISON, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform 1856–1876**, C: 1, (Çev. Osman Akinhay), Papirus Yayınları, İstanbul 1997; Ali AKYILDIZ, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform**, Eren Yayınları, İstanbul 1993; İlber ORTAYLI, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara 2008; Metin HEPER, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayınları, Ankara 1974; Carter V. FINDLEY, **Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform**, Çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul 1994; Carter V. FINDLEY, **Kalemîyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1996.

<sup>3</sup> Türk kamu personel rejiminde liyakat ilkesine geçiş 1856 tarihli Islahat Fermanı’yla başlamış, 1876 Anayasası ile de anayasal kural haline getirilmiştir. Bkz. Birgül Ayman GÜLER, **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara 2005, s. 157-159.

<sup>4</sup> 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu, 3. Tertip Düstur, Cilt: 1, s. 196, Ceridei Resmiye, 1-7 Şubat 1337, Kanun No:85

<sup>5</sup> 1924 Anayasası, T. Düstur, Cilt 26, s.170, Resmi Gazete 15/1/1945-5905, Kanun No: 4695, Kanun Tarihi 10/1/1945

ve işten çıkarılmaları ile görevde yükselmelerinin özel bir kanunla düzenlenmesi ilkesi gereğince 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurın Kanunu<sup>6</sup> ile gerçekleşmiştir.

788 sayılı Memurın Kanunu'na göre memur ve müstahdemler olmak üzere, kamu işçileri dışında iki temel istihdam biçiminden bahsedilmiş (1. madde) ve kanunun askeri personel hariç olmak üzere tüm devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiştir (2. madde). Yasada müstahdemlerin memur hukuk ve haklarına sahip olmadıkları da vurgulanmıştır. Müstahdemlere emeklilik hakkı verilmesi uygulaması ancak 1949 yılında gerçekleşmiştir.

Bu kanun, Cumhuriyet Türkiye'sinde kamu personelinin genel bir statü içerisinde düzenlenmesi ve dönemin şartlarına göre kamu personel sisteminin oluşturulmasında gerekli olan temel bazı ilkeleri ortaya koyması bakımından değerlendirildiğinde ileri sayılabilecek bir düzenleme şeklinde ifade edilmektedir (Akgüner, 2001: 14). Kırk dört yıl yürürlükte kalacak olan 788 sayılı Memurın Kanunu, maaşlar dışında kamu personeline ilişkin tüm konuları (istihdam türleri, memur ve müstahdem olabileceği şartları, adaylık, sicil, tayin, terfi, takdirname, disiplin, haklar ve yasaklar gibi) düzenlemiştir (Tutum, 1979: 16). Memur maaşları ise 1927 yılında çıkarılan 1108 sayılı Maaş Kanunu<sup>7</sup> ve 1929 yılında çıkarılan 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun<sup>8</sup> ile düzenlenmiştir. Daha sonra 1939 yılında çıkarılan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun<sup>9</sup> ile 1929 tarihli Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yine bu dönemde memurlara derecelerine göre maaş zammı, yakacak zammı ve çocuk zammı gibi iyileştirmeler getiren 1942 yılında 4178 sayılı Memur ve Müstahdemlere Verilecek Olağanüstü Zam Hakkında Kanun ile devlet memurlarına ek ödeme yapılmasına ilişkin 1943 tarihli 4500 sayılı Umumi Muvazeneden Ve Umumi Muvazeneye Dahil Dairelere Bağlı Müessese Ve Teşekküllerden Maaş, Ücret Ve Tahsisat Alanlara Birer Aylık İstihkaklarının İlâveten Verilmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren oluşturulmaya çalışılan kamu personel rejimi; bu alanın yasalarla düzenlenmesi geleneğini oluşturmuş, kamu personelinin yargısal denetimini özel kurallara bağlamış, sistemin genel yönetiminden sorumlu bir personel dairesi bulunmadığından sorumluluk bir ölçüde Devlet Personel Dairesi'nin kuruluşuna kadar Maliye Bakanlığı'na bırakılmış ve personel alım faaliyetleri bakanlık ve dairelerce yerine getirilmiştir (Tutum, 1979: 16-17).

Ancak, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yürütülmeye çalışılan yeniden yapılanma ve sanayileşme süreci, henüz bu dönem tamamlanmadan gelen II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki ekonomik ve mali sıkıntılar, diğer tüm alanlardaki gelişmeleri etkilediği gibi Türk kamu personel rejimini de etkilemiş ve istikrar kazanmasına engel olmuştur (Sulhun, 1989). Yeni kurulan Cumhuriyet'in personel rejiminin yasalarla oluşturulmaya çalışıldığı bu dönemde memurluk, hukuki açıdan güvenceli, ekonomik açıdan çekici, çalışma kuralları açısından disiplinli, halkla ilişkiler açısından otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomayı esas alan, yükselme açısından kıdeme dayalı, şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir görünüm taşımaktadır (Tutum, 1979: 17).

<sup>6</sup> 31.3.1926 tarih ve 788 sayılı Memurın Kanunu, **Düster**, 3. Tertib, Cilt 7, s. 667-682.

<sup>7</sup> 2.7.1927 tarih ve 1108 sayılı Maaş Kanunu, **Düster**, 3. Tertib, Cilt 8, s. 855-859.

<sup>8</sup> 30.6.1929 tarih ve 1452 sayılı Devlet Memurları Maaşının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun, **Düster**, 3. Tertib, Cilt 10, s. 629-634.

<sup>9</sup> 8.7.1939 tarih ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun, **Düster**, 3. Tertib, Cilt 20, s. 657-761.

1920-1945 arası dönem Türk kamu personel rejiminde liberal kamu personel sistemi dönemi olarak adlandırılmaktadır. 1920'den 1929 yılına kadar geçen dönem liberal kamu personel rejiminin devrim koşulları altında kurulduğu, 1929'dan 1945 yılına kadar geçen dönem ise kurulan liberal kamu personel rejiminin yerleştiği bir dönemdir (Aslan, 2005: 243). Bu dönemde yeniden düzenlenmeye çalışılan kamu personel rejimi genel ilkeleri bakımından, batılı ülkelerde uygulanan yaygın birikim rejimleriyle paraleldir (Aslan, 2005: 248).

Planlı dönem öncesinde, Türk yönetim sisteminin ve kamu personel rejiminin problemlerine çözüm bulmak amacıyla pek çok uzman ve kuruluşa rapor hazırlattırılmıştır. Bu dönemde hazırlattırılan yabancı uzman raporları; DORR Raporu olarak bilinen Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki (1933), THORNBURG Raporu olarak bilinen Türkiye Nasıl Yükselir isimli rapor (1949), NEUMARK Raporu olarak bilinen Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor (1949), BARKER Raporu olarak bilinen Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler (1951), MARTIN- CUSH Raporu olarak bilinen Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor (1951), GRUBER Raporu olarak bilinen İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor (1952), HANSON Raporu olarak bilinen Türkiye'de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi (1954), CHAILLEUX-DANTEL Raporu olarak bilinen Türkiye Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma'dır (1959). 1933 yılında Dorr Raporu ile başlayan yabancı uzman raporlarının bazılarında genel anlamda Türk yönetim sisteminin bir değerlendirmesi yapılırken, bir bölümünde de personel rejimi ve problemleri ele alınmıştır. Raporların hemen tamamında merkezi düzeyde bir personel dairesi kurulması önerisi, yurt dışına eğitim görmek üzere eleman gönderilmesi, memur sayısının azaltılması yönünde tavsiyeler bulunmaktadır (Yayman, 2008:204-205).

