



**T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU SEKTÖRÜNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI:
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

Berrin YALÇIN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN
Doç. Dr. Yakup ALTAN**

ISPARTA - 2011

T.C
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ SAVUNMASI ve SÖZLÜ SINAV TUTANAĞI

Gönderen : Kamu Yönetimi EABD Başkanlığı

Gönderilen : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Enstitü Anabilim Dalımız **YÜKSEK LİSANS** / ~~DOKTORA~~ Programı öğrencisi
Berrin YALÇIN tez çalışmalarını sonuçlandırmış ve
kurulan jüri önünde tezini savunmuştur. Sınav tutanağı aşağıdadır.
Tez Adı Değişikliği **YAPILDI** / **YAPILMADI**

10.08.2011
Tarih

Prof. Dr. S. Şenmollu
Enstitü Anabilim Dalı Başkanı

SINAV TUTANAĞI:

Jürimiz Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 25./39. maddesi uyarınca 10.08.2011 Garsamba
günü saat 10.00 de toplanmış ve yukarıda adı geçen öğrencinin Kamu Sektöründe Sözlü
Personel İstihdamı: Akdeniz Üniversitesi Örneği
konulu tezini incelemiş ve yapılan sözlü sınav sonunda **OYBİRLİĞİ** ile aşağıdaki kararı
almıştır.

☒ KABUL

☐ RED

☐ DÜZELTME

Tez Sınavı Jürisi	Ünvanı, Adı Soyadı	İmza
Başkan	<u>Doç. Dr. Yakup Altan</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Yrd. Doç. Dr. Mehmet Aktef</u>	<u>[İmza]</u>
Üye	<u>Yrd. Doç. Dr. H. Behadır Eser</u>	<u>[İmza]</u>
Üye		
Üye		

Enstitü Müdürü

MADDE-25 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RED", veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Enstitü Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç üç ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tezi kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir. Düzeltme alan öğrenci bir sonraki dönemde kayıt yaptırmak zorundadır.

Madde-39 Tez Sınavının tamamlanmasından sonra Jüri tez hakkında salt çoğunlukla "KABUL", "RET" veya "DÜZELTME" kararı verir. Bu karar, Anabilim Dalı Başkanlığınca tez sınavını izleyen üç gün içinde ilgili Enstitüye tutanakla bildirilir. Tezi reddedilen öğrencinin Yüksek Öğretim Kurumu ile ilişkisi kesilir. Tezi hakkında düzeltme kararı verilen öğrenci en geç altı ay içinde gereğini yaparak tezini aynı jüri önünde yeniden savunur. Bu savunma sonunda da tez kabul edilmeyen öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans olarak sunduğum “KAMU SEKTÖRÜNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI: AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ” adlı çalışmamın. tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadar ki bütün süreçlerde bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.


Berrin YALÇIN
10.08.2011

ÖZET

KAMU SEKTÖRÜNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI: AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Berrin YALÇIN

Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Yüksek Lisans Tezi, 188
Sayfa, Ağustos 2011

Danışman: Doç. Dr. Yakup Altan

Bu tezin amacı, 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin durumunu, sıkıntıları ve görüşlerini ortaya koymaktır. Bu doğrultuda, araştırma yöntemi olarak 'nitel araştırma yöntemi' seçilmiş, veri toplama aracı olarak ise anket tekniği kullanılmıştır. Hazırlanan anket 193 kişiyle yüz yüze görüşülerek uygulanmış ve elde veriler SPSS 15.0 istatistik programı kullanılarak analiz edilmiştir.

Çalışmamızın birinci bölümünde, Türk kamu personel sisteminin genel özellikleri, eleştirilen yönleri ve sorunlarına değinilmiştir. İkinci bölümde ise, kamu personel sistemindeki değişim ve yeniden yapılandırma çalışmaları yer almaktadır. Üçüncü bölümde, sözleşmeli personel istidam biçimleri ve sözleşmeli personel istihdamının ana gövdesini oluşturan 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesindeki istihdamın sorun alanlarına yer verilmiştir. Son bölümde ise, Akdeniz Üniversitesi'nde 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde çalışan sözleşmeli personelin durumları, sıkıntıları ve görüşleri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışmamız bütün olarak değerlendirildiğinde ortaya çıkan sonucu şu şekilde özetleyebiliriz; sözleşmeli personel uygulamasının bugün geldiği nokta, kamu personel sistemindeki 'eşitsizliği' arttırarak derinleştirmektedir. Bu durum kamu personeli arasında huzursuzluğa neden olarak, çalışanların motivasyonunu, takım çalışmasını, iş verimini olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durum kamu personel sitemindeki bütünlüğü de zedelemektedir. Bu olumsuz durumların ortadan kaldırılabilmesi için, kamu personel sisteminde bütünlüğün, liyakatin, adaletin ve eşitliğin esas alındığı kapsamlı bir yeniden düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Personel Rejimi, Sözleşmeli Personel, İstihdam, 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel

ABSTRACT**THE EMPLOYMENT OF CONTRACT EMPLOYEE IN THE PUBLIC
SECTOR: A SAMPLE OF AKDENİZ UNIVERSITY****Berrin YALÇIN**

Süleyman Demirel University, Department of Public Administration, Master Thesis,
188 Pages, August 2011

Supervising Assoc. Prof. Dr. Yakup Altan

The purpose of this thesis is to point to the issues, the opinions and the situational conditions of the contract employee employed within the scope of the article 4/B of Law Number 657. By such means, the research method has been chosen as “the qualitative research method” and the survey technique was applied to gather data related to the study. The survey prepared was applied to 193 people who were interviewed face to face and the data gathered was analyzed by the statistical program SPSS 15.0.

In the first part of our study, the general features of the public employee system were subjected to with its criticized aspects and issues. As in the second part of the study, the subject was directed to the changes in the public employee system and the reconstruction studies that were applied to. In the third part, the ways of which contract employees are employed and the problematic areas issued in the employment of contract employees within the scope of the article 4/B of Law Number 657. In the conclusion, the study has tried to focus on the situations, issues and opinions that are raised for the contract employee employed within the scope of the article 4/B of Law Number 657 at Akdeniz University.

When our study and research is assessed as a whole we can simply summarize the results gained as: the point that the applications of contract employees has come to at present is deepening the inequalities of the system and that such a situation causes disorders among all public employees and causes negative impact in the motivation of the staff, the team work and productivity in the field. Such situation also causes a negative impact on the whole public employee system leading to disorders. For the removal of such negative issues, the system requires an innovation and reconstruction that considers the whole of the public employee system regarding the qualification, the justice and the aspects of equity of the system.

Key Words: The Public Employee Regime, Contract Employee, Employment, Contract Employee within the Scope of the Article 4/B of Law Number 657

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	ii
İÇİNDEKİLER	iii
TABLOLAR DİZİNİ	v
GRAFİKLER DİZİNİ	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri	3
1.2. Türk Kamu Personel Sisteminin Özellikleri	7
1.3. Kamu Personeli İstihdam Biçimleri	9
1.3.1. Memur:	9
1.3.2. Sözleşmeli Personel	11
1.3.3. Geçici Personel	13
1.3.4. İşçiler	18
1.4. Kamu Personel Sisteminin Sorunlu Alanları ve Eleştirilen Yönleri	20
1.4.1. Devlet Memurları Kanunun Üç Temel Dayanağı ile İlgili Sıkıntılar:	20
1.4.2. İstihdama İlişkin Sıkıntılar:	23
1.4.3. Eğitime İlişkin Sıkıntılar	23
1.4.4. Aylık Ve Ücret Sistemine İlişkin Sıkıntılar	24
1.4.5. Emeklilik Rejimine İlişkin Sıkıntılar	25
1.4.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa İlişkin Sıkıntılar	25
1.4.7. Etik Değerlerde Aşınma ve Yolsuzluk	26
1.4.8. Motivasyon ve Ödüllendirmenin Olmaması	27

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK PERSONEL SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

2.1. Cumhuriyet Dönemi Öncesi Kamu Personel Yönetimi	32
2.2. Cumhuriyet Sonrası Kamu Personel Yönetimi	34
2.2.1. 1923-1945 Dönemi Kamu Personel Yönetimi	35
2.2.2. 1945-1960 Dönemi Kamu Personel Yönetimi	38
2.2.3. 1960-1980 dönemi Kamu Personel Yönetimi	40
2.2.4. 1980'den Günümüze Kamu Personel Yönetimi ve Reform Çalışmaları	46

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI

3.1. Sözleşmeli Personel İstihdamı	67
3.1.1. 657 Sayılı Yasa'nın 4/B Maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	69
3.1.2. Örgüt Yasalarına Göre Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel.....	75
3.1.3. Örgüt Yasalarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	77
3.1.4. 4924 Sayılı Kanuna Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı	79
3.1.5. 399 Sayılı KHK Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	83
3.2. 657 Sayılı Kanun'un 4/B Maddesine Tabi Sözleşmeli Personelin Sorun Alanları	96
3.2.1. Güvence.....	97
3.2.2. Mali Açıdan.....	101
3.2.3. Yükselme İmkânı	108
3.2.4. Çalışma Koşulları.....	109
3.2.5. İzin.....	111
3.2.6. Tayin	116
3.2.7. Sözleşmeli Personel İstihdamında Yaş Şartı Aranması	118
3.2.8. Mevzuatla İlgili Sıkıntılar	118
3.2.9. Ödüllendirmenin Olmaması	120

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ'NDE "657 SAYILI YASA'NIN 4/B MADDESİ ÇERÇEVESİNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI" ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı	121
4.2. Araştırmanın Yöntemi.....	123
4.3. Araştırmanın Bulguları ve Yorumları	124
4.3.1. Demografik Özellikler ve Genel Bilgiler.....	124
4.3.2. Seçenekli ve Sıralamalı Sorular.....	126
4.3.3. Tutum Soruları	132
4.3.4. Hipotez Analizleri	140
SONUÇ	168
KAYNAKÇA.....	174
EKLER	182
EK-1. ANKET ÖRNEĞİ	183
ÖZGEÇMİŞ	188

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1: Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Personel	17
Tablo 2: Kamu Personel Rejiminin Gelişim Aşamaları ve Genel Nitelikleri.....	29
Tablo 3: Bürokrasi ve İşletmeci Yaklaşımlarda Kamu Çalışanı Düşüncesinin Karşılaştırılması	49
Tablo 4: Türkiye’de Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı	89
Tablo 5: Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı	92
Tablo 6: Memur İle 4/B Sözleşmeli Personel Arasındaki Farklar	94
Tablo 7: Kamu İdarelerindeki Sözleşmeli Personel Dağılımı	110
Tablo 8: Akdeniz Üniversitesi 657 S.D.M.K 4/B Maddesine Göre Çalışan Sözleşmeli Personel	122
Tablo 9: Katılımcıların Genel Bilgileri	124
Tablo 10: Sözleşmeli Personelin İş güvencesi İle İlgili En Önemli Sıkıntısı	126
Tablo 11: Sözleşmeli Olarak Çalışmanın Yaşattığı En Önemli Sorun	127
Tablo 12: Sözleşme Feshi Hükümlerinin İş Güvencesini Tehdit Eden Bir Unsur Olarak Algılanması	128
Tablo 13: İş Kaybetmeye Sebep Olacak En Önemli Tehdit Algılaması.....	129
Tablo 14: Sözleşmeli Personelin En Önemli Beş Sorunu.....	130
Tablo 15: Dereceleme Soruları ve Katılımcıların Görüşleri	132
Tablo 16.1 : Eğitim Durumu” “Bulunulan Statüden (4/B Sözleşmeli Personel) Memnun Olma” Arasındaki İlişki	140
Tablo 16.2 Ki Kare Testi.....	140
Tablo 17.1: “Cinsiyet” İle “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki	141
Tablo 17.2: Ki Kare Testi	141
Tablo 18.1: “Medeni Durum” İle “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki	142
Tablo 18.2: Ki Kare Testi	142
Tablo 19.1: “Eğitim Durumu” ile “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki	143
Tablo 19.2: Ki Kare Testi	143
Tablo 20.1: “Hizmet Yılı” ile “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki	144
Tablo 20.2: Ki Kare Testi	144
Tablo 21.1: “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşleri Arasındaki İlişki.....	145

Tablo 21.2: Ki Kare Testi	145
Tablo 22.1: “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” ile “İş Güvencesinin Zayıf Olmasından Dolayı Üzerimde Baskı Hissediyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki...	146
Tablo 22.2: Ki Kare Testi	146
Tablo 23.1: Haklarımı İyi Biliyorum” ile “ İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki.....	147
Tablo 23.2: Ki Kare Testi	147
Tablo 24.1: “Haklarımı İyi Biliyorum” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki	148
Tablo 24.2: Ki Kare Testi	148
Tablo 25.1: “Sendika Üyeliği” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşü Arasındaki İlişki.....	150
Tablo 25.2: Ki Kare Testi	150
Tablo 26.1: “Eğitim Durumu” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşü Arasındaki İlişki.....	151
Tablo 26.2: Ki Kare Testi	151
Tablo 27.1: “Hizmet Yılı” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşü Arasındaki İlişki.....	152
Tablo 27.2: Ki Kare Testi	152
Tablo 28.2 : “Eğitim Durumu” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşü Arasındaki İlişki.	154
Tablo 28.2 : Ki Kare Testi	154
Tablo 29.1: “Eğitim Durumu” ile “Sözleşmeli Personel İle İlgili Mevzuattaki Düzenlemeleri Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki.....	156
Tablo 29.2: Ki Kare Testi	156
Tablo 30.1: “Cinsiyet” ile “Sözleşmeli Personel İle İlgili Mevzuattaki Düzenlemeleri Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki	157
Tablo 30.2 Ki Kare Testi.....	157
Tablo 31.1: “Cinsiyet” ile “Kurumumda Sözleşmeli Personel İle Memur Arasında Ayrım Yapıldığını Düşünüyorum” Görüşü Arasındaki İlişki.....	158
Tablo 31.2: Ki Kare Testi	158
Tablo 32.1: “Cinsiyet” ile “Maaşımı Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki....	159
Tablo 32.2: Ki Kare Testi	159
Tablo 33.1: “Cinsiyet” ile “Kamu Personeli Arasındaki Farklılıklar Çalışanın Motivasyonunu Olumsuz Yönde Etkilemekte.” Görüşü Arasındaki İlişki.....	160
Tablo 33.2: Ki Kare Testi	160
Tablo 34.1: “Cinsiyet” ile “Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.” Görüşü Arasındaki Fark.....	162

Tablo 34.2: Mann-Whitney Testi.....	162
Tablo 35.1: “Sendika Üyeliği” İle “Sözleşmeli Personel İçin Sendikacılığın Gerekli Ve Yararlı Olduğunu Düşünüyorum.” Görüşü Arasındaki Fark	164
Tablo 35.2: Mann Whitney Testi	164
Tablo 36.1: “Eğitim Durumu” ile “Yükselme Hakkının Olmaması İş Verimimi Olumsuz Etkiliyor” Görüşü Arasındaki Fark.....	166
Tablo 36.2: Kruskal-Wallis Testi.....	166

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: Türkiye’de Sözleşmeli Personel İstihdamı.....	88
Grafik 2: 2010 Yılı Kamu Personeli İstihdamı	91
Grafik 3: 2010 Yılı Kamu Personeli Alımı	93
Grafik 4: “Eğitim Durumu” ile “Yükselme Hakkının Olmaması İş Verimimi Olumsuz Etkiliyor” Görüşü Arasındaki Fark.....	167

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
ABD	Amerika birleşik devletleri
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
Bkz.	Bakınız
BUMKO	Bütçe ve Mali Kontrol
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EPDK	Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİK	Kamu İhale Kurumu
KİT	Kamu iktisadi teşebbüsleri
KPSS	Kamu Personel Seçme Sınavı
R.G.	Resmi Gazete
SPSS	Statistical Package For Social Sciences
TODAİE	Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TESEV	Türkiye Ekonomik Ve Sosyal Etüdler Vakfı
TUİK	Türkiye İstatistik Kurumu
Vb.	Ve benzeri

GİRİŞ

20. yüzyılın başlarında devletin ekonomiye müdahalesini savunan “Keynesyen” politikalar, 1970’ li yılların ortalarına kadar, başta anayasalar olmak üzere, bütün yasal düzenlemelerde etkisini hissettirdi. Refah devletinde kamu çalışanı olmak, en azından sosyal statü açısından önemli bir değere sahipti. Ancak petrol kriziyle birlikte önceleri çözüm olarak görülen Keynesyen politikalar reddedilmeye, yerine neo-liberal politikalar çözüm yolu olarak sunulmaya başlandı. Başlangıçta tamamen ekonomik yönüyle ortaya çıkan değişim zaman içinde küreselleşme, uluslararası rekabet ve bilişim-iletişim-ulaşım teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmelerin giderek artan etkisiyle sosyal, siyasal ve yönetsel alanları da kapsayarak köklü dönüşümleri beraberinde getirdi.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler karşısında kaçınılmaz olarak ortaya çıkan değişim ve dönüşüm süreci dünyanın her yerinde yönetimin tekrar değerlendirilmesine yol açmıştır. Özellikle özel sektörle karşılaştırıldığında, kamu sektörünün bu değişim ve dönüşüm sürecini takip edememesi eleştirilerin bu alanda yoğunlaşmasına neden olmuş ve kamu yönetimlerinin yeniden değerlendirilmesi ve sorgulanmasına yol açmıştır.