Bu dönemde kamu hizmetlerindeki genişleme eğilimi ve kırsal alanlara kadar kamu hizmetlerinin götürülmesi çalışmaları ile birlikte çok partili hayata geçişe yönelik atılan adımlar yönetim sisteminin ve onun bir parçası olan personel yönetimi sisteminin yetersizliklerini de belirgin biçimde ortaya koymuştur (Canman, 1995: 249).

## **2. 2. Planlı Dönemde Türk Kamu Personel Rejimi**

1924 Anayasası ile başlayıp 1926 tarihli 788 sayılı Memurlar Kanunu ile ana çerçevesi çizilen Türk kamu personel rejimi, 1965 yılına kadar devam etmiştir. Bu dönemde ilk olarak 17/12/1960 tarihinde 160 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesi<sup>10</sup> kurulmuştur. 1961 Anayasası'nın 117. maddesinde de 1924 Anayasasına benzer şekilde memurların nitelikleri, atanmaları, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenmesi ilkesine vurgu yapılmıştır. Bu kapsamda öteden beri tartışılan yeni bir personel yasası hazırlama girişimleri<sup>11</sup> bir sonuca ulaşmış ve 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>12</sup> çıkarılmıştır. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, daha uygulanmaya başlanmadan büyük bir dirençle karşılanmış, 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilerek, 1970 yılında uygulanmaya başlanmıştır (AKGÜNER, 2001: 17). 1965 yılında

<sup>10</sup> 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi, 8/6/1984 tarihli 217 numaralı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenerek Devlet Personel Başkanlığı şeklinde teşkilatlanmıştır.

<sup>11</sup> Bu konudaki en somut adım Demokrat Parti iktidarı tarafından 1956 yılında TBMM'ye gönderilen "Devlet Personel Kanunu" tasarısıdır. Ancak tasarı kanunlaşmamıştır.

<sup>12</sup> 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, Kabul Tarihi 14.7.1965, 23.7.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete.

çıkarılmış olmakla birlikte 1970 yılında yürürlüğe konulan ve geçen zaman diliminde neredeyse tamamına yakını değişikliğe uğrayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, bu değişiklikler sonucu karmaşık ve içinden çıkılmaz bir hal almış (Canman, 1992: 3), hemen her dönemde tüm kesimler tarafından sürekli eleştirilmiş<sup>13</sup>, bu süreçte yasanın neredeyse tamamına yakını çeşitli dönemlerde değiştirilmiş ve bütünlüğü bozulmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilk halinde istihdam biçimleri olarak memur, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel tarif edilirken, 1974 yılında yapılan değişiklik ile bu günkü istihdam biçimleri olan memur, sözleşmeli personel, geçici personel (yevmiyeli personel yerine) ve işçi düzenlemesi yapılmıştır (Aslan, 2005: 281). 28. 06. 1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" kabul edilerek kamu sektöründe sözleşmeli personel çalıştırılması mümkün hale getirilmiştir.

Yabancı uzmanlara rapor hazırlatma alışkanlığı bu dönemde de sürdürülmüş ve bu kapsamda MOOK Raporu olarak bilinen Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform (1962); FISHER Raporu olarak bilinen Türk Personel Sistemi (1962) ve PODOL Raporu olarak bilinen Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüz Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi ismiyle yayınlanan rapor (1963) ortaya çıkmıştır. Amerikalı uzmanlar tarafından sıkça dile getirilen yeni bir personel yasası çıkarılması yönündeki girişimlerden ilki Devlet Personel Dairesince OECD'den getirilen Van Mook'tur (Yayman, 2008: 220-221) OECD uzmanı Mook tarafından hazırlanan raporlarda (dört adet) personel rejiminin süratle reforme edilmesi, maaşların günün koşullarına göre ayarlanması, kadro, sınıf, derece gibi unsurların standartlaştırılması önerileri yer almaktadır (Mook, 1963). Mook ile aynı dönemde Türkiye'de bulunan ABD California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher hazırladığı rapor ile 1965 yılında çıkarılacak olan 657 sayılı devlet Memurları Kanunu'nun alt yapısını oluşturmuştur (Yayman 2008: 225). Milletlerarası Kalkınma Örgütü'nde kamu yönetimi danışmanı olarak çalışan Richard Podol ise doğrudan Türk kamu yönetiminde çalışan üst düzey yöneticilere ilişkin değerlendirmeler yapmıştır. Raporda yöneticilerin iş başarma eğilimlerinin zayıf olduğu, merkezîyetçi anlayışla yetki devri yapmadıkları, hiyerarşik kademeler arasında bilgi akışının sınırlı düzeyde olduğu, yöneticilerin son derece otoriter oldukları, makam ve mevkiye önem verdikleri, yöneticilerin teknik yeteneklerinin düşük olduğu yönünde tespitler yer almaktadır (Podol, 1967)<sup>14</sup>.

Planlı kalkınma döneminde çıkarılan kalkınma planlarında da kamu personel rejimiyle ilgili önemli değerlendirme ve tespitler yapılmış, problemlerin çözümüne yönelik kısa ve uzun vadeli hedefler tayin edilmiştir. Kalkınma planlarında kamu personel rejimi ile ilgili ücret, personel istihdamı, eğitim, personel mevzuatında değişim, sendikal haklar, çalışma şartları ve insan gücü planlaması gibi pek çok konuya yer verilmiştir. Kalkınma planlarının tümünde yürürlükte olan personel mevzuatı eleştirilmekte ve geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılacağı belirtilmektedir (Altan, 2010: 435).

<sup>13</sup> 657 sayılı yasaya yöneltilen eleştirilerle ilgili olarak bkz. Nuri TORTOP, B. AYKAÇ, H. YAYMAN, M. A. ÖZER, **İnsan Kaynakları Yönetimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2007, s. 528-533.

<sup>14</sup> Mook ve Podol raporlarıyla ilgili ayrıntılı değerlendirme için bkz. Aykaç ve Altunok, 2014.

### **3. TÜRK KAMU PERSONEL REJİMİNDE REFORMU ZORLAYAN DIŞ ETKENLER**

Türkiye’de devletin görev ve sorumluluklarındaki artışa koşut biçimde büyüyen bürokrasinin aşırı merkezizetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ile araçlar yoluyla işlemleri yürütme (Eryılmaz, 2011: 266-273) gibi pek çok sorununa çözüm bulma çabaları öteden beri devam etmektedir. Türk kamu yönetimi ve kamu personeli rejiminin yetersizliklerine çözüm bulma yolunda atılan adımlarda iç etkenler kadar dış etkenler kapsamında değerlendirilebilecek Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası birliktelikler de rol oynamaktadır. Hatta yapılan antlaşmalar ya da verilen taahhütler sebebiyle dış etkenlerin rolünün daha yüksek olduğu bile ifade edilebilir. Türkiye uzun bir dönemden bu yana yeni kamu yönetimi (işletmeciliği) anlayışının, Avrupa Birliği’nin, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi ulusüstü örgütlerin etkisi altında bir değişim ve dönüşüm süreci yaşamaktadır.

#### **3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Etkileri**

Özel sektör hizmet sunum yöntem ve uygulamalarının daha etkin ve etkili bir araç olarak kabul edildiği yeni kamu işletmeciliği anlayışı verimlilik, ekonomiklik, etkinlik, etkililik, hesap verebilirlik, şeffaflık, esneklik, müşteri odaklılık, süreç odaklılık, rekabet ve performans odaklılık gibi temel değerlere dayanmakta ve kamu sektöründe de bu temel değerlerinin ve tekniklerinin kullanılması ön plana çıkarılmaktadır (Hood, 1991: 5; Pollit, 2007: 110; Pollitt and Bouckaert, 2011: 10; Ferlie vd., 1996:12). Bu anlayış, son dönemde Türk kamu yönetiminde de etkisini göstermiş, pek çok yasal düzenleme ile hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Özellikle 2000’li yıllar ve sonrasında kamu yönetiminin genel işleyişine ve hizmet sunumuna yönelik çıkarılan yasaların ya da tasarılarının genel gerekçelerinde ve amaç maddelerinde yeni kamu işletmeciliği anlayışının yukarıda belirtilen temel değerlerine açıkça vurgu yapıldığı görülmektedir.<sup>15</sup>

Türkiye’de özellikle 2000 yılı sonrası süreçte kapsamlı bir kamu personeli reformu yapılması yönündeki söylemler yoğunlaşmış, ancak günümüze kadar bir sonuca ulaşmamıştır. Bu çalışmalardan ilki Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümet Programlarında ve Acil Eylem Planı’nda öngörülen “Kamu Yönetimi Reformu” içinde yer alan üç temel kanundan (Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Yerel Yönetim Kanunları ve Kamu Personeli Kanunu) biri olan ve yürürlüğe girdiğinde 657 sayılı DMK’ nun yerini alacak olan Kamu Personeli Kanunu taslağıdır. “Kamu Yönetimi Reformu” nun üçüncü ayağı olarak düşünülen Kamu Personeli Kanunu taslağı (sonuncusu 14.10.2005 tarihli), uzunca bir süre tartışılmıştır. 134 madde, 26 geçici madde, Memur Kadroları ve Sözleşmeli Personel Pozisyonlarının Standart unvanlarını içeren 2 liste ve 7 “temel görev ücreti cetveli”nden oluşan kanun taslağı, çalışan kesimin önemli ölçüde tepkisiyle karşılaşmış, her yasama döneminin başında meclis gündemine getirileceği ifade edilmesine rağmen henüz yasalaşamamıştır. Bu konudaki en yakın tarihli girişim ise 1 Kasım 2015 seçimleri sonrasında 10 Aralık 2015 tarihinde açıklanan 64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı’nda 1 Yıl İçinde Gerçekleştirilecek Reformlar başlığı altında Kamu Yönetimi Reformları arasında ilk sırada sayılan “Kamu Personel Rejimi Reformu Yapılacak” vaadidir. 21 Aralık 2016 tarihine kadar gerçekleştirileceği

<sup>15</sup> 4982 sayılı Bilgi edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olarak bilinen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun bunun açık örnekleridir.

taahhüt edilen eyleme ilişkin açıklamada; 657 sayılı kanun ile düzenlenen bu alanda zaman içinde dağınık bir yapı oluştuğu ve sistemin karmaşık bir hale geldiği vurgulanarak, kamu yönetiminin daha dinamik ve etkin bir hale getirilmesi, verimliliğin, hesap verebilirliğin, şeffaflığın ve etkililiğin artırılması amacıyla kamu personelinin performansının ölçülebilmesine ve değerlendirilebilmesine de imkân verecek yeni bir personel rejimi oluşturulacağı ifade edilmektedir (64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı). Her iki belgede de vurgulanan temel ilkeler yeni kamu yönetimi anlayışının temel değerleriyle birebir uyumludur.

### 3. 2. Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Etkileri

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde ortaya konulan ilerleme raporları<sup>16</sup> ve katılım ortaklığı<sup>17</sup> belgeleri incelendiğinde hemen tamamında kamu yönetimine ve kamu personel yönetimine ilişkin tespit ve öneriler yer almaktadır. Avrupa Birliği ile yeni kamu işletmeciliğinin dayandığı neo-liberal politikalar arasında doğrudan organik bir ilişki olmamakla birlikte bu tespit ve önerilerin de yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel değerleriyle uyumlu olduğu görülmektedir. İlerleme raporlarında yer alan kamu personel rejimiyle ilgili tespit ve değerlendirmeler şunlardır:

**1998 Yılı İlerleme Raporu:** Devlet memurlarının sendika kurma hakkına sahip olmaları olumlu değerlendirilirken, grev veya toplu pazarlık hakkının tanınmaması eleştirilmektedir (s. 15).

**1999 Yılı İlerleme Raporu:** Dönemin hükümetinin memur alımında usulsüzlüğü önlemek amacıyla Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM)'nin gözetimi altında merkezi sınav yoluyla memur alınması için getirdiği yeni sistem olumlu bir adım biçiminde değerlendirilmektedir (s. 9).

**2000 Yılı İlerleme Raporu:** 1999 yılında çıkarılan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un kamu görevlilerinin yargılanmasını kolaylaştırması bu alanda cesaret verici bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (s. 16).

**2001 Yılı İlerleme Raporu:** Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele konusuna vurgu yapılmış (s. 18), 2001 yılında çıkarılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun ILO sözleşmeleriyle uyumlu olmadığı ifade edilerek, kanunun örgütlenme hakkına önemli sınırlamalar getirdiği (özellikle grev ve toplu pazarlık hakkı konusunda) değerlendirilmiştir (s. 65-66).

**2002 Yılı İlerleme Raporu:** Kamu görevlilerinin grev ve toplu pazarlık hakkı olmaması eleştirilmekte (s. 32) ve ILO Sözleşmeleri ve Topluluk müktesebatı ile uyumlu olmayan Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun değiştirilmesi önerilmektedir (s. 82). Ayrıca kamu yönetimi alanında, yönetimin ve personel istihdamının kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar sarf edildiği ifade edilerek, saydamlık ve hesap verebilirliği sağlayacak düzenlemeler yapılması gereğine işaret edilmiştir (s. 16).

**2003 Yılı İlerleme Raporu:** Yolsuzluk ve rüşvetle mücadele vurgusu yapılmıştır (s. 109).

**2004 Yılı İlerleme Raporu:** Memur istihdamında cinsiyet eşitliğinin sağlanması amacıyla Ocak 2004'te bir genelge çıkarıldığı (s. 37), Temmuz 2004'te devlet memurlarının doğum iznini 16 haftaya çıkararak bir yönetmelik yayınlandığı belirtilmiş, ancak çalışan kadınların annelik hakkının korunması konusundaki Avrupa Sosyal Şartının 8. Maddesinin henüz kabul edilmediği ifade edilmiştir (s. 38). 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedildiği (s. 22) ifade

<sup>16</sup> İlerleme raporları için bkz. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224> (12.03.2016).