1980’li yıllarla başlayan ve 1990’lı yıllarla beraber hızlanan bu değişim, kamu harcamalarının kısılması, bu çerçevede kamu istihdamının azaltılması ile devletin iktisadi hayattaki işlevlerinin sınırlandırmasını diğer bir ifade ile kamunun küçültülmesi ile verimlilik, etkinlik ve esnekliği öngörmektedir. Kamu personel yönetimi de bu değişime paralel olarak bir değişim süreci geçirmektedir. 1980 sonrası kamu personel rejimi esneklik çerçevesinde biçimlenmiştir. 1980 sonrası kamu personel rejiminin esneklik yönünde parçalı ilerleyişi 1990’ların ikinci yarısında ortaya çıkan bunalım sonrasında hız kazanmış, 2001 bunalımı sonrasında da bütüncül yeniden yapılanma rejimini sarmıştır.

Esnek kamu personel rejiminin ana istihdam biçimini ise sözleşmelilik oluşturmaktadır. Kamu personel yönetiminde **istisnai** bir istihdam türü olan sözleşmeli personel uygulaması yaygınlaşarak amacını aşar bir biçimde uygulanmaya başlamış, “**asli ve sürekli**” hizmetlere de sığrayarak genişlemiştir.

Sözleşmeli personel statüsünün temelini 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamındaki sözleşmeli personel istihdamı oluşturmaktadır. Diğer Sözleşmeli personel türleri bu statüden ayrılarak oluşmuştur. Bugün toplam beş sözleşmeli personel statüsü bulunmaktadır. Bu durum hem kendi içinde eşitsizliklere hem de diğer kamu personel statüleri arasında eşitsizliklere neden olmaktadır.

Araştırmamız bu kapsamda dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Türk kamu personel sistemini daha yakından tanımaya çalışarak, ilkeleri, özellikleri, eleştirilen yönleri ve sorunları hakkında bilgi verilmiştir. İkinci bölümde ise kamu personel sistemindeki değişim ve yeniden yapılandırma kapsamındaki çalışmalar yer almaktadır. Üçüncü bölüm, sözleşmeli personel istihdamını, sözleşmeli personel istihdam çeşitleri ve sözleşmeli personel istihdamının temelini oluşturan ve en çok tercih edilen ve istihdam edilen sözleşmeli personel türü olan 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin sorun alanlarını içermektedir. Dördüncü bölümde ise Akdeniz Üniversitesi Örneği yer almaktadır. Akdeniz Üniversitesinde 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamında çalışan sözleşmeli personelin durumu, sıkıntıları ve görüşlerini ortaya koymak amacıyla uygulanan anket ve analiz sonuçlarına bu bölümde yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU PERSONEL SİSTEMİ

1.1. Türk Kamu Personel Sisteminin İlkeleri

Kamu personel sistemine geçmeden önce kamu personel yönetimi ile ne anlatılmak istendiğine çok kısaca değinelim. Kamu personel yönetimi, devlet tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarında, halk tarafından seçilerek değil bir yönetsel makam tarafından atanarak görevlendirilen ve bu görevi bir meslek olarak yürüten profesyonel çalışanların örgütlendirilme ve yönetilme sistemini inceleyen, güncel sorunları günün egemen durumundaki tercihleri doğrultusunda çözüme bağlama amaçlarına odaklanmış normatif bir disiplindir.¹ Kamu personel yönetimi ile kamu kurumlarında istihdam edilen personelin yönetimi anlatılmaktadır.²

Kamu personel sistemi ise, devletin üstlendiği görevleri yerine getirecek personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütünüdür. Söz konusu kural ve uygulamalar, kamu hizmetlerinin ve personelinin sınıflandırılması, kamu görevlilerinin işe alınması, atanması, ücretlerinin tespit edilmesi, yetiştirilmesi, değerlendirilmesi, yükseltilmesi, hak, ödev ve sorumluluklarının belirlenmesi gibi çeşitli konuları kapsar. Her kamu personel sistemi liyakat, kariyer, sınıflandırma gibi belirli bazı ilkeleri kapsar. Bu ilkelere verdiği önemden dolayı personel sistemleri farklılık gösterir.³

Türk kamu personel sisteminin yasal dayanağı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Bu kanunun 3. Maddesinde;

- Sınıflandırma,
- Kariyer
- Liyakat

olmak üzere üç temel ilke kabul edilmiştir.⁴

¹Birgül Ayman Güler, Kamu Personeli Sistem ve Yönetim, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.45-49

² Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, Ekim-2000, s.246

³ Eryılmaz, 2000, s.247-248

⁴ Süleyman Arslan, Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, İdare Hukuku Mevzuatı, Cemre Yayınları, Konya, 1995, s.445-446

Sınıflandırma, devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerini ve bu hizmetlerde çalışan devlet memurlarını, hizmetin ve görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre gruplara ayırmadır.⁵ Bir başka deyişle, hiyerarşik gruplar içerisinde “görev” ve “personel” temel alınarak, nitelikleri birbirine uygun hizmet birimlerinin bir araya getirilmesidir. Personelin işe alınmasından önce, personelin çalışacağı işin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve işin yapılması için gerekli yetenek ve niteliklerin neler olduğunun belirtilmesi gerekir. Ancak sınıflandırma yöntemi ile hizmet ve insan arasında ilişki kurulabilir.⁶

Kariyer, bir insanın çalışabileceği yıllar boyunca, herhangi bir iş alanında adım adım ve sürekli olarak ilerlemesi, deneyim ve yetenek kazanması anlamına gelir.⁷ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 3/B maddesinde, “memurlara, yerine getirdikleri kamu hizmetleri için gerekli bilgilere ve yetiştirme koşullarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlayan bir anlayıştır.” şeklinde tanımlanmaktadır.⁸ Kısaca kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun bir **meslek** durumuna getirilmesidir. Amacı, yetenekli kimseleri hizmete çekmek ve onları hizmette tutmaktır. Başka bir ifade ile kariyer, personelin haklarını, yükümlülüklerini, terfisini, güvenliğini ve hizmet şartlarını düzenleyen statüler içinde sürekli çalışarak yetişmesi ve idari hiyerarşide yükselerek kamu hizmetlerini yürütmesi olgusu olarak tanımlanabilir. Kariyer, personel sistemlerinde önemli bir unsuru meydana getirir. Memurluk mesleğinde kariyer, görevle ilgili uzmanlık statüsünün kazanılması ve sürekli olarak korunması olgusunu ifade eder. Bu açıdan kariyer, kişinin meslek yaşamındaki istikrarını simgeler.⁹

Kariyer sistemiyle, kamu hizmetinde süreklilik ve kamu örgütlerinde deneyime dayalı bilginin birikimi sağlanır. Sistem, hizmete girişten başlayarak kurallara bağlı yükselme ilkesiyle dikey bütünleşme üzerine kurulmuş, personelin

⁵ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 3/A, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

⁶ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, TODAE Yayınları, Ankara, 1979, s.45

⁷ Hasan Şükrü Adal, Kamu Personel İdaresi, İstanbul, 1968, s.132 aktaran Nuri Tortop, Personel Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1999, s. 92

⁸ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 3/B, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

⁹ Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Okutman Yayıncılık, Ankara, Şubat 2009, s. 267

kariyer haritası örgütün tanımı haline gelmiştir. Personel başarısının koşul ve göstergeleri kariyer sistemine ilişkindir; başarının değerlendirilmesi her üst mevkiye gelişin kendisidir.¹⁰

Kariyer sisteminin önemli özelliklerinden biri, memurları iktisadi ve siyasi etkiler karşısında koruma altına almasıdır. Bu koruma, liyakat ilkesinin yönetimde tarafsızlığını sağlamak amacına bağlı olarak bir yandan memura dönük iftiralara karşı kamu davasıyla korunma, bir yandan da memur yargılanmasının özel usullere ve genellikle yönetsel yargıya bağlanmasıyla sağlanmıştır. Memur, idarenin kendisiyle ilgili kararlarına karşı itiraz ve şikâyet hakkı tanınarak güçlendirilmiş, çalışma koşulları yasayla düzenlenerek amirlerin keyfî ve siyasal iktidarların partizanca etkilerine karşı güven altına alınmıştır.

Kariyer sisteminde önemli bir diğer nokta, personelin hizmetle ilişkisidir. Yani kariyer sisteminde kadro kaldırılrsa bile personelin hizmetle ilişkisi memurluk sistemi içinde devam etmektedir. Memurun varlığı kadrosunun varlığına değil, memurluk statüsünün kendisine bağlanmıştır. Memurun hizmetini sürdürme güvencesi iş-kadro değil, **hizmet-kariyer** düzenidir.¹¹

Ancak son yıllarda kariyer sistemi, memurluğun yaşam boyu süren bir mesleğe dönüşmesi, kamu yönetiminin toplumdan koparak içe kapanması, gelişmelere ayak uydurmakta zorlanması, sistemin kıdeme dayanması nedeniyle yetenekli genç personelin yöneticilik işlevlerini üstlenmesini geciktirdiği nedeniyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Dolayısıyla kariyer sistemi, kamu yönetimini dinamik ve girişken bir yapı yerine durağan ve hareketsiz bir gövdeye dönüştüren, toplumsal değişimin gerisinde kalmasına yol açan bir unsur olarak görülmektedir.¹²

Türk kamu personel sisteminin dayandığı bir diğer önemli ilke, liyakattir. Liyakat, Arapça kökenli layık, uygun, yeterli anlamına gelen bir sözcüktür. Liyakati kısaca, bir görevi başarıyla yapabilme gücü olarak tanımlayabiliriz. Liyakat, göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü ve diplomayı esas alan bir ilkedir. Diğer bir deyişle liyakat, etkin, verimli ve rasyonel bir personel rejiminin

¹⁰ Ayman, 2005, s. 196

¹¹ Ayman, 2005, s.197

¹² Tutum, s.31-35

kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamaların bütünüdür.¹³ Liyakat ilkesi, Devlet Memurları Kanunun 3/C maddesinde “devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır” şeklinde yer almaktadır. Bu tanıma göre, liyakat sistemi dört alanda uygulamaya konulmalıdır:

1. Kamu hizmetine girme
2. İlerleme-yükselme,
3. Göreve son verme
4. Sistemin eşitlikçi uygulanması için memur güvenliği

Bunlardan ilk ikisi “hizmete uygunluk”, öbür ikisi “hizmette tarafsızlık” ilkelerini içerir.¹⁴ Bu iki ilkenin uygulanabilmesi için nesnelliğin sağlanması ön koşuldur.

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde her türlü görevlendirme ve yükselişin tüm yurttaşlara açık olduğu ve bu süreçlerin yalnızca göreve uygunluk, yeterlik, başarı ölçütüne dayandırıldığı sistemdir. Hizmet gerekleriyle bağdaşmayan her türlü ayrımcılığın ve kayırmacılığın karşıtı bir yapıdır.¹⁵ Çünkü kamu hizmetleri niteliği gereği “yansız” ve “eşitlik” içinde yerine getirilmelidir. Bu nesnel ölçütlerin yerine öznel ölçütler konulursa, iktidar değişimlerinde hem kamu hizmetlerinde “devamlılık” ve “süreklilik” ortadan kalkar; hem de memur güvenliği zedelenir. Bununla beraber, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi, idarenin varoluş nedenidir. Bunun içinde kamu hizmetlerini yürütecek olan kamu görevlilerinin yeterli ve ehliyetli olmaları gerekir.¹⁶

¹³ Eryılmaz, 2000, s.257

¹⁴ Ayman, 2005, s.170

¹⁵ Ayman, 2005, s.143

¹⁶ Tayfun Akgüner, Kamu Personel Yönetimi, Der Yayınevi, İstanbul, 2001, s.25

1.2. Türk Kamu Personel Sisteminin Özellikleri

Türk kamu personel sistemine baktığımız zaman, Osmanlı yönetim yapısından izler taşıdığını rahatlıkla görebiliriz. Osmanlı yönetim yapısındaki gelenekçi, merkeziyetçi ve kuralcı nitelikler personel sistemini de etkilemiştir. Günümüzdeki personel sisteminin, yasalar, siyasiler ve uygulamalardan kaynaklanan özellikleri şunlardır:¹⁷

- *Memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır:* Kapalı kariyer sistemi, hizmete girişi en alt basamaktan girişle, yükselmeyi de içeriden görevlendirmeyeyle düzenleyen bir sistemdir. Kişi memurluğa alınmakla ömür boyu sürecek bir mesleğe girmiş olmaktadır. Kapalı kariyer sisteminde, hiç memurluk yapmamış kişilerin, bürokrasinin orta ve üst basamaklarında görev almaları mümkün değildir. Dolayısıyla, çalışanların kamu ve özel sektör arasında geçişleri söz konusu olamaz ya da çok sınırlıdır.
- *Memurluğa girişte genel öğrenim esastır:* Ülkemizde personel somut bir iş veya kadro için değil, geniş bir hizmet alanı için işe alınmaktadır. Bu nedenle hizmete giriş sınavları, çok özel uzmanlık bilgisinden daha çok genel kültüre ve okul bilgisine dayanmaktadır.
- *Hizmete giriş kurumsal esasa dayanmaktadır:* Her bakanlık, personel politikasını kendi belirler, ihtiyaç duyduğu personelin sınavları merkezi sisteme göre yapılır. Hizmete girmiş olduğu kurumda çalışma hayatına devam eder, başka bir kuruma geçişi ancak çalıştığı kurumun izni ile mümkündür.
- *Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür:* Devlet memurları, 15 derecelik rütbe hiyerarşisi içinde görev yürütmektedirler. Yükselme, belirlenmiş dereceleri 15'ten 1'e doğru, sahip olunan diploma düzeyine göre her yıl bir kademe ilerleme ve üç yılda bir derece yükselme adımıyla gerçekleşir. Yüksek lisans, doktora, doçentlik gibi her ek öğrenim diploması ile kademe ve derece adımlarında atlamalar sağlanabilir. Kısaca, diploma, kişinin hem

¹⁷Cahit Tutum, Türk Personel sisteminin sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, Amme İdaresi Dergisi, C. 13, Eylül 1981, s. 97-99; Eryılmaz, 2000, s.258-259; Güler, 2005, s. 234-241

hizmete giriş derecesini, hem de hizmet içerisinde yükselebileceği üst dereceyi belirler. Fakat bu sistem, yetenekli ve başarılı memurların kısa zamanda daha üst basamaklara yükselmesini önlediği için eleştirilmektedir.

- *Aylıklar ve ücretler sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir:* Memurların aylıkları, eğitim durumu, sınıfı ve kıdemlerine göre belirlenmektedir. Ancak Türk kamu personel sisteminde ödemeler, eşit işe eşit ücret ilkesine göre belirlenmediğinden, farklı kurumlarda aynı işi yapan kamu personeli arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır.
- *Memurluk güvenceli bir statüdür ve eşitlik ilkesine dayanır:* Memurluğa, yasada yazılı haller dışında son verilemez; memurun aylık ve başka hakları elinden alınamaz.¹⁸ Her memur idareden, hukuksal olarak belirlenmiş kuralları isteme hakkına sahiptir.¹⁹ Hiçbir memura ayrıcalık tanınamaz; memurlar birbirlerinden farklı kurallara tabi tutulamaz. Bu tür uygulamalara karşı memur, üstlerine ve kurumlarına karşı şikâyet etme ve dava açma hakkına sahiptir.²⁰ Görüldüğü gibi, memurluk statüsü yasalarla güvence altına alınmıştır.
- *Memurluk hiyerarşi esasına dayanmaktadır:* Memur, görevin iyi ve doğru yürütülmesinden amire karşı sorumlu tutulmuştur.
- *Memurluk geniş sosyal güvenlik ilkesine sahiptir:* Emeklilik hakkı, hastalık ya da sağlık sigortası, aileleri de kapsayan tedavi yardımları, konut tahsisi, çocuk bakımevi, dinlenme tesisi gibi olanaklar, kariyer sisteminin memur statüsünde çalışanların başlıca kazanımları arasında yer almaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi, memur, hizmet sırasında ve hizmetle ilişki kesildikten sonra, son derece örgütlü, güçlü ve büyük bir yardımlaşma-dayanışma ağı içinde yer almaktadır.

¹⁸ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 18, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

¹⁹ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 17, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

²⁰ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 21, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

- *Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir:* Memurların özlük işlemleriyle ilgili en küçük ayrıntılar bile yasalarda yer almaktadır. Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.
- *Memurluk gelenekçi ve şekilci bir statüdür:* Ülkemizde memurluk anlayışı büyük ölçüde, hizmetlerde verimlilik, etkinlik ve hızlilik gibi çağdaş yönetim değerlerinden çok, işlemleri yazılı normlara ve bürokratik değerlere uydurulmaya dayanmaktadır.

1.3. Kamu Personeli İstihdam Biçimleri

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4. Maddesinde, “kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel, işçiler eliyle görülür.” hükmüyle kamu kesiminde dört tür istihdam belirlenmiş ve bunlardan başka türde istihdam yasaklanmıştır.

Bununla birlikte;

- Hakimler ve savcılar,
- Türk silahlı Kuvvetleri Personeli,
- Yükseköğretim Personeli,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personeli’ne ilişkin düzenlemelerde özel kanunlarında yer almaktadır.

1.3.1. Memur:

Kamu hizmetleri görevinde yer alan çekirdek grup, memurlar ve diğer kamu görevlileridir.²¹ Anayasa bu çekirdek grubu, “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir*” şeklinde tanımlamakta ve açıklamaktadır.

²¹ Kemal Gözler, İdare Hukuku, C.II, Bölüm 18, Etkin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s. 553

Anayasa, memur ve diğer kamu görevlilerini başka istihdam türlerinden ayırt etmek için üç temel ölçüt kullanmaktadır. Bunlar;²²

- Çalışılan yer, merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarının tümüdür.
- Bir kişinin kamu personeli sayılabilmesi için, *genel idare esaslarına göre* yürütülen kamu hizmetlerinde *asli ve sürekli görevleri* yapması gerekir.
- Memurluğun çalışma rejimi, tüm boyutlarıyla yasama organı tarafından verilecek kararlara dayanılarak düzenlenebilir; yürütme organı yalnızca ilkelerin belirlenmesi ve değiştirilmesi bakımından uygulamacıdır. Anayasa, memurluk sistemini yasallık ilkesine bağlayarak memuru anayasal koruma altına almıştır.

Devlet Memurları Kanunun 4. Maddesine göre memur şöyle tanımlanmıştır: “*Mevcut kuruluş, biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memurdur.*” Görüldüğü gibi DMK’ deki memur kavramı ile Anayasanın 128. Maddesinde belirtilen “kamu hizmeti görevlileri” tanımı paralellik göstermektedir.²³

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6. Maddesinde memur, geniş anlamdaki kamu görevlisi olarak tanımlanmıştır. Buna göre kamu görevlisi, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama ve seçilme yoluyla ya da herhangi bir suretle sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi”dir. Buna göre, kamu görevlisinin gördüğü işin kamusal bir faaliyet olması gerekmektedir. Kamusal faaliyet, bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Kamu görevlisi, hukuki durumu ve yaptığı göreve bakılmaksızın kamu kesiminde görev yapan herkesi kapsamaktadır.²⁴ TCK’nin bir başka maddesine göre ise, kişinin gördüğü etkinlik “*kamu görevi*” olarak kabul ediliyor ya da nitelendiriliyorsa, o kişi memur olarak kabul edilmektedir.²⁵

²² Ayman, 2005, s. 82

²³ Bilal Eryılmaz, “Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar”, Okutman Yayıncılık, Ankara, Şubat 2009, s. 276

²⁴ Bilal Eryılmaz, 2009, s. 276

²⁵ Türk Ceza Kanunu, m. 279/1, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5237&sourceXmlSearch=&MevzuatIlski=0>, (20.09.2010)

Görüldüğü gibi, kamu hizmetinin temelini, anayasal güvence altında olan ve düzenlenmesi yasalara bağlı olan memurluk statüsü oluşturur. Buna göre memur, devlet ve diğer kamu tüzelkişiliklerinde görev yapan, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken hizmetlerde çalışan, asli ve sürekli görevleri üstlenmiş olanlardır. Memur olan kişi kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış, hiyerarşik düzen içinde tanımlanmış bir konuma sahip, devlet bütçesinden düzenli bir gelir elde eden, kendisine görevi temelinde kamu yetkisini kullanma hakkı verilmiş kişidir.²⁶ Memurluk, kadro sistemi içinde, kamu hizmetlerinin sürekliliğini ve ülkenin gereksinmelerine göre yerine getirilmesini güvence altına alan bir istihdam türüdür.²⁷

Memurluk güvenceli bir statüdür. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, statü rejimine göre çalışma özelliğine sahiptirler. *Statü rejimi, personelin kariyere dayalı liyakat temelinde yaşam boyu mesleğini kamu yararı için hem hükümet ve idareye hem de üçüncü kişilere karşı hizmet, görev ve görev yeri, meslek güvenceleri çerçevesinde sürdürmesini sağlayan yüksek iş güvenceli bir çalışma düzenidir.*²⁸ Bu rejimde, çalışma koşullarının belirlenmesi idarenin, çalıştırmanın takdirine bağlıdır. Çalışma koşullarının belirlenmesi *tek taraflı* işlemlerle olmaktadır.²⁹

1.3.2. Sözleşmeli Personel

Sözleşme hukuku, statü hukukunun tersidir. Sözleşme hukukunda sözleşmeye taraf olanların karşılıklı iradesi ile sözleşme kurulur. Sözleşmenin koşullarını iki eşit tarafın serbest iradeleri belirler. Bu rejim, statü rejiminin tersine kariyere değil iş tanımına dayalı ve personelin herhangi bir statü ya da iş güvencesine sahip olmadığı bir çalışma türüdür.³⁰ Ancak, idarenin sözleşmeli statüsündeki temel yaklaşımı, bu statüyü iki taraflı bir irade sözleşmesi olarak görüp, sözleşmeyi sona erdirip erdirmemede kendisine kesin bir takdir hakkı kazanmak, anlaşmazlıkları adli yargıda çözmek yönünde olmuşsa da yüksek yargı organlarının bu konuda verdikleri kararlar

²⁶ Güler, 2005, s. 87

²⁷ Birgül Ayman Güler, Türkiye’de Kamu Personel Rejimi Esasları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

²⁸ Güler, 2005, s. 89

²⁹ Gencay Saylan, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000, s.33

³⁰ Güler, 2005, s. 89

ile bu çabalar başarıya ulaşamamıştır.³¹ Özellikle Anayasa Mahkemesinin verdiği kararlar ile sözleşmeli personel statü hukukuna tabi olmuştur. Yüksek Mahkeme, sözleşmeli personeli, memur ve diğer kamu görevlileri dışında, işçi sayılmayan “kendine özgü bir çalışma biçimi” olarak benimsemiştir.³²

Merkezi yönetimde sözleşmeli personel iki biçimde çalıştırılmaktadır. Birincisi 657 Sayılı Yasa’nın 4/B hükmüne, ikincisi özel teşkilat yasalarına göredir. KİT’lerde çalıştırılan sözleşmeli personel ise 399 sayılı KHK’nin ilgili hükümleri çerçevesinde çalıştırılırlar.³³

Sözleşmeli personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4/B Maddesinde,

“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.” şeklinde tanımlanmaktadır. Sözleşmeli personelin, 657 Sayılı Kanun’daki tanımına göre belirgin olan özellikleri, bir meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç görülen geçici işlerde söz konusu olmasıdır. Ancak 657 sayılı Kanunda değişiklik yapan 15.5.1975 tarihli ve 1897 sayılı Kanunla, teknik hizmetler sınıfında çalışanlar için işin geçici şartının aranmayacağı belirtilmiş, böylece sözleşmeli personelin sürekli görevlerde çalıştırılması imkânı genişlemiştir.³⁴

Düzenlemeden de anlaşılacağı gibi, sözleşmeli personel çalıştırma zorunlu ve kuraldışı (istisnai) durumlarla sınırlı bir çalışma biçimi olarak kabul edilmiştir. Sözleşmeli personel, ilgili bakanın önerisi ve DPB’ nin olumlu görüşü üzerine

³¹Onur Ender Aslan, Mevlüt Can, Doğan Canman, Tayfun Çınar, Onur Karahanoğulları, Koray Karasu, Ayşegül Sabuktay, Seriya Sezen ve Sabahattin Şen, Belediye Personel Sistemi, Birgül Ayman Güler (Ed.), TODAİE YYAEM, Ankara, 1999, s. 94-96

³²Bülent Serim, Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli, Amme İdaresi Dergisi, C.22, S. 3, Eylül 1989, s. 51-52

³³Saylan, a.g.e., s. 46

³⁴Rüstem Bülbül, Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü, <http://www.demud.org.tr/a_raporu/r_bulbul_sozlesmeli_personelin_hukuki_statusu.doc>, (03.01.2010)

Maliye Bakanlığı'nın belirlediği ücret, sayı, unvan, sözleşme süresi ve nitelikler çerçevesinde Bakanlar Kurulu'nca onaylanarak çalıştırılır.³⁵

Özel teşkilat yasalarına göre çalıştırılan sözleşmeli personel, genel ve katma bütçeli kurumlar, hizmetlerini genel ve katma bütçelerin transfer bölümünde alarak yerine getiren kurumlar, yasa ile kurulan fonlar, il özel idareleri ve belediyeler kadro karşılığı ya da karşılık göstermeden çalıştıracakları sözleşmeli personel Maliye Bakanlığı'nın vizesine tabi olarak 9.9.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın eki olan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslara göre çalıştırılır.³⁶

Sözleşmeli personelin bir başka tanımı da 399 Sayılı KHK' da ve 4924 Sayılı Yasa'da yapılmıştır. 399 sayılı KHK göre, sözleşmeli personel, kadrolu personel dışında kalan, teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel idare esasları dışında yürüttükleri hizmetlerde, anılan KHK' de belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmıştır. 4924 sayılı yasa ise sözleşmeli personeli, “eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet kollarında hizmet akdi ile sözleşmeli istihdam edilen ve işçi sayılmayan personel” olarak tanımlanmıştır.

Tanımlardan anlaşıldığı üzere, sözleşmeli personelin iki temel özelliği bulunmaktadır: (1) memur ve diğer kamu görevlilerinin dışında işçi sayılmayan kendine özgü bir çalışma biçimi olması, (2) personel ile kamu kuruluşu arasındaki bağın sözleşme esaslarına göre kurulmuş olmasıdır.

1.3.3. Geçici Personel

657 sayılı Kanun ilk hazırlandığında istihdam şekilleri; Devlet memuru, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olarak belirlenmiştir. 1327 sayılı Kanun yevmiyeli personel ifadesi yerine işçiler ifadesini kullanmıştır. 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ise istihdam şekillerini dört farklı tür olarak

³⁵ Saylan, a.g.e., s. 47

³⁶ Ş. Gözübüyük, T. Tan, İdare Hukuku Genel Esaslar, Turhan Kibevi, Ankara, s. 583' den aktaran Gencay Saylan, Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş Kritik ve Reform Önerileri, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000, syf. 47

tanımlamıştır. Dördüncü istihdam şekli olarak da geçici personel uygulaması getirilmiştir.³⁷

Geçici personel 657 sayılı yasada, “*bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler*”³⁸ olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, geçici personel sözleşmeyle çalıştırılan fakat işçi sayılmayan kişilerdir. Bu personelin yerine getireceği hangi hizmetlerin “geçici” ya da “mevsimlik” olduğuna, personelin sayısına ve bunlara ödenecek ücrete “Bakanlar Kurulu” karar verir.

657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre çalıştırılan geçici personel hakkında, çalıştırılmasına izin veren Bakanlar Kurulu kararı ve sözleşme hükümleri uygulanır.

Her yılın başında geçici Personel ile ilgili bir yıllık uygulamayı düzenlemek için Resmi Gazete’de bir Bakanlar Kurulu kararı yayınlanır. 2010 yılının Bakanlar Kurulu Kararı Resmi Gazetede 4 Şubat Perşembe günü yayınlanmıştır. Bu yılın kararında direnişteki TEKEL işçilerinin talepleri de dikkate alınarak bazı iyileştirmeler yapılmıştır. Bu iyileştirmeleri dikkate alarak geçici personelin sahip olduğu hakları şöyle özetleyebiliriz:³⁹

- İstihdam: Bakanlar Kurulu, 2004 yılında özelleştirme ile işsiz kalanların ve daha sonra kalacakların 4/c maddesine göre “geçici personel” olarak çalıştırılmalarını kararlaştırmış olup, özelleştirme sonucu iş akdi feshedilenler, 30 gün içerisinde başvururlar ise, bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde istihdam edilebilmektedir.

³⁷ Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, <<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>>, (20.10.2009)

³⁸ 657 Devlet Memurları Kanunu, Madde 4/C, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

³⁹ Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar (Bkk 2009/15759), 04 Şubat 2010 Tarihli Resmi Gazete, Sayı: 27483

- Sosyal Sigortaya Tabi Olma: Geçici personel, sosyal güvenlik mevzuatı yönünden 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir.

- Çalışma Süresi: 3/5/2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Kararname eki “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar”ın 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan “her halükarda bir mali yıl içinde on ayı geçmeyecek şekilde” ibaresi “bir mali yılda onbir ayı geçmemek üzere” şeklinde değiştirilmiştir. Yani yeni kararname ile önceden 12 ayda 10 ay olan çalışma süresi **11 aya** çıkarılmıştır.

- Çalışma saatleri: Geçici personelin çalışma saat ve sürelerinin belirlenmesinde, çalıştıkları kurumdaki Devlet memurları için tespit edilen çalışma saat ve süreleri uygulanır.

- Ücretler: 3/5/2004 tarihli ve 2004/7898 sayılı Kararname eki “Özelleştirme Uygulamaları Sonucunda İşsiz Kalan ve Bilahare İşsiz Kalacak Olan İşçilerin Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Geçici Personel Statüsünde İstihdam Edilmelerine İlişkin Esaslar”ın 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan “(19.000)”, “(17.000)” ve “(15.000)” ibareleri sırasıyla “(21.250)”, “(19.275)” ve “(17.275)” olarak değiştirilmiştir. Yani ücretler asgari ücretin üzerinde belirlenerek yükseltilmiştir.

- Ödeme Günü: Ödemeler, görevin yapılmasını müteakiben her ayın 15’inde yapılır.

- Başka İş Yapma Yasağı: Geçici personel, istihdam edildiği sürece dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamaz.

- İzinler: İstihdam edilecek geçici personele, çalıştıkları her ay için azami 2 gün ücretli izin verilebilir. Bu izinler toplu olarak da kullanılabilir.

- Geçici personele, resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda 30 günü geçmemek üzere ücretli hastalık izni verilebilecek, Hastalık sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen geçici iş göremezlik ödeneği ile iş kazası veya meslek hastalığı sonucu bağlanan sürekli iş göremezlik geliri, ilgilinin ücretinden düşülecek.

- Geçici personelin isteği üzerine, eşinin doğum yapması, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde ve her olay için 3 gün ücretli mazeret izni verilecek.

- Geçici personele, doğum yapmasından önce 8 hafta ve doğum yaptığı tarihten itibaren 8 hafta olmak üzere toplam 16 hafta süre ile aylıklı izin verilecek. Geçici personele, bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilecek. Süt izninin kullanımında annenin saat seçim hakkı olacak.

- Sözleşmenin Sona Ermesi: Geçici personelin hizmet sözleşmeleri, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında yaşlılık veya malullük aylığına hak kazandıkları tarihte sona erer.

- Tazminat: Son yapılan değişiklikle, geçici personele, iş sonu tazminatı ödenmesi esası getirilmiş olup ücretli izin süreleri dâhil en az 12 ay fiilen çalışanlara her yıl için, brüt ücret tutarında iş sonu tazminatı ödenecektir.