<sup>17</sup> Katılım Ortaklığı belgeleri için bkz. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46226> (12.03.2016).



edilmekle birlikte, yolsuzluğun hala ekonomi ve kamunun hemen her alanında ciddi bir sorun olmayı sürdürdüğü vurgulanmaktadır (s. 123, 144).

**2005 Yılı İlerleme Raporu:** Yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi kapsamında kamu görevlilerinin mal beyanlarının doğruluğunun tespit edilmesine ihtiyaç bulunduğu (s. 20), Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulmasının olumlu bir gelişme olduğu ancak ilgili kanunun seçimle gelen görevlileri, akademisyenleri, askeri personeli ve yargı sınıfını da kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerektiği ifade edilmiştir (s. 20).

**2006 Yılı İlerleme Raporu:** Yolsuzluklara ilişkin soruşturmalarda kamu görevlilerinin yargılanmalarının idarenin iznine bağlı olması eleştirilirken (s. 9), Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun insan kaynakları alanındaki yetersizlikler ve mali kaynak eksikliği nedeniyle etkin çalışmadığı (s.58), taslak halindeki Devlet Memurları Kanunu konusunda herhangi bir gelişme sağlanamadığı (s. 6) vurgusu yapılmıştır.

**2007 Yılı İlerleme Raporu:** Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kurallar ve kamu görevlilerinin dokunulmazlıkları ile ilgili değerlendirmeler yapılmış, kamu personel rejimiyle ilgili reform ihtiyacının genel kabul gördüğü ifade edilerek kapsamlı bir yasa tasarısının henüz TBMM'ye gelmediği vurgulanmıştır (s. 7).

**2008 Yılı İlerleme Raporu:** Parlamento üyeleri ile üniversite, ordu ve yargı mensupları gibi kamu görevlisi gruplarına ilişkin etik ilkeler bulunmadığı tespiti yapılarak akademisyenler, müsteşarlar ve valiler gibi bazı kamu görevlileri gruplarının, yolsuzluk soruşturmaları için idari izin sisteminden yararlanmaya devam ettikleri vurgulanmıştır (s. 69). Raporunda genel olarak kamu yönetimi reformu alanında sınırlı bir ilerleme kaydedildiği belirtilerek, devlet memurluğu konusunda kapsamlı bir yasa taslağının da henüz hazırlanmadı açıkça ifade edilmiştir (s. 7).

**2009 Yılı İlerleme Raporu:** Kamu görevlilerinin uymaları gereken etik kuralların, akademisyenleri, askeri personeli ve yargıyı da kapsayacak hâle getirilmesi konusunda ilerleme kaydedilemediği (s. 13), iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının devlet memurlarını da kapsamı gerektiği (s. 63) vurgulanmış, 16 haftalık ücretli doğum izni alma ve ayrıca doğum izni sona erdiğinde başvurmaları hâlinde aynı görevlerine dönebilme hakkının yapılan bir yasal değişiklikle sözleşmeli kamu çalışanlarına verilmesi olumlu bir gelişme şeklinde değerlendirilmiştir (s. 22).

**2010 Yılı İlerleme Raporu:** Şubat 2010'da, Anayasa Mahkemesi tarafından Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu'nun etik davranış ilkeleri ihlal eden kamu görevlilerinin isimlerinin yayımlanmasına dair hükmünün (yargı kararı olmaksızın isimlerin yayımlanmasının masumiyet karinesini tehlikeye soktuğu gerekçesiyle) iptal edilmesi eleştirilmiş ve kamu görevlilerine etik konusunda eğitim verilmesi olumlu olmakla birlikte, etik davranış ilkelerinin akademisyenlere, askeri personele ve yargı mensuplarına genişletilmesi konusunda ilerleme kaydedilmediği de vurgulanmıştır (s. 15). Raporunda 2010 yılında yapılan Anayasa değişiklikleriyle kamu görevlileri ve diğer kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı tanınması ve kamu görevlilerine verilen tüm disiplin cezalarının yargı denetimine tabi tutulması olumlu bir gelişme olarak ele alınmış (s. 29), ancak Anayasa'nın işçi, memur ve diğer kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve toplu eylem hakları bakımından atıfta bulunduğu hukuki çerçevenin kısıtlı olduğu belirtilerek, bu hukuki çerçevenin AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerektiği

değerlendirilmiştir. Anayasa değişikliği paketinin, kamu görevlileri için grev hakkı getirmediği de vurgulanmıştır (s. 69,71).

**2011 Yılı İlerleme Raporu:** Kamu görevlilerinin örgütlenme, toplu sözleşme görüşmelerinde bulunma ve grev haklarının önündeki başlıca engellerin devam ettiği (s. 35), kamu sektöründe engelli istihdam oranının düşük olduğu (Avrupa Komisyonu 2011 yılı Türkiye İlerleme Raporu, 79), yolsuzlukla mücadele konusundaki davalarda milletvekillerinin veya üst düzey kamu görevlilerinin dokunulmazlıklarının hâlâ kısıtlanmadığı (s. 85).

**2012 Yılı İlerleme Raporu:** Genel anlamda kamu yönetimi mevzuatına ilişkin reformlarda ilerleme kaydedilmekle birlikte (hesap verebilirliği sağlamaya yönelik Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması, dış denetim ve kamu mali yönetimi ve kontrolünün güçlendirilmesi, idari işlemlerin basitleştirilmesine devam edilmesi gibi), kamu görevlilerine ilişkin kapsamlı bir reform yapılmadığı ve bunun için daha fazla siyasi destek gerekeceği ifade edilmiştir (s. 12).

**2013 Yılı İlerleme Raporu:** Bazı kamu görevlilerinin (silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları ile askeri kurumlarda çalışan sivil memurlar gibi) sendika kurma haklarının olmaması eleştirilmekte (s. 41, 55, 60), yolsuzluk ve rüşvetle mücadele kapsamında siyasetçilerin ve kamu görevlilerinin açıkladıkları mal varlıklarının doğrulanmasına yönelik düzenlemelerin güçlendirilmesi gerektiği (s. 13, 49) ve yine yolsuzlukla ilgili davalarda, milletvekillerinin ve bazı kamu görevlilerinin geniş kapsamlı dokunulmazlıklarına ilişkin bir değişiklik yapılmadığı ve bu dokunulmazlıklarını kaldırmak üzere objektif kriterler oluşturulmadığı, akademik veya askeri personel için etik davranış kuralları bulunmadığı (s. 49) vurgulanmıştır.