Son yapılan düzenlemeler ile geçici personele ücretli izin hakkı sağlanmıştır. Hastalık, mazeret ve doğum izinleri artırılmış olup her çalışma ayı için 2 gün olmak üzere 11 aylık mukavele yapana 22 gün yıllık ücretli izin verilmektedir. Yılda 30 günü geçmemek üzere ücretli hastalık izni, ihtiyacı olana ücretli mazeret izni, kadınlara 16 hafta doğum izni hakkı tanınmıştır. İş sonu tazminatı alma hakkı getirilmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemeler ile geçici personelin haklarında henüz tam bir iyileşme sağlanabilmiş denilemez. Örneğin, geçici personel 4/C statüsünde çalıştığı sürece iş garantisine ve sendikaya üye olma hakkına sahip değildir. Kıdem tazminatı, ihbar tazminatı gibi haklardan yararlanamamaktadır. Eksik emeklilik sürelerini tamamlama imkânları da bulunmamaktadır.

Tablo 1: Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Personel

Kurum Adı	Adedi / Sözleşme Süresi		Teşkilatı/ Adedi/ Sözleşme Süresi		
Adalet Bakanlığı	4.000	2010 Yılı	Taşra	2.640	2009 Yılı
Milli Savunma Bakanlığı	100	2010 Yılı			2009 Yılı
İçişleri Bakanlığı	3.500	2010 Yılı	Taşra	3.500	2009 Yılı
Maliye Bakanlığı	1.000	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Milli Eğitim Bakanlığı	14.000	2010 Yılı	Taşra	10.338	2009 Yılı
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	250	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Sağlık Bakanlığı	2.500	2010 Yılı	Taşra	1.750	2009 Yılı
Ulaştırma Bakanlığı	1.000	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Tarım ve Köyişleri Bakanlığı	1.500	2010 Yılı	Taşra	650	2009 Yılı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	200	2010 Yılı	Taşra	200	2009 Yılı
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	100	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	50	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	500	2010 Yılı	Taşra	300	2009 Yılı
Çevre ve Orman Bakanlığı	2.000	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
Yargıtay Başkanlığı	130	2010 Yılı	Merkez	115	2009 Yılı
Danıştay Başkanlığı	60	2010 Yılı	Merkez	50	2009 Yılı
Devlet Personel Başkanlığı	15	2010 Yılı	Merkez	30	2009 Yılı
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	800	2010 Yılı	Taşra	800	2009 Yılı
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	10	2010 Yılı	Taşra	10	2009 Yılı
Üniversiteler	4.500	2010 Yılı	-	-	2009 Yılı
TOPLAM	36.215		21.193		

Kaynak: Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar, BKK, Karar Sayısı: 2009/14538, Resmî Gazete, Sayı: 27106, 10 Ocak 2009; BKK, Karar Sayısı: 2009/15759, Resmi Gazete, Sayı: 27483, 04 Şubat 2010

2009 yılında, özelleştirme uygulamaları sonucunda işsiz kalan ve bilahare işsiz kalacak olan işçiler 21.193; 2010 yılında ise 36.215 olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici personel statüsünde istihdam edilebilecektir. 2009 yılında

kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yerleri (taşra/merkez) belirtilirken 2010 yılında böyle bir ayırım yapılmamıştır. 2010 yılında geçici personel olarak istidam edilebilecek işçi sayısı 2009 yılına göre 15.022 artarak 36.215 olmuştur.

1.3.4. İşçiler

1475 sayılı İş Kanunu'nun 1. Maddesine göre "bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişiye işçi denir". İşçi olarak çalıştırma, kamu kesiminde tümüyle iş hukukuna bağlı olma anlamına gelir. Kamu kesiminde işçilerin çalıştırılmasına ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmamıştır. İşçiler hakkında, her türlü özlük hakları da dâhil olmak üzere, başta 4857 sayılı İş Kanunu olmak üzere özel hukuk hükümleri uygulanır.

Kamu işçiliği diye ayrı bir kategori bulunmamakla birlikte, kamu kesiminde işçilik süreklilik özelliği öne çıkan kendine özgü bir kategori olmuştur. Bunun en önemli göstergesi, sürekli işçilik-geçici işçilik biçiminde ortaya çıkan fiili ayırımdır.⁴⁰ 190 sayılı KHK'nin 11 inci maddesinde, kurumların, atölye, şantiye, fabrika ve çiftlik gibi işçi istihdamı zorunlu olan hizmet birimleri için sürekli işçi istihdam edebilecekleri belirtilmektedir. Maddede belirtilen işyerlerinin ortak özelliği ise, bu işyerlerinde görülen işlerin, nitelikleri gereği kesintisiz devam etmesidir. Gerek 190 sayılı KHK'de gerek yılları bütçe kanunlarında "sürekli işçiler" ifadesi kullanılsa da, bundan anlaşılması gereken, bu işçilerin belirsiz süreli iş sözleşmeleri ile istihdam edildikleridir.⁴¹ Kamu kurumlarının sürekli işçi kadroları, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, yasa ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, hizmetlerini genel ve katma bütçelerinin transfer bölümlerinden aldıkları ödenekler ile yürüten kurumların bütçe olanakları göz önünde bulundurulup, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığı tarafından verilir. İl özel idareleri, belediyeler ve bunların kurdukları birlik ve müesseseler için

⁴⁰ Güler, 2005, s.43

⁴¹Ercan Babacan, Kamuda Geçici İşçi İstihdamı, <<http://www.debud.org/dokumanlar/tez/EBabacan.pdf>>, (20.09.2010)

ayrı bir yöntem belirtilmiştir. Bu kuruluşlarda sürekli işçi çalıştırılması, Devlet Personel Başkanlığının görüşüne dayalı İçişleri Bakanlığının vizesine tabidir.⁴²

Kamuda işçi istihdamının ikinci kategorisinde, yaygın olarak uygulanan geçici işçi istihdamı bulunmaktadır. Geçici işçilik terimi, 1980’li yıllarda özelleştirme ve devletin küçültülmesine dönük politikalarla yaygınlaştırılmış ve bu terimle otuz günden çok sürekli işlerde, sözleşmelerinde süre belirtilmiş olarak çalıştırılan işçiler kastedilmiştir.⁴³ Yani geçici işçiliği, İş Yasası’ndaki “süresi belirli iş sözleşmesi” ile istihdamın, kamu personel rejimine özgü bir “statü” biçimine getirilmesi olarak tanımlayabiliriz. Geçici ve sürekli işçiler arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:⁴⁴

- Sürekli işçilik kamu örgütlerinin “kadrosundadır” ve işçi İş Yasası’ndaki kurallara göre “süresi belirsiz” olarak istihdam edilmektedir. Geçici işçilik ise, belirli süreli bir statü/iş sözleşmesidir ve geçici işçi yılın belirli aylarında istihdam edilmektedir. Bütçe Kanunları yıllık olduğundan ve kamudaki geçici işçilerin vize işlemleri bütçe kanunlarına dayanılarak yapıldığından, geçici işçilerin azami çalıştırılma süreleri 12 ay olacaktır. Buna göre geçici işçi 30 iş gününden az olmayan 12 ayı geçmeyen sürelerle çalıştırılabilecektir.⁴⁵

- Geçici işçiler kıdem tazminatı ve iş sözleşmesinin fesih hükümlerinin korumasına sahip değildirler. Bu durum geçici işçileri sürekli işçilerden daha güçsüz kılmaktadır. Yani geçici işçiler hem güvence hem de başta kıdem tazminatı olmak üzere sosyal haklar açısından sürekli işçilerden daha geride kalmaktadırlar.

- İdare sürekli işçi istihdamı için, merkezi yönetim kurumlarından 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde “kadro” vizesi alması gerekmektedir. İdare geçici işçi istihdamında ise, her yıl bütçe yasalarıyla yapılan düzenlemelere göre, adam/ay hesabıyla bütçeye konulan ödenek çerçevesinde alım yapabilmektedir. Bu konuda getirilen sınır, idarenin bütçe ödeneğini aşmamasıdır.

⁴² 190 sayılı 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Madde 11, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.190&sourceXmlSearch=&MevzuatIlisKi=Q>>, (16.07.2010)

⁴³ Güler, 2005, s.124

⁴⁴ Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi: Statü hukukundan Esnekliğe, TODAİE, Ankara, Mayıs 2005, s. 384-386

⁴⁵ Ercan Babacan, Kamuda Geçici İşçi İstihdamı, <<http://www.debud.org/dokumanlar/tez/EBabacan.pdf>>, (20.09.2010)

- Hizmete alma koşulu açısından, 1983 tarihli Yönetmelikte yapılan değişiklikle sürekli işçilerin merkezi sınavla alınması uygulamasına gidilmiştir. Sürekli işçilerin işe alımlarında uygulanan sınav koşuluna karşılık geçici işçi alımlarında böyle bir uygulama yoktur. Yani geçici işçiler herhangi bir sınav koşuluna bağlı olmaksızın doğrudan idareler tarafından işe alınabilmektedir.

Sonuç olarak, kamuda çalışan işçiler için ayrı bir hukuksal düzenleme bulunmamakta, işçiler hakkında 4857 sayılı İş Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Bununla birlikte, işçi istihdamı hizmete girişte sınava tabi tutulma, sendikal örgütlenme, kamu hizmetlerinde süreklilik ilkelerinin doğrudan etkisi altında işçiliğin sürekliliği gibi kendine özgü boyutlara ulaşmıştır ve özel sektör işçi istihdamından da farklılaşmıştır.⁴⁶

1.4. Kamu Personel Sisteminin Sorunlu Alanları ve Eleştirilen Yönleri

Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan merkeziyetçi, hiyerarşik, gelenekçi yönetim yapısının personel yönetiminde yarattığı sorunlar maalesef Cumhuriyet dönemiyle beraber sona ermediği gibi bu sorunlara yenileri de eklenerek personel yönetiminde bir reformu gerekli kılmıştır.

Kamu personel rejiminde yerleşik ve önemli sorun alanlarının bulunduğu ve sistemin temel prensipleri olan liyakat, kariyer ve sınıflandırma ilkelerinin uygulamalarında birtakım problemlerin yaşandığı görülmektedir. Ayrıca, mevcut kamu personel yönetiminin, çağdaş insan kaynakları yönetimi yaklaşımının öngördüğü esneklik, verimlilik ve yaratıcılıktan oldukça uzak bir nokta da olduğu gözlemlenmektedir.⁴⁷ Kamu personel sistemin temel sorunlarını şöyle sıralamak mümkündür:

1.4.1. Devlet Memurları Kanunun Üç Temel Dayanağı ile İlgili Sıkıntılar:

Sınıflandırma: Devlet memurları kanunu geniş bir sınıflandırma sistemini benimsemiştir. Buna göre tüm memurlar, 10 sınıf içinde toplanmıştır. Bu sistem, ayrı özellikler taşıyan ve farklı personel işlemlerini gerektiren çeşitli meslek ve uzmanlık dallarını aynı sınıf içinde düşünmek gibi bir yanlış üzerine kurulmuştur. Farklı

⁴⁶ Güler, 2005, s.123

⁴⁷ Mehmet Yılmazöz, Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu, Maliye Dergisi, Sayı: 157, Temmuz-Aralık 2009, s. 299

meslek ve uzmanlık dallarının aynı sınıf içinde toplanması sonucu sınıflandırma içinde olması gereken bütünlük sağlanamamaktadır. Örneğin daktilo hizmetleri, büro hizmetleri planlama uzmanlığı, hazine uzmanlığı, dış ticaret uzmanlığı, dışişleri meslek memurluğu gibi birbiriyle hem nitelikleri hem de eğitim düzeyleri açısından uyuşmayan kadrolar Genel İdare Hizmetleri sınıfı içinde bir araya getirilebilmiştir.⁴⁸

Hizmetlerin özellikleri, hizmetlerin güçlük ve önem derecelerini dikkate alan, eşitlik, nesnellik, yeterlilik gibi ilkelere dayalı çoklu sınıflandırma sistemine ihtiyaç vardır. Mevcut sınıflandırma sistemindeki yanlışlıklar, hizmetlerin gerektirdiği nitelikteki personelin istihdamı zorlaştırmakta, yetersiz ücret alacağını düşünen kişilerin kamu yönetimine girişte isteksiz davranmasına neden olmaktadır. Böyle olunca uzmanlık gerektiren alanlarda, kamu yönetimini bulabildiği personelle yetinmek durumunda kalmaktadır.⁴⁹ Sonuç olarak, mevcut sınıflandırma sistemi güncel ihtiyaçları karşılama açısından yetersiz durumdadır.⁵⁰ Bu durum etkili ve nitelikli bir kamu hizmetinin sağlanmasında önemli engel oluşturmaktadır.

Kariyer ve Liyakat: Kamu personel sistemimiz, kariyeri, liyakat ilkesiyle bir arada benimsemiştir. Yani üst basamaklara kadar yükselmenin koşulu o basamakların gerektirdiği yeterliliğe sahip olmaktır. Yasal olarak kariyer ve liyakat ilkesi benimsenmiş olmasına karşın, uygulamada özellikle yeterliliğe bakılmaksızın üst basamaklara çıkabilme olanağına sahiptir. Atamalarda özellikle siyasal iktidarın etkisiyle bu ilkeler aşılabilmektedir. Liyakat ilkesinin gerektirdiği objektif ve rasyonel ölçütler yerine “bizden olma” ölçütü ön plana çıkmaktadır.⁵¹ Bunun bir örneği iktidar değişikliklerinde görülmektedir. Siyasal iktidarlar değiştiğinde, müsteşar, genel müdür, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Siyasal atamaların çoğu, bilgi ve becerisini arttırmaktan çok, iktidarla ya da ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.⁵² Bir başka örnek ise, kimi kez yasalarda belli süre çalışma koşulu bile aranmadan yurtdışından getirilen genç

⁴⁸ B. Ayman Güler, N. Öztürk, Onur E. Aslan, Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları, <www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_personel.php>, (27.01.2010)

⁴⁹ Saylan, 2000, s. 133

⁵⁰ Yılmazöz, 2009, s. 300

⁵¹ Saylan, a.g.e, s s.21-134

⁵² Eryılmaz, 2000, s. 240

insanlar çok sorumlu yöneticilik görevlerine getirilebilmektedir. Bu insanların bir bölümü başarılı olsa da deneyim eksikliği ve başka nedenlerden dolayı birçoğu kamu yönetimi üzerinde ileride giderilmesi olanaksız ölçüde büyük tahribat yapabilmektedir.⁵³ Yine geçmiş dönemdeki kayırmacılığın bir sonucu olarak, belediyelerde aşırı personel istihdamı söz konusudur. Birimlerde neredeyse iş yapmayan ya da performansının çok düşük bir kısmıyla çalışan personelle karşılaşmaktadır. Başka bir ifadeyle belediyelerde “gizli işsiz” olarak ifade edilebilecek personel sayısı ihmal edilmeyecek boyuttadır. Buna rağmen hemen hemen her birimde eleman eksikliği çekildiği, özellikle teknik personelin yetersiz olduğu dile getirilmektedir. Birimlerin neredeyse tamamı personel talebinde bulunmaktadır.⁵⁴ Ancak, son yıllarda, kamu hizmetine girişte merkezi sınav ve alımlarının yapılması, görevde yükselmenin belli şartlara ve sınavlara bağlanması gibi, bu durumu düzelmeye yönelik olumlu girişimlerin yapıldığı da görülmektedir. Buna rağmen yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı bazı kamu kurumlarında, sözlü sınavlara alınacak olan sayıdan çok daha fazla adayın davet edilmesi suretiyle, kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanımaktadır.⁵⁵

Patronaj ilişkiler, siyasallaşma ve kayırma gibi olumsuz uygulamalar, devlet memurluğunun bir meslek olma niteliğini bir ölçüde yitirmesi tehlikesini de beraberinde getirmekte ve bir kısım memur kadroları yeterli olmayan kişilerin eline geçmesine neden olmaktadır.⁵⁶ Bu haksız uygulamalar, kamu personel sistemimizin dengesini bozmakta ve büyük adaletsizliklere yol açarak kamu yönetiminin istenen verimlilik düzeyine çıkmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Etik olmayan bu uygulamaların önüne geçmek ve gerçekten de rasyonel işleyen bir bürokrasinin varlığı için kariyer ve liyakat sisteminin tavizsiz uygulanması son derece önemlidir.

⁵³ Saylan, a.g.e., s. 134

⁵⁴ Mustafa Lütfi Şen, Musa Eken, “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen (Ed.), Nobel Yayın, Ekim 2007, s. 558

⁵⁵ Eryılmaz, 2000, s. 240

⁵⁶ Saylan, a.g.e., s. 135

1.4.2. İstihdama İlişkin Sıkıntılar:

Kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir istihdam politikasının sağlanabilmesi için ciddi bir insan gücü planlamasının yapılmış olması ve bu planlamanın eğitim sistemi ile bağlantılı olarak ele alınması gerekmektedir. Kamu personel sistemimizde maalesef etkili bir insan gücü planlaması yapılmamaktadır. Bu durum, kamu personel sisteminin hizmetin gerektirdiği nitelikte ve sayıda personel istidam etmesine engel teşkil etmektedir. Bununla beraber norm kadro uygulamasına tam olarak geçilememiş olması⁵⁷, kamu yönetiminin gerek duyduğu gerçek personel sayısını bilmemize engel olmaktadır. Kamu hizmetinde çalışacak personelin görev yerinde ve mesleğinde istihdamını güçleştirmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak bazı kuruluşlarda gerekli sayıda ve nitelikte personel sıkıntısı çekilirken, bazı kuruluşlarda ise istihdam fazlası görülebilmektedir.⁵⁸

Türkiye’de istihdam edilen kamu personel sayısının fazla olduğu söylenerek eleştirilmektedir. Ancak çeşitli ülkelerin istihdam ettiği kamu personel sayısı ile karşılaştırıldığında, Türkiye’deki kamu görevlisi sayısının sanıldığı kadar yüksek olmadığı görülecektir. Sorun salt bir personel fazlalığı olmaktan çok, istihdam dağılım politikalarının kendisindedir. Yani asıl önemli sorun, personelin kurumlar arasında dağılımdaki dengesizliklerdedir.⁵⁹ Kamu personeli kamu kurum ve kuruluşları arasında dengesiz dağılmakta ve personel yetersizliği sorunları devam etmektedir.⁶⁰ Bunun yanında personelin niteliğiyle yaptığı iş arasında ilişki pek çok yerde kurulamamıştır. Personelin performansının değerlendirilmesi konusu da çok ciddi tutulamamaktadır. Bu durum çoğu kez çalışan ve çalışmayan personel açısından bir ayırım yapılmadığı izlenimini uyandırmakta, bu da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde genel verimsizlik sorununa neden olmaktadır.⁶¹

1.4.3. Eğitime İlişkin Sıkıntılar

Eğitim, insan gücüne yapılan önemli bir yatırımdır. Hizmet içi eğitimle, personelin niteliğinin iyileştirilmesi, veriminin artırılması ve üst görevlere

⁵⁷ IX. Kalkınma Planı (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

⁵⁸ Saylan, a.g.e., s. 131

⁵⁹ Saylan, a.g.e., s.132-133

⁶⁰ IX. Kalkınma Planı (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

⁶¹ Saylan, a.g.e., s. 132

hazırlanmaları amaçlanmaktadır. Bu amaç gerçekleştirildiğinde zaman ve kaynak israfı azaltılabilir dolayısıyla hizmetin niteliği iyileştirilebilir. Dolayısıyla personelin niteliği ile hizmetin niteliği arasında sıkı bir bağ vardır. Kamu personeli alımlarında, iş ile ilgili yeterliliğe dayalı bir sınavla değil genel bilgilere dayalı bir sınavla alım yapıldığı düşünüldüğünde hizmet içi eğitimler daha fazla önem kazanmaktadır.

Eğitimin bu olumlu taraflarının yanında, ülkemizde kamu personelinin yeterli düzeyde hizmet içi eğitime tabi tutulmadığı⁶² ve bu eğitimlerin süreklilik taşımadığı⁶³ görülmektedir. Hizmet içi eğitim “Hizmet İçi eğitim Genel Planı” çerçevesinde zorunlu gibi görünse de kamu kuruluşlarının yeterli bütçe olanaklarına sahip olmamaları, nitelikli personel bulmada karşılaştıkları güçlükler, üst yönetim düzeylerinde bulunanların eğitimin önemini kimi kez kavrayamamış olmaları hizmet içi eğitime gereken önemin verilmemesine neden olmaktadır. Hizmet içi eğitim etkinliklerinin istenen düzeye getirilebilmesi için her şeyden önce kurumların personel ihtiyaçları ile hizmet özelliklerinin bilinmesi gerekmektedir. Ayrıca üst düzey kamu görevlerinde çalışanların da yönetim konusunda eğitim görmeleri ayrı bir önem taşımaktadır. Bu eğitimin faydaları alt düzeylere de yansıtacak ve hizmet verimliliğinin artmasına önemli katkılar sağlayacaktır.⁶⁴

1.4.4. Aylık Ve Ücret Sistemine İlişkin Sıkıntılar

Toplumu oluşturan bireylerin büyük kesimi yaşamlarını çalışmalarının karşılığında aldıkları ücretle sürdürmektedir. Kamu görevlilerinin aylık ve ücret düzenlenmesi bu nedenle toplumsal bir öneme de sahiptir. Devlet, çalışanlara insanca bir yaşam sağlayabilmelidir. Bunun sağlanabilmesi için, ücretler miktarca yeterli olmalı ve fiyat dalgalanmalarını izleyebilmelidir.⁶⁵ Ancak kamu görevlilerinin ücret sistemi enflasyona yenik düşmüştür. Ücret rejiminde denge bozulmuş ücretli kesimin ulusal gelirden aldığı pay yıllar itibariyle azalmıştır. Ayrıca memuriyet sisteminin sağladığı iş güvencesi, memur ücretlerinin düşük tutulmasının gerekçesi yapılmıştır. Bütün bunların sonucunda, bu ücret yetersizliğine karşı çeşitli ek ödemeler devreye sokulmuştur. Öyle ki çok çeşitli olan bu ek ödemeler, aylığı geride bırakmıştır. Bu ek

⁶² IX. Kalkınma Planı (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

⁶³ Yılmazöz, 2009, s.299

⁶⁴ Saylan, a.g.e., s.136-137

⁶⁵ Saylan, a.g.e., s. 138

ödemelerin yanında Devlet Memurları Kanunu bazı sosyal hak ve yardımlar da getirmiştir. Kamu görevlilerine aylık artışı sağlanamadığı zaman, sosyal hak ve yardımların arttırılması yoluna gidildiğinden kimi zaman bu yardımlar mali doyum aracı durumuna dönüşebilmektedir. Bu yardımların amaca uygun duruma getirilmesi önem taşımaktadır.⁶⁶

Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmaması ve ücret dengesizlikleri kamu çalışanlarını olumsuz yönde etkilemektedir.⁶⁷ Mali haklar yönünden kamu kurumları arasında ciddi dengesizlikler bulunmaktadır.⁶⁸ Bunun sonucunda farklı kurumlarda aynı işi yapan kamu personeli arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmakta bu durum çalışanlar arasında huzursuzluğa neden olarak motivasyonlarını olumsuz etkilemektedir.

1.4.5. Emeklilik Rejimine İlişkin Sıkıntılar

Kamu personeline ödenen yan ödemeler ve özel hizmet tazminatları emekliliğe yansıtılamadığından emeklilik sistemini de bozulmakta⁶⁹ ve çalışanlarla emekliler arasında emekliler aleyhine büyük uçurumlar oluşmaktadır.

1.4.6. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa İlişkin Sıkıntılar

Kamu çalışanlarının %62'sini teşkil eden memur statüsündeki personelin haklarını, yükümlülüklerini, iş ve işlemlerinde tabi olacakları kuralları düzenleyen⁷⁰ ve Türk personel yönetimi modeli ve anlayışına esas teşkil eden 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965 yılında kabul edilerek kanunlaşmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, çıkarıldığı yıldan itibaren büyük bir dirençle karşılaşmış, kapsamına üniversite personeli de alması üzerine, bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş; ancak 1327 sayılı Kanunla yaklaşık yarısı değiştirilene kadar uygulanamamıştır.⁷¹ 1971 ve 1972 yıllarında uygulanmaya başlanan Devlet Memurları Kanunu⁷² daha sonra da birçok kanun ve özellikle kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayarak DMK'nın özgün metni hemen hemen

⁶⁶ Saylan, a.g.e., s. 138

⁶⁷ IX. Kalkınma Planı (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

⁶⁸ Yılmazöz, 2009, s. 301

⁶⁹ Saylan, a.g.e., s. 138

⁷⁰ <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%5%9Fma%20metni.pdf>, (10.10.2010)

⁷¹ Akgüner, a.g.e., s.17

⁷² <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%5%9Fma%20metni.pdf>, (10.10.2010)

ortadan kalkmıştır. Bu metnin yerini yeni ve ayrıksı hükümler aldığı için, Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır. Günümüzde maddelerinin dörtte üçü değiştirilmiş durumda olan Kanun, maddelerinin üçte biri ek, geçici ve ek geçici maddelerden oluşan,⁷³ Türk hukuk mevzuatında en çok değiştirilen kanun olma⁷⁴ özelliğini de taşıyan, kendine özgü bir düzenleme halini almıştır. Bütün bunlar, kamu personeli mevzuatının aşırı derecede karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır.

Personel yönetiminiz bütüncül açıdan değerlendirilmemektedir. Personel düzenlemeleri, genellikle çıkarıldıkları dönemin izlerini taşımakta ve kalıcı çözüm arayışlarından çok günü kurtarma endişesini yansıtmaktadır. Memur hukukunun bir bütün olarak ele alınmayışı aslında ayrıntılarda oluşan sistem sorununa bir çözüm getirmeye engel olmuştur.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun işlemez hale gelen, uygulama alanı kalmayan, güncelliğini yitirmiş hükümleri bulunmaktadır. Kamu personel yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için, bu hükümlerden bazılarının yürürlükten kaldırılması bazılarının işler hale getirilmesi ile günün şartlarına uygun düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Parçalanmış, dağılmış bir sistemi yeniden bütünleştirmek için memur hukukunun bir bütün olarak ele alınması ve sorunlara çözüm getirecek gerekli düzenlemelerin yapılması şarttır.

1.4.7. Etik Değerlerde Aşınma ve Yolsuzluk

Kötü yönetime ve kaynak israfına yol açan bir başka faktör de, kamu yöneticileri ve kamu görevlilerinde gözlemlenen etik yoksunluğudur. Bu alandaki sorun, kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırması bir başka ifadeyle kişisel çıkarın kamusal yarar ve çıkarın önünde tutulması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Hâlbuki kamu yöneticilerinin etik ilkeleri yönetim stratejisinin bir parçası olarak görmeleri gerekir. Bunun için öncelikle kamu yönetimi etiğinin ne anlama geldiğini iyice anlamaları ve içselleştirmeleri lazımdır.

Karar alıcılar ve kamu görevlilerine yönelik yolsuzluk ve rüşvet iddiaları son dönemlerde oldukça yaygınlık kazanmıştır. TESEV' in yaptığı yolsuzluk araştırmasında vatandaşlarca “yolsuzluk ve rüşvet” enflasyon ve işsizlikten sonra 3.

⁷³ Saylan, a.g.e., s. 34

⁷⁴ Akgüner, a.g.e., s. 17

önemli sorun olarak algılanmaktadır ve kamu kurumlarında yolsuzluk ve rüşvetin yüksek boyutlarda olduğu düşünülmektedir. Bununla ilintili olarak kamu kurumlarına duyulan güven son derece zayıf çıkmıştır.⁷⁵ Yine Başbakanlığın hazırlattığı Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu⁷⁶’na göre, “yolsuzluk, Türkiye’de en az enflasyon, siyasi krizler ve gelir dağılımı eşitsizliği kadar tartışılan ve devletin temelini teşkil eden kurumlara güveni sarsan bir olgu niteliğini kazanmıştır.”

Yolsuzluk, rüşvet gibi uygulamalar kötü yönetime ve kaynak israfına yol açmakla beraber yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır. Aynı zamanda bütün bunlar sistemin iyi işlemediğinin göstergesidir.

1.4.8. Motivasyon ve Ödüllendirmenin Olmaması

Motivasyon ve ödüllendirme, kamu personelinin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için önemlidir. Yönetimin temel sorunu, kişinin hedefleriyle örgütün amaçlarını bağdaştırmaktır. Yönetim, personelin iş yapma ve icat etme yeteneklerinin mümkün olduğunca ortaya koymalarına imkân tanıyan örgütsel ilişkilerin geliştirilmesine gayret göstermelidir. Bu bakımdan işe yönelmiş motivasyona ağırlık vermelidir.

Bir örgütün etkin bir fonksiyon icra edebilmesi, orada çalışanların güvenlik, başarıma ve aidiyet duygu ve ihtiyaçlarının tatmin edilme düzeyine bağlıdır. Ücret, iş güvenliği, itibar, takdir edilme, sosyal kabul, karar verme serbestisi, adil ve eşit terfi, denetimin kalitesi gibi unsurlar motive edici özelliğe sahiptir. Belirtilen bu teşvik edici unsurlara yer vermeyen örgütler, çalışanların morallerini yükseltmekte başarılı olamazlar.⁷⁷ Motivasyon ve ödüllendirme sonucunda morali yükselmiş ya da iyi bir ruh hali içinde olan personel, verimlilik, etkinlik, istek, kalite, işe bağlılık, üste saygı, şevk, işbirliği, azim, gayret gibi olumlu sonuçları da beraberinde getirecektir.

Ülkemizde, maalesef kamu personelinin motive etmek için yeterli uygulama bulunmamaktadır. Bununla beraber, personel mevzuatındaki ödül, ikramiye ve teşvik

⁷⁵ F. Adaman, A. ÇArkoğlu, B. Şenatalar, Hanehalkı gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine ilişkin Öneriler, TESEV, İstanbul, 2001, s. 134-135

⁷⁶ Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu, <<http://masak.gov.tr/Yolsuzluk/belgeler/karar.pdf>>, (28.06.2010)

⁷⁷ Eryılmaz, 2000, s.296

sistemi objektif kriterler gözetilmeden olağanüstü başarıya bağlı bulunması ve sıkça işletilen bir yöntem olmaması çalışanlar üzerinde olumsuz bir etki yaratmaktadır. “Ne kadar çalışırsam çalışayım karşılığını görmüyorum” düşüncesi çalışanları durağanlığa sevk etmekte, verimlilik ve etkinliği düşürmektedir. Mevcut sicil sisteminin sübjektif ve soyut nitelikler taşıması da, sorunun diğer kaynağını oluşturmaktadır.⁷⁸ Dokuzuncu Kalkınma Planında da bu konuya yer verilerek, etkili bir ödüllendirme sisteminin bulunmamasının altı çizilmiştir. Bu sorun, çalışanların çalışma isteğini kırmakta ve istenen verimi almayı güçleştirmektedir. Bu durumun düzeltilebilmesi için yönetimin, personeli motive edici unsurlara yer vermesi gereklidir. Ancak yapılacak düzenlemelerin, personelin sadece maddi gereksinimlere yönelik değil sosyal ve psikolojik gereksinimlerin de göz önüne alınarak yapılması bütüncül bir yaklaşımla personel yönetiminin değerlendirilmesi açısından önemlidir.

⁷⁸ V. Arif Şimşek, Kamu yönetiminde Performans Değerlendirmesi, Anahtar Gazetesi, MPM Aylık Yayın Organı, Yıl: 14, Sayı: 158, 2002, s.19

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK PERSONEL SİSTEMİNDE DEĞİŞİM

Kamu personel yönetimini uzun bir gelişim çizgisi izlemiştir. Bu gelişim yaşanan sosyo-ekonomik, siyasal ve teknolojik değişimler çerçevesinde değerlendirildiğinde üç tarihsel aşamadan söz edilmektedir:⁷⁹

- 1850-1945 yıllarını kapsayan yaygın birikimci rekabetçi düzenleme ve liberal kamu personel rejimi,
- 1945-1980 yıllarını kapsayan yoğun birikim, tekeli düzenleme: Fordizm, Fordist kamu personel rejimi,
- 1980 sonrasında esnek birikim, küresel tekeli düzenleme: Post-Fordizm, esnek kamu personel rejimi.

Bu üç aşama işe alma, yükselme, maaş, değerlendirme, genel statü vb. başlıklar bakımından karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde genel nitelikleri aşağıdaki şekilde tablolandırılabilir.