**2014 Yılı İlerleme Raporu:** Seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri ile siyasetçilerin beyan ettikleri mal varlıkları üzerinde yeterli kontrol ve doğrulamanın gerçekleştirilemediği, bazı kamu görevlilerinin yolsuzlukla ilgili suçlara ilişkin dokunulmazlıkları konusunda bir değişiklik yapılmadığı ve bu konuda Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kararlarını disiplin yaptırımlarıyla uygulama yetkisinin olmadığı, akademik veya askeri personel için etik davranış kurallarının bulunmadığı (s. 46), kamuda engelli istihdam oranının düşük olduğu (s. 57), farklı cinsel yönelimleri sebebiyle görevine son verilen kamu görevlileri olduğu, kamu görevlilerine grev hakkı tanınmadığı ve bazı meslek mensuplarına yönelik meslek veya işyeri düzeyinde sendika kurma yasağının devam ettiği (s. 58) yönünde tespitler yapılmıştır.

**2015 Yılı İlerleme Raporu:** Raporda doğrudan “Kamu Yönetimi Reformu” adı altında bir başlık açılmış ve bu başlık altında “Kamu Hizmetleri ve İnsan Kaynakları Yönetimi” kısmında kamu personel rejimiyle ilgili değerlendirmeler yapılmıştır. Bu kapsamda liyakat ilkesinin üst düzey kadrolara uygulanması ile ilgili endişelerin devam ettiği; Devlet Personel Başkanlığı'nın modern insan kaynakları yönetimi standartlarının sistemli bir biçimde uygulanmasını sağlayacak koordinasyon ve izleme kapasitesi bulunmadığı; kamu hizmetinin etkin bir biçimde yönetilmesinin sağlanması için kamu hizmetleri ile ilgili gerçek zamanlı veri sağlayan modern bir insan kaynakları yönetimi bilgi sistemine ihtiyaç duyulduğu; kamu hizmetleri ücretlendirme sisteminin "eşit işe eşit ücret" ilkesine göre düzenlenmekle birlikte uygulamada şeffaflık bakımından bazı kusurlar bulunduğu; kamu görevlilerinin mesleki gelişimlerini sağlamak için eğitim stratejileri ve planlarının geliştirilmeye ihtiyaç duyulduğu; kamu hizmetlerinde dürüstlüğün sağlanmasına yönelik yasal bazı düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte

buna ilişkin planların bulunmadığına; mal beyanı, çıkar çatışması ve kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacakları işlere dair mevcut sistemin kamu hizmetlerindeki dürüstlüğü etkin bir biçimde teşvik edilmesinde yetersiz kaldığına vurgu yapılmıştır (s. 11).

İlerleme raporlarının genel bir değerlendirmesi yapıldığında kamu personel rejimiyle ilgili rüşvet ve yolsuzlukla mücadele ve bu kapsamda saydamlık ve hesap verebilirliğe, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili olarak işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı yargılanmaları konusunda tabi oldukları özel hükümlere, sendikal haklara, liyakat ilkesine ve kapsamlı bir kamu personeli reformu yapılması gerekliliğine yoğun şekilde vurgu yapıldığı görülmektedir.

Katılım ortaklığı belgelerinde ise daha çok kamu yönetimine ilişkin değerlendirmelerde bulunularak kamu yönetiminin modernizasyonunun hızlandırılması (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2001: 6); daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflığın sağlanabilmesi amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2006: 4); daha geniş etkinlik, mali sorumluluk ve şeffaflığın sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların takibinin yapılması gereğine (Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 2008: 5) vurgu yapılmıştır.

### **3. 3. OECD ve SIGMA Programı'nın Etkileri**

1961 yılında ülkemizin de içinde bulunduğu 20 kurucu üye ile oluşan İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), üye ülkelerin politika deneyimlerini karşılaştırabilecekleri, ortak sorunlarına çözüm arayabilecekleri, iyi mevzuat ve uygulama yöntemlerini belirleyebilecekleri, ulusal ve uluslararası politikalarda eşgüdüm sağlayabilecekleri bir yapılanmadır<sup>18</sup>.

OECD'nin ülke raporları daha çok ekonomik içerikli olmakla birlikte, yönetim sistem ve uygulamalarına ilişkin değerlendirmelere de yer verilmektedir. Örneğin OECD 2014 yılı Türkiye Raporu'nda 2004 yılında yasalaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı genel bir değerlendirmeye tabi tutulmuş ve bu kapsamda kamu personel rejimiyle ilgili tasarıda yer alan liyakat prensibi ve üst düzey kamu görevlilerinin siyasi atamayla işbaşına geleceği ve her hükümet değişiminde de görevden ayrılacağı yönünde bir düzenlemenin varlığı tespit edilmiştir (OECD 2004 yılı Türkiye Raporu, 93).

Avrupa Birliği ile OECD'nin ortak bir girişimiyle OECD'nin Kamu Yönetimi Direktörlüğü'ne bağlı olarak kurulan SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) programı da aday ülkelerin idari kapasitelerinin geliştirilmesini amaçlamaktadır. SIGMA programında Kamu Yönetimi reformunun hukukun üstünlüğü ve iktisadi yönetim ile birlikte AB genişleme sürecinin temel sütunlarını oluşturduğu ifade edilerek, "Kamu Yönetimi İlkeleri" açıklanmıştır. Bu belgenin "Kamu Çalışanları ve İnsan Kaynakları Yönetimi" başlıklı üçüncü bölümünde kamu personel rejimiyle ilgili şu temel ilkeler yer almaktadır (<http://www.sigmaweb.org>):

1. Devlet hizmetinin kapsamı yeterli ve açık şekilde tanımlanır ve hayata geçirilir.

---

<sup>18</sup> İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşla harap olan Avrupa'nın yeniden yapılandırılması amacıyla Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'nın oluşturdukları Marshall Planı'nın eşgüdümünü sağlamak amacıyla 1947 yılında kurulan OEEC'nin (Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü) yerine kurulan bir örgüttür (Bkz. <https://www.oecd.org/turkey/42122130.pdf>, (12.02.2016).

2. Kamu çalışanlarının profesyonel ve tutarlı bir devlet hizmeti sağlaması için politikalar ve yasal çerçeve oluşturulur ve uygulamaya koyulur; kurumsal yapı, bütün devlet kurumlarında birbiriyle uyumlu ve etkili insan kaynakları yönetimi uygulamalarının gerçekleştirilmesini sağlar.

3. Devlet memurlarını işe alma süreci, her aşamasında liyakate ve eşit muameleye dayalıdır; devlet memurlarının buldukları seviyeden daha alt bir seviyeye indirilmesi veya işlerine son verilmesine ilişkin kriterler açık ve nettir.

4. Üst yönetim kademelerinde bulunan kamu çalışanlarına doğrudan veya dolaylı siyasi baskı yapılması engellenir.

5. Devlet memurlarının ücretleri iş kategorilerine bağlı olarak belirlenir ve adil ve şeffaf bir sisteme dayanır.

6. Devlet memurlarının mesleki gelişimi sağlanır; bunun kapsamında şunlar yer alır: düzenli eğitim, adil performans değerlendirmesi ve mesleki gelişime önem verilmesi, nesnel ve şeffaf kriterlere ve liyakate dayalı terfi ve yer değiştirme.