Tablo 2: Kamu Personel Rejiminin Gelişim Aşamaları ve Genel Nitelikleri

Rejimin Unsurları/ Tarihsel Boyut	Liberal Kamu Yönetimi Rejimi (1850-1945)	Fordist Kamu Personel Rejimi (1945-1980)	Esnek/Post Fordist Kamu Personel Rejimi (1980 sonrası)
Genel Statü	-Memurun statü güvencesi kurulmaya başlanmakla birlikte, genel bir güvencesi yok. -Memurun statüsü kurumlar arasında farklılıklar gösterebiliyor. -Memur siyasal iktidarın isteğiyle işte atılabiliyor.	-Gelişkin statü güvencesi. -Memurun işini disiplin-yargı kararı olmaksızın koruması. -Memurun yaşam boyu istikrarı temel ilke. -Memur rejimin asıl unsuru. -Memur dışındaki kamu görevlilerinin de facto iş güvencesi vardır.	-Memur, iş güvencesine sahip değil. Belirli süreli sözleşmelerle işe alınmakta ve işini koruması amirinin değerlendirdiği performansına bağlıdır. -İdare belirli sürenin sonunda ya da yetersizliği nedeniyle memurun görevine son verebilir. -Performans ile iş güvencesi arasında doğrudan bir ilişki kurulmuştur.

⁷⁹ Aslan, a.g.e., s. 3-4

Düzenleme	-Ademi merkezi-kurumsal. -Her kurum kendi personel rejimini kendi düzenliyor. -Kurumlar arasında mutlak farklılaşma var. -Üst yönetici bütün süreçlerde belirleyici.	-Merkezi. -Tüm kamu personeli için tek ortak bir rejim var. -Kurumlararası farklılaşma istisnai. -Memurluk üzerinden tekçi istihdam.	-Ademi merkezi-kurumsal. -Her kurum kendi personel rejimini kendisi düzenliyor. -Merkezde genel ilkeler belirleniyor. -Yüksek oranda kurumlararası farklılaşma var. -Parçalı ve çoklu istihdam.
Hizmeti Yerine Getiren Birimin Adı ve İşlevi	-Özlük İşleri Birimi. -Birim, personel hizmetlerinin bütününe egemen değildir. -Hizmeti parçaları eylemci birimler tarafından da yapılabilmektedir.	-Personel birimi. -Hizmet, kurum tarafından yürütülmektedir. -Hizmet bütüncül olarak, birim tarafından yerine getirilmektedir. -Birim kurumun destek hizmetleri arasındadır.	-İnsan kaynakları birimi. -Hizmetin bütün aşamaları piyasaya devredilebilmekte, metalaşmıştır. -Personel hizmetinin metalaşmamış bölümü eylemci birimlere devredilmiştir. -İnsan kaynakları birimi bütünüyle danışsal bir nitelik kazanmıştır.
İşe Alma	-Sınavla işe alma düzeni kurulmakla birlikte yaygın değildir. -İşe alma kurumsal düzeyde, memurun aldığı eğitime göre, üst memur ve siyasilerin takdiriyle yapılmakta .	-Sınavla işe alma genel kural ve rejime yaygın. -İşe alma merkezi düzeyde ya da merkezin güçlü kontrolü altında. -Memur, eğitim düzeyine göre, katılacağı sınıf içinde sınava tabi tutuluyor.	-İşe alma kurumsal düzeyde yapılmakta. -İşe alma süreçleri metalaşmış, kurumlar işe alma hizmetini piyasadan satınalabilmekte.
Yükselme	-Üst makamın takdiri ve kıdeme göre.	-Kariyer içerisinde, eğitim, kıdem ve kısmen sınav temelinde yükselme.	-Eğitim ve kıdem geride olmak üzere, başarı temelinde yükselme. -Aşağı derecede olanların, başarılı olma koşuluyla hızla yükselmesi mekanizması oluşturulmuştur.

Maaş	-Maaş rejimi çok biçimli ve eşitsiz. -Maaş kıdeme göre belirlenmektedir. -Maaş yelpazesi mutlak olarak açık.	-Maaş rejimi tek biçimli, dayanışmacı, görelî eşitlikçi. -Bütün memurlar için ortak maaş rejimi. -Maaş, kıdem ve eğitim temelinde idare tarafından tek taraflı ya da toplu görüşmeyle sendikalarla birlikte, genel fiyatlar düzeyine göre belirleniyor. -Yelpaze açık değil görelî içsel eşitlik söz konusu.	-Maaş rejimi farklılaşmış, eşitsiz, rekabetçi. -Rejim tek biçimli değil, kurumsal ve bireysel bazda değişiyor. -Maaş düzeyi ve yıllık artış memurun performansına göre belirleniyor. -Kıdem ve eğitim maaş üzerinde doğrudan etkili değil, başarı temel kriter. -Yelpaze çok açık, bunun yanında içsel eşitsizlik söz konusu.
Değerlendirme	-Sicil değerlendirme sistemi, kuruluş aşamasında, disiplin aracı olarak kullanılmaktadır.	-Sicil değerlendirme düzeni oluşturulmuştur. -Değerlendirme, yükselme için kriterdir, sistem memuru disipline etmek üzerine kurulmuştur.	-Önceden belirlenmiş performans kriterlerine göre kurumların performansı temel alan bireysel performans haritaları doğrultusunda memurun performansı değerlendirilmektedir.
Hizmet içi Eğitim	-Usta-çırak ilişkisine dayalı, iş başında öğrenme, hizmet içi eğitim düzenli ve kurumsal değil.	-Genel, merkezi ve hizmet içi eğitimden sorumlu kurum aracılığıyla kamusal hizmet içi eğitim.	-Üst ve orta düzey yöneticiler için merkezi ve kamusal hizmet içi eğitim. -Hizmet içi eğitim kısmen metalaşmıştır.
Sendikacılık ve Toplu Sözleşme	-Memur sendikaları var ancak idare tarafından tanınmamakta. -Örgütlülük de facto yürümekte ve yüksek değil.	-İdare memur sendikalarını tanımıştır. -İdare ile sendikalar arasında maaş ve diğer iş konularına ilişkin toplu görüşme/sözleşme düzeni uygulanmakta. -Bu süreç, özgürlük düzeyini yükseltmektedir.	-Memur sendikacılığı toplu görüşme/sözleşmenin yerini bireysel performansa göre maaşlandırmanın almasının verdiği güç kaybıyla karşı karşıyadır. -Bu durumun doğrudan bir sonucu olarak örgütlülük düzeyi ise düşmektedir.

Emeklilik Rejimi	-Emeklilik düzeni kurulmuş, kamu görevlileri içerisinde yalnızca memurlara emeklilik hakkı tanınmıştır.	-Fordist nitelikli kamusal- toplumsal- genel emeklilik düzeni uygulamalarının bir yansıması olarak, emeklilik hakkı dışındaki sürekli olmayan kamu görevlilerine de tanınmıştır. -Emeklilik hakkında içerik olarak (sigortanın kapsamı gibi) genişleme yaşanmıştır.	-Kamusal-toplumsal- genel emeklilik uygulamalarının bütün toplumda metalaşmasının ve piyasaya devredilmesinin bir devamı olarak, memurların emeklilik hakları da daraltılmış ve kamusal olmaktan çıkarılarak piyasaya devredilmiştir.
-------------------------	---	--	---

Kaynak: Aslan, a.g.e., s. 448’den uyarlanmıştır.

Kamu personel yönetimi kamu yönetiminin en önemli ayağını oluşturmaktadır. Kamu yönetimindeki değişimler kamu personel yönetimine de yansımaktadır. Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, ülkemizde kamu personel rejimi kamu yönetiminin gelişimine paralellik göstermektedir. Şimdi kamu personel rejimindeki bu değişim çizgisi daha yakından inceleyelim.

2.1. Cumhuriyet Dönemi Öncesi Kamu Personel Yönetimi

Cumhuriyet öncesi dönemde, devlet eliyle yürütülen reform çalışmalarına genel olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonra rastlanılmaktadır. Osmanlı’da modern anlamda idari reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Tanzimat dönemi ve sonrasında reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde bir genişleme göstermiştir.⁸⁰

Osmanlı devletinde kapitalist üretim biçimindeki memurluk rejimini kurmaya yönelik ilk hareket 1838’de başlamakla birlikte, öncesinde 1789’da III. Selim’in tahtta geçmesinden sonra yeni rejimi oluşturma yönünde kimi düzenlemeler yapılmış ancak memurluk rejiminde yapılan bu düzenlemeler toptan dönüşüm yerine memurluk rejiminin kimi öğelerinin Batı tipi öğelerle değiştirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet öncesi, dönemde genel olarak personel yönetimi ile ilgili yapılan üç önemli çalışma vardır. Bunlar; (1) Maaşlara ilişkin II. Mahmut

⁸⁰ Bülent Kara, Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, s. 149, <<http://eskiweb.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/1460.pdf>>, (20.09.2009)

tarafından yayınlanan Hatt-ı Hümayun, (2) Maaşat Kararnamesi, (3) Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'dir. 1838 yılında, Osmanlı memurluk rejiminde kapitalist üretim biçimindeki memurluk rejimini kurmaya yönelik ilk adım, II. Mahmut tarafından yayınlanan Hatt-ı Hümayun ile olmuştur. Hatt-ı Hümayun ile bütün memurlara maaş bağlanması esası getirilmiştir. 1838'de maaş rejimi kurulmasına karşın, memurların tımar gelirleri hemen ellerinden alınmamış ancak yeni tımarların da tahsil edilmemesi esası getirilmiştir. Bu durum 1880 yılına kadar devam etmiş, 1880 yılında kabul edilen Maaş Kararnamesiyle Osmanlı bütünüyle maaş düzenine geçmiştir. Kapitalist üretim biçimindeki maaşlı memurluk rejiminin kurulmasının tamamlayıcı bir koşulu olan emeklilik rejimi de, maaş rejiminin kurulduğu, 1880 yılının hemen sonrasında, 1881'de Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi ile kurulmuştur. Bu kararname ile Osmanlı'da ilk defa bütün memurlar için genel bir emeklilik rejimi ve emeklilik sandığı oluşturulmuştur. Kurulan bu ilk emeklilik düzeni, aynı zamanda kamu personel rejimini de düzenlemektedir. 1881 tarihli Memurini Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'yle oluşturulan emeklilik düzeni, 1909 yılında çıkan Memurini Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun'a kadar devam etmiştir.⁸¹ 1909 tarihli Yasa, Sandığın yönetimine ilişkin esasları değiştirmemiş, kimileri aynı kalmak üzere (30 yıl hizmet etmek koşulu gibi), emeklilik koşullarını yeniden düzenlemiştir.⁸²

Cumhuriyet öncesi dönemde personel yönetiminin genel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür;⁸³

- İmparatorluk sona erdiğinde, kamu personel yönetimi, güvencesi olmayan bir kariyer temeline dayalı bulunuyordu.
- Memurla, imparatorluk arasındaki hukuksal ilişki, tek yanlı ve güvencesiz bir statüye dayalıydı.
- Liyakat düzeni benimsenmediği için memurluğa girişte, düzensiz ve kayırmacı bir sınav düzeni uygulanıyordu.
- Toplu ve uyumlu bir sınıflandırma düzeni yoktu.

⁸¹ Memurini Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun, 30 Ağustos 1909, Düstur, 2. Tertib, Cilt 1, s. 666-673'den aktaran Aslan, a.g.e., s. 236

⁸² Aslan, a.g.e., s. 205-236

⁸³ Hasan Şükrü Adal, Kamu Personel İdaresi, İstanbul, 1968, s.39-41'den aktaran Akgüner, a.g.e., s. 12; Aslan, a.g.e., s. 448

- Yükselmelerde bilgi değil, kıdem temel alınıyor; tüm memurların sınıflarında yükselmeleri kabul ediliyordu.
- Aylıkların saptanması yöntemi gelişmiş değildi. Maaş kıdeme göre belirlenmekteydi. Dereceler arasında büyük aylık farklılıkları vardı.
- Memurların sosyal hakları hemen hemen hiç yoktu.
- Emeklilik hakkı benimsenmişti. Kamu görevlileri arasında yalnızca memurlara emeklilik hakkı tanınmıştı.
- Memurlar tüm çalışmalarını devlete ayırmak zorundaydılar.
- Memurların ticaretle uğraşmaları yasaktı.
- Memurların politika ile uğraşmaları yasaktı. Ancak, siyaset adamları, memurları kendi siyasal görüşleri doğrultusunda kullanmaya devam ediyorlardı.
- Kamu görevlilerinin sendika ve grev hakları bulunmamaktaydı.
- Düzenli bir disiplin düzeni uygulanıyordu. Ancak, uygulanan disiplin cezaları oldukça katıydı.
- Memurlar, görevlerinden dolayı işledikleri suçlar nedeniyle özel bir yargılama yöntemine bağlı bulunuyorlardı.
- Memurlar üzerinde tenkiset (kadroların azaltılması yoluyla son verme) korkusu bulunuyordu.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim sistemi, merkeziyetçi, mevzuatçı, gelenekçi ve memurluğa dayalı bir sistem olarak nitelendirilebilir. Personel yönetimi de bu yapıdan esinlenmiştir. İmparatorluğu siyasal ve ekonomik çöküş dönemlerinde liyakat ve kariyer ilkelerine dönüş gereksinimi dile getirilmiştir. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte bu ilkelere dönüş çalışmaları ağırlık kazanmıştır.⁸⁴

2.2. Cumhuriyet Sonrası Kamu Personel Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti, doğrudan Batı emperyalizmine karşı savaş vererek, devletin tam bağımsızlığını oluşturmuş ve yeni toplumsal yapıyı bu tam bağımsızlık üzerine inşa etmiştir.⁸⁵ Devletin görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi ancak iyi işleyen bir kamu personel rejimiyle mümkündür. Bu sebeple, Cumhuriyetin ilanıyla

⁸⁴ Tutum, 1979, s.15

⁸⁵ Aslan, a.g.e., s.239

birlikte ilk ele alınan konulardan biri de kamu personel rejimi oldu ve o günden bugüne çağın gereklerine göre personel rejimini yeniden düzenleme çabaları hala devam etmektedir.

Konunun daha sistematik bir şekilde işlenebilmesi amacıyla personel rejimimizin tarihi gelişimi periyodik dönemlere ayrılarak incelenecektir. 1923-1945 yılları arası memurların hukuki durumlarına ilişkin bir yapı ve çerçeve oluşturma çalışmalarının yoğunlaştığı bir dönemdir. 1923 yılı ile beraber sonraki on yıl kapitalist üretim biçiminin gerektirdiği hukuksal ve devlet yapısının oluşturulması ile geçmiştir. Bu dönem, “liberal kamu personel rejiminin inşası” dönemidir. 1930’larla birlikte devlet eliyle sermaye birikim süreci başlamıştır. 1945-1960 yılları arası personel reform zorunluluğunun ortaya koyulduğu ve özellikle bu konularda yabancı uzman raporlarının hazırlandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemin önemli özelliği, kendinden sonra gelen dönem için alt yapı çalışmalarının oluşturulmuş olmasıdır. 1960-1980 yılları arası fordist kamu personel rejiminin inşası dönemidir. Planlı dönem olarak adlandırdığımız bu dönem, Türk uzmanların kamu personel rejimi hakkında hazırladığı raporlar ve mevcut 657 sayılı devlet Memurları Kanunun kabul edilerek yürürlüğe girmesi açısından da önemlidir. 1980 sonrası dönem ise, yönetimin yeniden düzenlenmesi ve bu çerçevede personel rejimi reformunun gerekliliğinin ortaya koyulduğu ve bu alanda çalışmaların yapıldığı bir dönemdir. Yapılan bu çalışmalara bakıldığında, kamu personel rejiminde statü hukukundan esnekliğe doğru bir dönüşüm yaşandığı görülmektedir.⁸⁶

2.2.1. 1923-1945 Dönemi Kamu Personel Yönetimi

Cumhuriyetin ilanından sonra kamu personel rejimine ilişkin ilk yapılanma, 1924 Anayasası ile başlamıştır.⁸⁷ Anayasa’nın 92. maddesiyle, siyasi haklara sahip her Türk’ün “devlet memuru” olabilme hakkına sahip olduğu belirtilmiş; 93. maddesinde ise, memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödemeleri, hizmete alınmaları ve görevlerine son verilmeleri, yükselme ve ilerlemelerinin özel bir yasa ile düzenlenmesi ilkesi kabul edilmiştir. Cumhuriyet döneminde memurluk sistemini düzenleyen anayasal temel 1924 Anayasası ile belirlendikten sonra, yasal

⁸⁶ Aslan, a.g.e., s.239-297; Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, <<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>>, (20.10.2009)