7. Dürüstlüğün teşvik edilmesi, yolsuzluğun önlenmesi ve devlet hizmetinde disiplinin sağlanmasına ilişkin tedbirler alınır.

Bu ilkeler, SIGMA programına dâhil olan ülkelerdeki idari kapasitenin geliştirmesi kapsamında ele alınan ve doğrudan kamu personel rejimine ilişkin yapılacak düzenlemelerde dikkate alınması gereken ilkelere dir.

Türkiye, 7 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Komisyonu ve OECD arasında imzalanan protokol çerçevesinde SIGMA programına resmen dâhil olmuştur. SIGMA Türkiye Değerlendirme Raporlarında Türk kamu personel rejimiyle ilgili değerlendirme ve öneriler de yer almaktadır<sup>19</sup>.

Özellikle 2011 yılı Türkiye Değerlendirme Raporu'nda kamu personel rejimiyle ilgili ayrıntılı değerlendirmelere yer verilmiştir. Raporda, yapılan düzenlemeler ile kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı tanınması olumlu değerlendirilmiştir (s. 8). Nisan 2011'de hükümetin parlamentodan, bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ve kamu görevlilerine ilişkin çeşitli konuların (atanma, yer değiştirme, işe alım, terfi, işten çıkarma ve emeklilik) düzenlenmesine yönelik kararname çıkarma yetkisi aldığı ifade edilmiş, ancak Haziran 2011 seçimleri öncesinde böyle bir karar alınması sebebiyle hükümetin bu girişiminin zamanlamasının popülizm anlamında sorgulanabileceği de belirtilmiştir (s. 9). Raporda mevcut kamu personeli rejiminin 1965 yılında kurulduğu ve o zamandan beri küçük değişikliklere uğradığı belirtilerek, yasada değişiklik yapılması gereken konular sıralanmıştır. Önerilen değişiklikler arasında personel rejiminin kapsamının daraltılması; siyaset ve yönetim arasındaki sınırların daha kesin bir şekilde belirlenmesi; kamu personeli alımlarında liyakate dayalı sistem kurulması; tek, basit, şeffaf ve adil bir ücret sisteminin kurulması; memurların hak ve ödevlerinin güçlendirilmesi; modern insan kaynakları yöntemlerinin kullanılması; kayırmacılık ve patronaja son verilmesi; mevzuatta var olan işe alım ve terfi usullerini aşmanın bir yolu olarak kullanılan geçici görevlendirme yönteminin ortadan kaldırılması; kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılanmasında var olan ve kamu

<sup>19</sup> Raporlar için bkz. SIGMA, Assesment Turkey 2011, [http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2011.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2011.pdf); SIGMA, Assesment Turkey 2012, [http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2012.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2012.pdf); SIGMA, Assesment Turkey 2013, [http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2013.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2013.pdf).

görevlilerine adeta dokunulmazlık sağlayan izin sisteminin kaldırılması; bir kamu görevliliği politikası olarak tarafsızlığın vurgulanması; kamu görevlilerine grev hakkının tanınması; sendikal özgürlükler üzerindeki engellerin kaldırılması yer almaktadır. Raporda kamu personel rejimiyle ilgili ortak standartların hazırlanması ve uygulanmasını gözlemek amacıyla merkezi bir yönetim birimi kurulması da önerilmektedir (s. 9).

2011 raporunda sağlık, eğitim ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar gibi bazı kurumlarda var olan döner sermaye ödemelerinin diğer kurumlarda olmaması sebebiyle şeffaf ve adil bir ücret sisteminin uygulanmasını engellediği tespiti yapılmıştır. Kamu personel yönetiminde siyasallaşmanın da artarak devam ettiği; kamu çalışanlarının coğrafi ve fonksiyonel dağılımının ülke genelinde dengeli olmadığı ifade edilmiştir (s. 9).

Ayrıca raporda bakanlıkların, doğru insan kaynakları yönetimi ilkelerini uygulamak için gerekli kapasite becerilerinin sınırlı olduğu belirtilerek, personelden sorumlu birimlerinin isimlerinin “İnsan Kaynakları Departmanı” şeklinde değiştirilmiş olmakla birlikte bu değişimin yalnızca isim bazında kaldığı görev, sorumluluk ve becerilerde bir değişimin olmadığı da açıkça vurgulanmaktadır (s. 10).

2012 yılı Türkiye Değerlendirme Raporu’nda kamu personel rejimiyle ilgili şeffaf ve adil bir ücret sisteminin kurulmasına (s. 8), yolsuzluk ve rüşveti önleyecek düzenlemeler yapılması gereğine (s. 10), ve kamu kurum ve kuruluşlarının modern insan kaynakları yönetimi standartlarından yoksun olduğuna vurgu yapılmıştır (s. 10). Raporda yolsuzluk ve rüşvetle mücadele kapsamında Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun çalışmaları ise olumlu değerlendirilmiştir (s.13-14).

### **3. 4. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu’nun Etkileri**

II. Dünya Savaşı sonrasında, savaşın yıpratıcı ekonomik etkileri sebebiyle ödemeler dengesi sıkıntısına giren ülkelere, kurulacak bir para fonu aracılığıyla destek sağlamak, genel olarak dünya ticaretinde daralma oluşmasını engellemek ve uluslararası refahın gerilemesinin önüne geçme düşüncelerini tartışmak üzere ABD’nin Bretton Woods kentinde 1944 yılında Türkiye dâhil 44 ülkenin katıldığı Bretton Woods Konferansı düzenlenmiştir. Bu antlaşmayla uluslararası para sisteminin esasları kabul edilmiş ve Dünya Bankası (WB) ile Uluslararası Para Fonu (IMF) kurulmuştur (Karluk, 1998).

1947’de fiilen çalışmaya başlayan IMF, parasal konularda küresel işbirliği yapmak, mali istikrarı sağlamak, uluslararası ticaret imkânlarını geliştirmek, yüksek istihdam oranlarını ve sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek ve dünya genelinde yoksulluğu azaltmak gibi görevler üstlenmiştir (www.imf.org). IMF stand-by düzenlemeleri, genişletilmiş fon kolaylığı, kredi hatları ve düşük gelirli ülkelere borç verme gibi borç verme araçlarını kullanarak kuruluş amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Türkiye ile IMF arasında ilki 1 Ocak 1961’de ve sonuncusu da 11 Mayıs 2005’te imzalanan olmak üzere toplam 19 stand-by antlaşması yapılmıştır. IMF metinlerinde kamu personel rejimine ilişkin değerlendirmeler daha çok kamu harcamalarının disipline edilmesi kapsamında ele alınmış; kamu yönetiminde yapısal reformların gerçekleştirilmesi, özelleştirme uygulamalarına hız verilmesi, personel harcamalarının kontrol altına alınması, sosyal güvenlik reformunun yapılması ve kamu görevlilerinin maaşlarının düzenlenmesi gibi konulara odaklanmıştır.