⁸⁷ Aslan, a.g.e., s. 247

zemin 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu ile oluşturulmuştur.⁸⁸ 788 sayılı Memurin Kanunu, kamu personelinin genel bir statü içinde düzenlenmesi ve o günkü koşullara göre kamu personel düzeninin geçerli kimi ilkelerini ortaya koyması açısından, ileri sayılabilecek kanunda⁸⁹ 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. Memurin Kanunu özellikle, Osmanlı döneminin olumsuz deneyimlerini ve bunların kamu personel düzenine yaptığı yanlış yansımaları ortadan kaldırmak amacıyla, memurların görev yerlerinin değiştirilmesi, nakilleri ve tahvilleri konularında, İdare'nin sahip olduğu takdir yetkisini olanaklı olduğu oranda kısıtlamayı ve memura bir açıdan güvence sağlamayı hedeflemişti. Bu kanunda kariyer ilkesi ve belli bir dereceye kadar liyakat ilkesi kabul edilmiş, memurlara yapılacak sosyal yardımlara yer verilmiş, sicil düzeni benimsenerek, açık bir disiplin rejimi öngörülmüş, emeklilik yeniden düzenlenmiştir. Kanunda, hizmet-içi eğitim ilkesine rastlanmamakla beraber sınıflandırmanın bulunmayışı ücret eşitsizliklerine yol açmaktadır.⁹⁰

788 sayılı kanunun geçici ikinci maddesi, devlet memurları maaşlarının birleştirilmesi ve denkleştirilmesi amacıyla özel yasalar çıkarılmasını öngörüyordu. Bu amaçla 1927'de 1108 sayılı Maaş Kanunu ve 1929 yılında 1452 sayılı kanun çıkarıldı. Bu kanunlar ile tek tip maaş sistemi ve eşitlik ilkesi getirilmiş, memur maaşlarından yapılan kesintiler kaldırılarak “net maaş ödeme sistemi”ne geçilmiş ve en önemlisi memur maaşlarının hesaplanmasına bir standart getirilmeye çalışılmıştır.⁹¹ 1452 sayılı kanun 1939 yılına kadar yürürlükte kalmış ve 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni yasa ile aylıklarda derece sistemini esas alan Barem sistemine

⁸⁸ Güler, a.g.e., s. 162

⁸⁹ Akgüner, a.g.e., s.13

⁹⁰ Saylan, a.g.e., s.107; Adal, a.g.e., s. 43-46 aktaran Akgüner, a.g.e., s. 13-14

⁹¹ Saylan, a.g.e., s.107; M. Akın, Personel Reformu, Mülkiyeler Dergisi, Ankara, Yıl:4, Sayı:14, Cilt:2, 1969, s.6

geçilmiş, KİT personeline tanınan serbest ücret rejimi sona erdirilmiştir.⁹² 1939 yılında çıkarılan 3656, 3659, 3601 sayılı kanunlarla personel düzeni yeniden düzenlenmeye çalışılarak özellikle genel ve katma bütçeli idarelerde çalışan memurlarla, askeri personelin aylıklarının birleştirilmesini öngören düzenlemeler yapıldı.⁹³ Ancak, 1929 yılında ortaya çıkan dünya ekonomik bunalımı, personel yönetiminde bir düzen oluşturmak için çıkarılan söz konusu Kanunları bir anlamda geçersiz kılmıştır. Kadro dağılımlarında memur-müstahdem dengesi bozulmuş, devlet bütçesindeki açıklar memur aylıklarına yeni vergiler eklenerek kapatılmaya çalışılmış, bu durum kamu personelinin ücret dengesini iyiden iyiye bozmuş özellikle memur aylıkları ve işçi ücretleri arasında ciddi bir fark oluşturmuştur. Hala kamu personel sistemimizde önemli bir sorun teşkil eden “ücret adaletsizliği”nin başlangıç noktası olarak bu gelişme gösterilebilir.⁹⁴ Bununla beraber 1942 yılında çıkartılan 4178 sayılı Kanun, 3656 sayılı Kanunla getirilen maaş sistemini bozan ilk kanundur.⁹⁵ Bu dönemde (1944-1948) çıkarılan ve 4178 sayılı yasadan başka 3656 sayılı Kanunda değişiklikler yapan başlıca yasalar; 1944-1948 yılları arasında çıkarılan 4598, 4644, 4805 ve 4988 Sayılı yasalardır. Daha sonra 1953 yılında çıkartılan 6211 ve 6675 sayılı yasalar ile 1959 yılında çıkartılan 7244 sayılı yasa, çeşitli zam ve ödenek artışlarıyla sistemin biraz daha bozulmasına katkıda bulunmuşlardır.⁹⁶

Sonuç olarak, Cumhuriyet’in kuruluşundan 1950’ye kadar geçen dönemde memurluk, devletin yeniden inşası ve inkılâpların yürütülmesinde üstlendiği rol sebebiyle hukuk yönünden güvenceli, ekonomik açıdan çekici, kendi içinde disiplinli, halkla ilişkilerde otoriter ve vesayetçi, hizmete giriş açısından diplomaya, yükselme açısından kıdeme dayalı, şekilci, kuralcı ve yavaş işleyen bir görünüm taşımaktadır.⁹⁷ Bununla beraber, planlı döneme geçilinceye kadar yaşanan sürede

⁹² Serap Kademli, Cumhuriyet’ten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2006, s. 30

⁹³ Adal, a.g.e., s. 46-51 aktaran Akgüner, a.g.e., s. 15

⁹⁴ Yılmazöz, 2009, s. 296

⁹⁵ Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, <<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>>, (20.10.2009)

⁹⁶ Saylan, a.g.e., s. 108

⁹⁷ Tutum, a.g.e., s. 17

çıkarılan yasalar, personel sisteminde sadece maaş ve kadro düzenlemesi biçiminde gerçekleşmiştir.

2.2.2. 1945-1960 Dönemi Kamu Personel Yönetimi

Kamu personel reformu isteği 1945'ten itibaren öne çıkmaya başlamıştır.⁹⁸ Merkezi düzeyde ilk defa 1947 yılı sonlarında Başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilatında rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere bakanlıklarda komisyonlar kurulmuş fakat komisyonların hazırladığı bu çalışmalardan sonra hiçbir ses ve bilgi edinilememiştir. Daha sonra yabancı uzmanlara, uluslararası kuruluşlara bir kısım çalışmalar yaptırılmıştır.⁹⁹ Bunların en önemlileri; *Devlet Dairelerinin Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında* 1949 tarihli *Neumark Raporu*, yine 1949 yılında *Türkiye Nasıl Yükselir* başlıklı *Thornburg Raporu*, 1951 *Barker Raporu*, yine aynı tarihli *Martin-Cush Raporu*, 1952 yılında *Leimgruber ve Gıyas Akdeniz Raporlarıdır*. Tüm bu raporlarda göze çarpan ortak değerlendirmeler şöyle özetlenebilir:¹⁰⁰

- Kamu yönetiminin işleyişinde ciddi sıkıntılar bulunmaktadır.
- Kamu yönetiminin iyi işlememesi, ekonomide verimsizliğe sebep olmaktadır.
- Personel reformu çalışmalarında ön planda yer tutan etkinlik, konuyla ilgili hazırlanan bu raporlarda yoğunlaşmaktadır.
- Kamu personel yönetiminde, bir sistemsizlik ve karmaşıklık hakim gözükmemektedir.
- Devlet hizmetlerine alma, çoğu kez ihtiyaca göre yapılmadığı için, devlet dairelerinde gereğinden çok memur bulunmaktadır.
- Hizmetler sınıflandırılmamış, yükselmeler yeterlilikten çok kıdeme dayandırılmıştır.
- Mevcut ücret sistemi yetersiz kalmış, adaletsizlikler olmuş, ücretler satın alma gücünün altında kalmıştır.

⁹⁸ Birgül Ayman Güler, Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

⁹⁹ İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını, Ankara, 1965, s.14-16

¹⁰⁰ Saylan, a.g.e., s.109-112; Güler, Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

Yine bütün bu sorunların çözümüne ilişkin ortak öneriler ise, şu şekilde sıralanabilir:¹⁰¹

- Kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmesi.
- Tüm kamu hizmetlerini kapsayan bir sınıflandırma yasası çıkartılması.
- Adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması.
- Kıdem yerine yeterlilik (liyakat) ölçütüne ağırlık verilmesi, böylece nitelikli idareciler ve uzman personelin yetiştirilmesi.
- Merkezi bir personel dairesinin kurulması.

Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlarda görüldüğü gibi, kamu personel rejiminin iyi işlemeyişinin sebepleri üzerinde durularak, mevcut sorunlara çözüm önerileri getirilmiş ve personel sistemimizin yeniden düzenlenmesi gereği vurgulanmıştır. Bu raporların ilk büyük sonucu, tüm personel sistemini değiştirmeyi amaçlayan bir yasanın hazırlanması olmuştur. Yabancı uzman raporlarının etkisiyle 1955 yılında hazırlanan bu yasa tasarısının dört temel amacı bulunmaktadır.¹⁰²

1. Memuriyet ve görev unvanları ne olursa olsun, aynı ya da denk işleri yapanlara aynı ücret verilsin.
2. Ücret hizmette gösterilen “ehliyet, verim, başarıya göre” arttırılsın.
3. Hizmetler işin niteliğine göre kadrolara bağlansın.
4. Ücretlerde adalet ve denklik sağlamak üzere, hizmetleri sınıflandırma ve standart kadrolarla (norm-kadroya) ilişkilendirme görevi, kurulacak olan Devlet Personel Dairesi’nce yapılsın.

İlk üç madde (eşit işe eşit ücret, performans göre ücretlendirme, iş tanımlama), sınıflandırma işi için bir merkezi personel birimi kurmayı öngören dördüncü maddeyle birlikte, ABD modelinin ya da kadro sınıflandırmasının benimsendiğini göstermektedir.¹⁰³ Bu yasa tasarısının, 788 rejimine son vermek üzere yasalaşması 657 sayılı ve Devlet Memurları Kanunu adıyla ancak 1965 yılında mümkün olmuştur.¹⁰⁴ Yani dönemi içinde yasalaşma şansı bulamayan bu metin,

¹⁰¹ Saylan, a.g.e., s. 109-112; Güler, a.g.e., s.217

¹⁰² Güler, a.g.e., s.217-218

¹⁰³ Güler, a.g.e., s.218

¹⁰⁴ Güler, Türkiye’de Kamu Personel Rejimi Esasları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

1965 yılında çıkarılan 657 sayılı yasanın zemini olmuştur. Bu tasarının önemi de buradan kaynaklanır; tasarı Demokrat Parti zamanında yasalaşmamışsa da, Türkiye için yeni bir anayasal dönemin açılışını simgeleyen 1960'ların çalışmalarını doğrudan etkileyip yönlendirmiştir. En önemli etkisi (1) merkezi personel dairesinin kurulması, (2) kariyer sistemini 'iş sınıflaması' gibi bunun tam karşıtı bir sistemle birleştirmeye dönük zorlamalara yol açması olmuştur.¹⁰⁵

Bugünden geçmişe bakılınca 1956 tasarısı ve 657 sayılı yasanın yaklaşımında dört özellik göze çarpmaktadır.¹⁰⁶

- “Modern telakkilere” ve “modern usullere” uygun bir personel yapısı kurmak.
- Kamu sektörü ile özel sektörü yakınlaştırmak.
- Kamuda “önce bir reorganizasyon” ve sonra “sürekli revizyon” yapmak.
- Bu işleri yapmak üzere, ABD uygulaması benzeri bir Devlet Personel Dairesi kurmak.

Bu çerçeve, 1980 ve 1990'lı yıllar reform iklimini önemli ölçüde etkilemiştir. Yaklaşım özü bakımından liberaldir; 1980 ve 1990'larda neo-liberal politikalar sayesinde liberal öz daha belirgin çizgilerle gözler önüne serilmiştir.

Bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporların dışında, 1951 yılında Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu'nun “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor”u ile, 1958 yılında Türkiye Ortadoğu Amme Enstitüsü'nün üç cilt olarak hazırladığı “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”u da eklemek gerekir. Bu çalışmalarda da barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.¹⁰⁷

2.2.3. 1960-1980 dönemi Kamu Personel Yönetimi

1960'lı yıllarla beraber, ülkemizde devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına daha fazla hız verilmiş, yeni reform hamlelerinin daha çabuk

¹⁰⁵ Güler, a.g.e., s. 219

¹⁰⁶ Güler, Türkiye’de Kamu Personel Rejimi Esasları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

¹⁰⁷ Saylan, a.g.e., s. 111

uygulamaya aktarılması için uygun zemin hazırlanmıştır. Bu zemin yeni bir anayasanın hazırlanmasıyla pekiştirilmiş ve planlı bir kalkınma ile yönetimin planlı kalkınmasının gereklerine uygun olarak geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi karara bağlanmıştır. Bu çalışmalardan büyük ümitler beslenmesine ve her türlü koşulun uygun olmasına rağmen, bu atılım çabaları gerçekleşme ve uygulama imkanı bulamadan yozlaşmış, bütün zamanlarda olduğu gibi asıl amacından uzaklaşmıştır.¹⁰⁸

Bu dönemde yapılan 1961 Anayasası, yeni bir düzenleme biçimi getirirken, bu düzenleme biçiminin bir parçası olarak da kamu personel rejimine ilişkin yeni ilkeler ortaya koymuştur. 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı olarak bir memur tanımı getirmiş ve memurlara ilişkin son derece ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. Bu hükümlerin özüne baktığımızda, memur güvencesinin ve kamu hizmetlerini görececek asli istihdam kategorisi olarak memurların öne çıktığı görülmektedir. Anayasanın 117. Maddesinde, devletin ve öbür kamu tüzel kişiliklerinin genel idare esasına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği ‘asli ve sürekli’ görevlerin memurlar eliyle görüleceği belirtilmiş; böylece memurlar devletin asli ve sürekli görevlerini yapan kişiler olarak tanımlanmış, genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüslerinde çalıştırılan sürekli personel memur statüsü içinde toplanmıştır. Bununla beraber devlet memurlarının niteliklerinin, atamalarının, ödevlerinin ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylıkları ve ödenekleri ile öbür özlük işlemlerinin kanunla düzenleneceği vurgulanmış ve memurların sendika hakkı da açıkça tanınmıştır.¹⁰⁹

Fordist kamu personel rejiminin inşasında önemli bir kurumsal düzenleme,¹¹⁰ 13 Aralık 1960 tarihinde kamu personel yönetimi alanındaki çalışmaları koordine etmek ve düzenlemek amacıyla uzun zamandır gerçekleşmesi beklenen merkezi personel dairesinin (Devlet Personel Dairesi)¹¹¹ kurulmasıdır. Kuruluş yasasına göre Devlet Personel Dairesi’nin görevleri arasında, memur, hizmetli ve kadro

¹⁰⁸ Kenan Sürçit, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s. 78

¹⁰⁹ Burhan Kuzu, Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 328; Aslan, a.g.e., s. 272; Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, <<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>>, (20.10.2009)

¹¹⁰ Aslan, a.g.e., s. 272

¹¹¹ 18/06/1984 tarihli ve 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca “Devlet Personel Dairesi”, doğrudan Başbakan’a bağlanarak “Devlet Personel Başkanlığı” adını almıştır.

uzmanlarını standart hale getirmek, memurluk ve hizmetleri sınıflandırmak, hizmete alma, yükseltme, ödüllendirme, yetiştirme ve çalışma yöntemlerine ilişkin ilkeleri saptamak, aylık rejimini düzenlemek, genel personel kayıtlarını tutmak, kamu personeli ile ilgili sayısal bilgiler toplamak, memurların hak, ödev ve sorumluluklarını düzenlemek, personel disiplin sistemini düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak, personel rejimi ile ilgili tüm yasa tasarılarını, tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak sayılabilir.¹¹² Bu dairenin yaptığı ilk çalışma, “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön rapor”un 1962 yılında hazırlanması ve hükümete sunulması olmuştur. Raporda devlet personelinin mali, hukuki ve idari statüleri, personelin hukuki güvenceleri, devlet personelinin sosyal problemleri, devlet memurlarının yetiştirilmesi ve mahalli idareler personeli ile ilgili konulara yer verilmiştir.¹¹³

Bu çalışmalardan sonra, 1963 yılında TODAİE’nin öncülüğünde ve yönetiminde hazırlanan kısa adı “MEHTAP” (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan rapor, planlı dönemin başlangıcını simgelemektedir. MEHTAP Rapor’unda, personel yönetiminin temel unsurları, personel görevlerinin dağılışı, personel rejiminin geliştirilmesindeki esaslar ve tedbirler üzerinde durulmaktadır. Rapora göre, personel rejiminin ıslahı şarttır. İdarenin gelişmesi, çalışan personelin ehliyet ve yeterliliğine bağlıdır. Adil bir ücret rejimi kurulması da şarttır. Aynı ayrı dairelere özgü sistemler yerine sosyoekonomik yapımıza uygun bir sistemin tercih edilmesi gerekir, kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek kural ve standartların kabul edilmesi zorunludur. Kamu hizmetlerinin tümünde ileri derece benzerlik sağlamak için “İşin sınıflandırılması” ve “derecelendirilmesi” ne egemen olan yöntemleri belirleyerek “yatay sınıflandırma” ve “dikey derecelendirme” sistemini benimsemek gerekir. Kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesinde üst kademe yöneticilerinin önemli roller üstlenmesi gerekmektedir. Rapor genelde kamu yönetimi reformunun koşulunu üst yöneticilere bağlar. Ayrıca raporda personel yönetiminin, tek bir görev değil, yürütülmesinde bütün devlet örgütünün katıldığı bir görevler topluluğu olduğu vurgulanarak, personel sisteminin esasları arasında şunlar

¹¹² Devlet Personel Başkanlığı, <www.dpb.gov.tr>, (10.01.2010); Saylan, a.g.e., s. 119

¹¹³ Devlet Personel Başkanlığı, <www.dpb.gov.tr>, (10.01.2010)

sayılmaktadır.¹¹⁴ (1) İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve örgütlenmesi; (2) personelin sınıflandırılması ve derecelendirilmesi; (3) ücret oranları ve başka hizmet koşullarının belirlenmesi ve düzenlenmesi; (4) her örgüt için personel gereksiniminin takdiri ve saptanması; (5) personel sağlanması.