Türkiye’de kamu yönetimi reformları kapsamında değerlendirilebilecek bir başka aktör de Dünya Bankası’dır. IMF gibi 1944 yılında kurulan Dünya Bankası da üye ülkelerin kalkınmasına katkıda

bulunacak üretim projelerine finansman sağlayan mali bir kuruluştur. Dünya Bankası proje kredileri, program kredileri ve milli para kredileri ile dünyada gelişmekte olan ülkelere mali ve teknik yardım sağlamaktadır (www.worldbank.org). Banka tarafından 2000 yılında açılan “Ekonomik Reform Kredisi”, 2001 yılında açılan “1. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması (PFPSAL -1), ve 2002 yılında açılmış II ile Türkiye’de kamu sektöründe uygulanacak reformlar kararlaştırılmıştır.

Dünya Bankası ile ilişkiler de IMF’le olan ilişkiye benzer şekilde daha çok ekonomik içerikli olmakla birlikte, kapasite geliştirme<sup>20</sup> yaklaşımı ve uygulamaları çerçevesinde önerilen kamu yönetimi reformları çerçevesinde kamu personel rejimiyle ilgili değerlendirmeleri de barındırmaktadır. Bu değerlendirmeler daha çok özelleştirme uygulamaları, kamu personeli sayısı, personel maaşlarına ilişkin düzenlemeler gibi alanlara yöneliktir.

#### 4. SONUÇ

Temeli 1924 Anayasası ve 788 sayılı Memurîn Kanunu ile atılan Türk kamu personel rejimi, yeni cumhuriyetin kuruluş sancılarını birebir yaşamış ve istikrarlı bir yapıya kavuşamamıştır. 788 sayılı yasanın yürürlükte olduğu bu dönemde özellikle 1940’lı yıllarla birlikte kamu personel rejiminde reform isteği öne çıkmış, yabancı uzman raporlarının etkisiyle 1955 yılında bir yasa tasarısı hazırlanmıştır. Bu girişim ancak 1965 yılında 657 sayılı DMK ile bir sonuca ulaşmıştır. 14 Temmuz 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı yasanın 1 Mart 1966’da bütün hükümleriyle yürürlüğe gireceği kararlaştırılmış olmasına rağmen, oluşan direnç sebebiyle yasanın yürürlüğe girişi 5 yıl ertelenmiş ve 1970 yılında çıkarılan 1327 sayılı yasa ile yürürlüğe girmiştir. Sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerinin temel ilkeler olarak benimsendiği yasa, aradan geçen yaklaşık 50 yıllık süre zarfında, çok sayıda değişiklik yapılmış ve yasanın sistematığı önemli ölçüde bozmuştur. Yapılan değişiklikler bütüncülüğün yoksun olup, genellikle ortaya çıkan sorunlara pratik çözümler bulma amacını taşıyan değişikliklerdir.

Bu süreçte iç ve dış gelişmelerin etkisiyle, tüm kesimlerde geniş kapsamlı bir kamu personel reformu yapılması yönünde talepler ortaya çıkmış, reforma yönelik çeşitli tasarılar da hazırlanmıştır. Ancak ortaya çıkan tasarılar yasa formuna bürünmemiştir.

Türk kamu personel rejimi, iç etkenler olarak ifade edilebilecek ülke içindeki reform talepleri kadar, dış etkenler olarak değerlendirilebilecek dünyada yönetim yapısını ve uygulamalarını şekillendiren temel değerler ve Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası birlikler tarafından da reform yönünde zorlanmaktadır. Bu kapsamda yeni kamu yönetimi anlayışının söylemleri ile Avrupa Birliği’nin, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi ulusüstü örgütlerin konu ile ilgili temel metinlerinde Türk kamu personel rejimine ilişkin önemli tespit ve öneriler yer almaktadır.

Verimlilik, ekonomiklik, etkinlik, etkililik, hesap verebilirlik, şeffaflık, esneklik, müşteri odaklılık, süreç odaklılık, rekabet ve performans odaklılık gibi temel değerlere vurgu yapan yeni kamu yönetimi anlayışı Türk yönetim yapısı ve uygulamalarında da etkisini göstermektedir. Özellikle 2000’li

<sup>20</sup> Kapasite geliştirme, sürdürülebilir gelişme amacıyla birey, kamu kurumları, özel sektör, sivil toplumun etkinliğinin artırılması ve bu müdahalenin stratejik olarak koordine edilmiş eylemlerin yerine getirilmesidir. (Hope, 2009: 729-730). Dünya Bankası’nın kapasite geliştirme yaklaşımı ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Kerman U. ve diğerleri, “Dünya Bankası Ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın Kapasite Geliştirme Yaklaşımı”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16/1 (2014) s. 145-176.

yıllar ve sonrasında kamu yönetiminin genel işleyişine ve hizmet sunumuna yönelik olarak çıkarılan 4982 sayılı Bilgi edinme Hakkı Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yasallaşmayan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı adıyla bilinen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un genel gerekçelerinde ve amaç maddelerinde bu temel ilkelere açıkça vurgu yapıldığı görülmektedir.

Türkiye'nin içinde bulunduğu Avrupa Birliği üyelik süreci kapsamında ortaya konulan ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgelerinin tamamında kamu personel rejimine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. İlerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri incelendiğinde kamu görevlileriyle ilgili yolsuzluk ve rüşvetle mücadele konusuna yoğun şekilde vurgu yapıldığı ve yolsuzluk ve rüşvetin önlenmesi amacıyla saydamlık ve hesap verebilirliği artıracak düzenlemeler talep edildiği; kamu görevlilerinin uymaları gereken etik ilkelerin akademisyenleri, askeri personeli ve yargı mensuplarını da kapsamı gerektiği; kamu görevlilerinin yargılanmasının izne tabi olmasının eleştirildiği; kamu görevlilerinin sendikal haklarına düzenleyen Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun grev ve toplu pazarlık hakkı tanımaması ve örgütlenme hakkına sınırlamalar getirmesi sebebiyle değiştirilmesi istendiği; istihdamda dezavantajlı gruplara yönelik (engelliler, kadınlar) adımlar atılması gerektiği; liyakat ilkesinin uygulanmasına yönelik problemler olduğu; çağdaş insan kaynakları yönetimi standartlarının yerleştirilmesi gerektiği ifade edilerek kapsamlı bir kamu personeli reformu yapılması istendiği açıkça dile getirilmektedir.

OECD Türkiye raporlarında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı genel bir değerlendirmeye tabi tutulmakta ve bu kapsamda kamu personel rejimiyle ilgili liyakat ilkesine vurgu yapılmaktadır. AB ile OECD'nin ortak girişimi olan SIGMA programında tüm ülkeler için çağdaş insan kaynakları uygulamalarının yaşama geçirilmesi, liyakat ilkesinin uygulanması, adil ve şeffaf bir ücret sisteminin kurulması, nesnel ve şeffaf kriterlere ve liyakate dayalı terfi ve yer değiştirme sisteminin kurulması ve yolsuzluğu engelleyecek düzenlemelerin yapılması önerilmektedir. Doğrudan Türkiye ile ilgili değerlendirme raporlarında da temel ilkelere ilave olarak kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılanmasında var olan izin sisteminin kaldırılması, kamu görevlilerine grev hakkının tanınması ve sendikal özgürlüklerin önündeki engellerin kaldırılması için 657 sayılı yasada değişiklik yapılması gerektiği ifade edilmektedir.

Dünya Bankası ve IMF ise Türk kamu personel rejimine ilişkin tespitleri daha çok kamu harcamalarının disipline edilmesi kapsamında ele almış, kamu yönetiminde yapısal reformların gerçekleştirilmesi, özelleştirme uygulamalarına hız verilmesi, personel harcamalarının kontrol altına alınması, sosyal güvenlik reformunun yapılması ve kamu görevlilerinin maaşlarının düzenlenmesi gibi konulara odaklanmıştır.

Ortaya çıkan bulgular, Türk kamu personel rejimine ilişkin kökleşmiş sorun alanlarının Türkiye'de çeşitli alanlarda reformu zorlayan ulusüstü aktörler ve temel eğilimler tarafından da takip/tespit edildiği ve çözüm yollarının da önerildiği yönündedir. Ancak hangi saikle olursa olsun savurganlıktan uzak ve hızlı işleyen bir yönetim anlayışının getirilmesi ve bu kapsamda Türk kamu personel rejiminde köklü bir değişim yapılması gerektiği açıktır.

## 5. KAYNAKÇA

- Akgüner, Tayfun (2001), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.
- Akyıldız, Ali (1993), *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform*, Eren Yayınları, İstanbul.
- Altan, Yakup (2010), “Kalkınma Planlarında Türk Kamu Personel Rejimi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 423-439.
- Aslan, Onur Ender (2005), *Kamu Personel Rejimi: Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayın No:326, Ankara.
- Aslan, Onur Ender (2006), *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri: Tarihi ve Toplumsal Temelleri*, TODAİE Yayın No: 330, Ankara.
- Avrupa Komisyonu 2015 Yılı Türkiye Raporu*,  
[http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015\\_turkiye\\_raporu.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf) (12.02.2016)
- Aykaç, Burhan-Altunok Hatice (2014), “Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik”, *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 1-18.
- Canman, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE Yayın No: 260, Ankara.
- Canman, Doğan (1992), “Kamu Personel Rejimimiz ve Personel Reformu Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, s. 3-11.
- Davison, Roderic H. (1997), *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856–1876*, C: 1, (Çev. Osman Akınhay), Papirus Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (1992), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi: Düşünceler/Yapılar/Fonksiyonlar/Politikalar*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Ferlie, Ewan- Ashburner, Lynn-Fitzgerald, Louise- Pettitgrew, Andrew (1996), *The New Public Management In Action*, Oxford University Press, New York.
- Findley, Carter V. (1994), *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform*, Çev. Latif Boyacı ve İzzet Akyol, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Findley, Carter V. (1996), *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*, (Çev. Gül Çağalı Güven), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Güler, Birgül Ayman (2005), *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ Yayınları, Ankara.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol.69, p. 3-19.
- Hope, K. Ronald (2009), “Capacity Development for Good Governance in Developing Countries: Some Lessons from the Field”, *International Journal of Public Administration*, Cilt 32, Sayı 8, p. 728-740.
- Karluk, S.R., (1998), *Uluslararası Ekonomik Mali ve Siyasal Kuruluşlar*, Turhan Kitabevi, Ankara.



Kerman, Uysal-Aktel, Mehmet-Altan, Yakup-Altunok, Mustafa- Tek, Hülya (2014), “Dünya Bankası Ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın Kapasite Geliştirme Yaklaşımı”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16/1, s. 145-176.

Mook, Van H.J. (1963), “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform - 1962”, *1962 Yılında Devlet Personel Dairesi’ne Verilen Yabancı Uzman Raporları*, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayını, Ankara.

*OECD 2004 yılı Türkiye Raporu*, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/OECDTürkiyeRaporlari> (12.03.2016).

Ortaylı, İlber (2008), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, 2. b., Cedit Neşriyat, Ankara.

Öktem, M. Kemal (1992), “Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 2, s. 85-105.

Podol, Richard (1967), “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi”, (Çev. Cahit Tutum), *Amme İdaresi Bülteni*, Sayı: 10, s. 10-15.

Pollitt, Christopher (2007), “The New Public Management: An Overview of Its Current Status”, *Administration and Public Management Review (Revista "Administratie si Management Public" (RAMP))*, Issue: 08, p 110-115.

Pollitt, Christopher- Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis of New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Third Edition, Oxford University Press.

Sencer, Muzaffer (1984), “Tanzimat’a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2, (s. 21-44).

*SIGMA, Assesment Turkey 2011*,  
[http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2011.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2011.pdf) (12.03.2016).

*SIGMA, Assesment Turkey 2012*,  
[http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2012.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2012.pdf) (12.03.2016).

*SIGMA, Assesment Turkey 2013*,  
[http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment\\_turkey\\_2013.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/EKYB/sigma/assessment_turkey_2013.pdf) (12.03.2016).

Sulhun, İhsan (1989), “Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)”, *TODAİE- KAYA Projesi Alt Raporu*.

Tortop, Nuri- Aykaç, Burhan- Yayman, Hüseyin- Özer, M. A. (2007), *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

Tutum, Cahit (1979), *Personel Yönetimi*, TODAİE, Ankara.  
*Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi*, 8 Mart 2001,  
[http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2001.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf) (12.02.2016).

*Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi*, 23 Ocak 2006,  
[http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2006.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf) (12.02.2016).

*Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, 18 Şubat 2008,*  
[http://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2007.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf)  
(12.02.2016).

Yayman, Hüseyin (2008), *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara.  
<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Turkish.pdf>,  
(12.03.2016).

[www.imf.org](http://www.imf.org), (20.03.2016).

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), (15.03.2016).

<https://www.oecd.org/turkey/42122130.pdf> (12.02.2016).

*657 sayılı Devlet Memurları Kanunu*, Kabul Tarihi 14.7.1965, 23.7.1965 tarih ve 12056 sayılı Resmi Gazete.

*64. Hükümet 2016 Yılı Eylem Planı* (İcraatlar ve Reformlar), 10 Aralık 2015,  
<http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/64.hukümet-eylem-planı-kitap.pdf>, (10.03.2016).

*1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu*, 3. Tertip Düstur, Cilt: 1, s. 196, Ceride-i Resmîye, 1-7 Şubat 1337, Kanun No:85.

*1924 Anayasası*, T. Düstur, Cilt 26, s.170, Resmi Gazete 15/1/1945-5905, Kanun No: 4695, Kanun Tarihi 10/1/1945.

31.3.1926 tarih ve *788 sayılı Memurîn Kanunu*, Düstur, 3. Tertib, Cilt 7, s. 667-682.

2.7.1927 tarih ve *1108 sayılı Maaş Kanunu*, Düstur, 3. Tertib, Cilt 8, s. 855-859.

30.6.1929 tarih ve 1452 sayılı *Devlet Memurları Maşatının Tevhid ve Teadülü Hakkında Kanun*, Düstur, 3. Tertib, Cilt 10, s. 629-634.

8.7.1939 tarih ve 3656 sayılı *Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun*, Düstur, 3. Tertib, Cilt 20, s. 657-761.