1961 Anayasası ile yeni bir planlı kalkınma dönemine giren Türk Kamu Yönetimi, bu dönemle beraber planlı kalkınma anlayışını yaşama geçirme çalışmalarına başlamıştır. 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda personel rejimi ile ilgili ayrı ve ayrıntılı bir düzenleme yapılmamış, genel değerlendirmelere yer verilmiştir. Plan'da, personel istihdamının ve eğitiminin öneminin altı çizilerek, personel mevzuatının yetersizliği, personel ücretlerinin düşük olması ve personel alımlarında kayırmacığa varan uygulamaların olduğu vurgulanmıştır.¹¹⁵ Birinci Kalkınma Planı'nda ve MEHTAP Raporu'nda yer alan önerilere uygun olarak 1964 yılında Devlet Planlama Teşkilatı içinde “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu komisyon merkezi ve yerel yönetimlerin düzenlenmesi ilke ve önerileri doğrultusunda yapılan düzenlemelerle sınırlı kalmıştır.¹¹⁶

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk plandan farklı olarak kamu sektöründe çalışan personele daha fazla yer verilmiştir. Plan, “ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen etken olarak görülmektedir.” demektedir. Bununla beraber Plan'da, personel rejiminin yetersiz olduğu, 657 sayılı DMK'nın Türkiye'nin insangücü politikasına pek uymadığı, insangücünün bölgelerarası düzensiz dağıldığı, personel ücret politikasının yetersiz ve adaletsiz oluşu ve hizmet içi eğitimlerin yetersizliği gibi sorunların altı çizilerek neler yapılması gerektiğine değinilmiştir.¹¹⁷

Yine bu dönemde yapılan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, istihdam yetersizliği, verimin düşük olması, kamu personelinin gerekli niteliklerden

¹¹⁴ TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri: MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, Ankara, 1966, s. 73-79

¹¹⁵ I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>>, (10.02.2010)

¹¹⁶ Saylan, a.g.e., s. 128

¹¹⁷ II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>>, (10.02.2010)

yoksun ve ülke düzeyinde dağılımının da dengesiz olduğu, DMK'nın yürürlüğe girmesine rağmen geçmiş uygulamalardan biriken sorunlar nedeniyle istenilen başarının yakalanamadığı belirtilmiştir. III. BYKP'nın kamu personel rejimi açısından dikkat çeken önemli bir vurgusu da personel reformu konusundadır. Plan'ın son bölümünde, tüm kamu kuruluşlarını kapsayan, kamu görev, kadro ve personeli bir bütün olarak ele alan bir reform yapılacağı ifade edilmekte ve yapılacak olan reformla kamu yöneticilerinin yetiştirilmesine önem verileceği, kamu yönetiminin kendi kendini sürekli ve sistemli biçimde geliştirip, yenileyecek bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde hızlı ve etkin iş görmesinin sağlanması yönünde düzenlemeler yapılacağı vurgulanmaktadır.¹¹⁸ Bu reform çalışmalarının 1977 yılına kadar sonuçlanacağı öngörülmüş ancak bu alanda 1977 yılına kadar geçen sürede kayda değer bir gelişme olmamıştır.¹¹⁹

Bu dönemde, kamu personel yönetimi açısından en önemli gelişme, 14.07.1965 tarihinde kabul edilen ve bugün de yürürlükte bulunan 657 Sayılı “Devlet Memurları Kanunu” olmuştur. 1965 yılında kabul edilen yasa ancak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan¹²⁰ 1327 sayılı Yasa ile 1970 yılında uygulamaya girebilmiştir. 1357 sayılı Yasa ile Devlet Memurları Kanunu'nun hükümlerinin yaklaşık yarısı değişikliğe uğramış ve uygulamaya koyulduktan sonra da değişik zamanlarda çıkarılan çok sayıda kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle büyük ölçüde değişiklikler görmüş, kanunun orijinal metni hemen hemen ortadan kalkmış ve onun yerini yepyeni hükümler almıştır.¹²¹

657 Sayılı Kanunun önsözünde personel rejiminin iyileştirilmesi çalışmaları bakımından şu amaçlar belirtilmektedir:¹²² *Mevcut rejimin hayatın ve özellikle Türkiye'deki şartların gösterdiği önemli değişiklikler karşısında gerçeklerin çok gerisinde kaldığı temel düşüncesiyle bütün aksaklıkları, bozuklukları, ahenksizlikleri ve yetersizlikleri ortaya koymak; Bunların giderilmesini sağlayacak ve ikinci dünya savaşından sonra kamu görevlilerinin hukuki, sosyal durumları bakımından ortaya*

¹¹⁸ III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>>, (10.02.2010)

¹¹⁹ Saylan, a.g.e., s. 128

¹²⁰ Cahit Tutum, Yeni Personel Rejimi Üzerine, Amme İdaresi, Cilt: 3, Sayı: 3, Eylül 1970, s.13

¹²¹ Saylan, a.g.e., s. 120,

¹²² Vedat Erkin, Personel Rejimini Geliştirme Çabaları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 1, Mart 1971, s. 41-44

çıkan zihniyet değişikliklerini, insan hakları konusundaki ileri düşünceleri, iş hukukundaki gelişmeleri, planlı kalkınmanın gereklerini ve 1961 anayasasının getirdiği temel ilkeleri yansıtacak yeni bir sistem kurmak ve geliştirmek.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu öteden beri eksikliği belirlenen sınıflandırma, kariyer ve liyakat ilkelerini tanımlayarak sisteme yerleştirmeye çalışmıştır. Kanunun 3/A maddesinde yeni bir sınıflandırma tanımı getirilmiştir. *“Genel ve katma bütçeli kurumlarda devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği bütün görevler ve bu görevlerde çalışan devlet memurları görevin gerektirdiği niteliklere, mesleklere ve devlet için taşıdıkları değere göre sınıflandırılacaktır.”* Buna göre devlet memurları; Genel İdare Hizmetleri, Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri, Eğitim Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri, Din Hizmetleri, Emniyet Hizmetleri ve Yardımcı Hizmetler olmak üzere sekiz kategori içinde sınıflandırılmış ancak daha sonra mülki amirler ve milli istihbarat sınıfları da eklenerek 10’lu sınıflandırmaya tabi tutulmuşlardır.¹²³

Memurluk statüsünü biçimlendiren diğer bir ilke kariyer ilkesidir. Kanunun 3/B maddesinde kariyer, *“devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktadır”* şeklinde ifade edilerek memurun eğitim ve yeteneği temelinde, aşağı derecelerden en üst dereceye kadar ilerleme olanağının sağlandığı kariyer düzeninin memurluk rejimine yerleştirildiğini görüyoruz.¹²⁴

Memurluk rejiminin diğer bir temel ilkesi olan liyakat da Kanunun 3/C maddesinde *“devlet kamu hizmetlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır.”* şeklinde ele alınmaktadır. Liyakat ilkesi, memurun hizmete alınması, ilerleme-yükselme ve hizmetle ilişkisinin kesilmesinin, dolayısıyla rejim içindeki bütün süreçlerin

¹²³ Süleyman Arslan, Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemal Kaya, İdare Hukuku Mevzuatı, Cemre Yayınları, Konya, 1995, s. 445-446; A. Açıkalın, Türk İdarecisinin Direniş Kararı, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Ocak-Mart 1971, c.III, S. 22, s. 34-36 aktaran Güler, a.g.e., s. 221

¹²⁴ Aslan vd., 1995, s. 446; Aslan, a.g.e., s. 282

yeterliliğe göre yerine getirilmesini içerir. Yasa, bu ilkelerin uygulanmasını “devlet memurlarının güvenliğinin” bir parçası olarak betimlemektedir.¹²⁵

657 Sayılı Kanun, istihdam şekillerini, devlet memuru, sözleşmeli personel, yevmiyeli personel olarak belirlemiştir. Fakat 1327 Sayılı Yasa ile “yevmiyeli personel” yerine “işçiler” ifadesi kullanılarak 1974 yılında çıkarılan 12 sayılı KHK ile istihdam biçimi dörde çıkarılmıştır. Buna göre, devlet memuru deyimi, yerel yönetimler personelini de kapsayacak biçimde memur olarak değiştirilmiş ve dördüncü istihdam biçimi olarak “geçici personel” getirilmiştir. 1 yıl sonra, 1975 yılında çıkarılan 1897 Sayılı Kanunla 12 sayılı kararnamedeki memur tanımı değiştirilmiş ayrıca sözleşmeli personelin istihdam alanı genişletilmiştir.¹²⁶ Sözleşmeli personel, 657 sayılı yasanın ilk biçiminde yurtda yapılamayan özel uzmanlık bilgisi gerektiren, geçici ve yabancılara münhasır bir istihdam biçimi olarak öngörülmüş, kurumların sözleşmeli personel çalıştırması yasal düzenleme gerektirmiştir. Ancak bu istihdam biçimi, 1975’den önce 1970’de 1327 sayılı Yasa ile başlamak üzere sürekli genişlemiş, 1980 sonrasında memurluğa alternatif ve memurluğu çözen bir statü biçimi haline gelmiştir.¹²⁷

657 sayılı Devlet Memurları Kanunun önemli bir özelliği, günümüze kadar birçok kanun ve kanun hükmünde kararname ile değişikliğe uğrayarak Kanunun özgün metni ortadan kalkmış, yerini tümüyle yeni ve ayrık hükümler almıştır. Sonuç olarak, Kanunun bütünlüğü bozulmuş ve yozlaşmıştır.¹²⁸ Kanunun ilk metninden farklılaşması, bütünlüğünün bozulması, günümüz şartlarına uyum sağlayamaması, uygulanmasından kaynaklanan sorunlar ve personel yönetiminde yaşanan sorunlara net çözümler üretilmemiş olması bu alanda reform çalışmalarını gerekli kılmıştır.

2.2.4. 1980’den Günümüze Kamu Personel Yönetimi ve Reform Çalışmaları

1980’li yılların başında öncelikle gelişmiş ülkelerden başlayarak pek çok ülkede “piyasa teorisi” temelinde; devletin küçültülmesi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, kamu yönetiminin büyüklüğü, kamu harcamalarının fazlalığı, yönetimin sınırlandırılması olguları bağlamında “yeni ussallık arayışının” olduğu

¹²⁵ Aslan vd., 1995, s. 446; Aslan, a.g.e., s. 282-283

¹²⁶ Saylan, a.g.e., s. 124-125

¹²⁷ Aslan, a.g.e., s. 281

¹²⁸ Akgüner, a.g.e., s. 17

dikkat çekmektedir.¹²⁹ 1980’li yıllarla beraber başlayan neo-liberal politikalar, yeni sağ anlayışı, küreselleşme, özelleştirme vb. uygulamalar kamu yönetimlerini değişme zorlamakta ve bu doğrultuda kamu yönetimlerinin bir alt disiplini olarak kabul edilen kamu personel yönetiminde yapılan reform çalışmalarını hızlandırmaktadır.

1980’li yılların başında İngiltere ve ABD’de iktidara gelen Neo-liberal politikalar, sürecin hızlanmasına neden olarak “devletin küçültülmesi” ve “piyasa ekonomisinin” hakim kılınmasını amaçlayan politikalarını uygulamaya koymuşlardır. Neo-liberal politikaların temelini “devletin konumu, işlevi ve yapısı ne olmalıdır?” sorusuna verilen yanıt oluşturmaktadır. Buna göre, *devletin konumu* piyasa güçlerine öncülük değil ‘aracılık’; *işlevi* “tüm toplumsal yaşamı piyasa sisteminin gereklerine göre regüle etmek”; *yapısı* ise minimal profesyonel aygıt olarak belirlenmektedir.¹³⁰ Neo-liberal politika devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığı, ekonomik serbestliğin sağlanabilmesi için devletin hedeflerinin ve etkinlik alanının mutlaka sınırlanması gerektiğini savunmaktadır. Bu sınırlama ile sağlanan ekonomik serbestlik siyasal özgürlüğe ulaşmada en önemli araçlardan biri olarak görülmektedir.¹³¹

Neo-liberal politikalar çerçevesinde, kamu yönetiminin en önemli ayağını oluşturan personel sistemi bu doğrultuda oluşturulacak yeni yapıyı yürütecek bünye olarak yeniden düzenlenme konusu yapılmaktadır. Neo-liberal personel sistemi, kamu kesiminde istihdamın özel sektör istihdam sisteminden farklı, korumalı, güvenceli, üstünlükler sahibi, ‘kendine özgü’ olmasını istememekte ve bu yönde çaba harcanmaktadır. Kamu istihdamı ile özel sektör istihdamı arasındaki farklılıkların ortadan kaldırılarak, kamu istihdamının özel istihdama yaklaştırılması, özel istihdam özelliklerinin yayılması yoluyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu çerçevede kamuda yaratılmak istenen sistemin temel özellikleri şöyle sıralanabilir:¹³²

¹²⁹ Hüseyin Yayman, 1980 sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri, Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 3/2000, s. 142

¹³⁰ Birgül Ayman güleri Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf>>, (20.01.2010)

¹³¹ Milton Friedman, Kapitalizm ve Özgürlük, Altın Kitapları, İstanbul, 1988, s. 24-31

¹³² Birgül Ayman güleri Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf>>, (20.01.2010)

- Sözleşmeli istihdamı (norm-kadro çalışması bu sistem için ‘zemin etüdü’dür.)
- Performansa dayalı ücret sistemi
- Esnek çalışma koşulları
- Çalışma usulünde toplam kalite yönetimi sistemi

Bu esaslar üç temel sonuç yaratmaktadır:

1. Kamu hizmeti alanını istihdam sistemi bakımından piyasa ilişkilerine dayandırma, bu hizmetlerin ticarileşmesi ve özelleştirilmesini sağlayacak çalışma ilişkilerini kurma anlamı taşır.
2. Kamu görevlisi, sunduğu hizmeti emeğini sattığı iş olarak değerlendirir; genel kamu yararını gözetmenin yerini bireysel emeğin çıkarını gözetme alır. Memur kişiliği ile makam kişiliği arasındaki bağ tümüyle kopar.
3. Piyasa ilişkilerine açılmış olan kamu istihdamında iş güvencesi, ‘idarenin üstünlüğü’ ilkesinden kaynaklanan korumalı mekanizmanın boşalmasıyla güçsüz hale gelir. İş güvencesi piyasa dengesine siyasal-yönetimsel iktidar kanallarının da katılması nedeniyle toplu sözleşme sistemiyle korunamaz.

1980’lerle beraber yükselen neo-liberal politikalar, yeni sağ anlayışı, küreselleşme, teknolojik devrim ve benzeri olgular dünyanın her yerinde yönetimin, özellikle de; özel sektörle karşılaştırıldığında, kamu sektörünün bu süreci takip edememesinin bir neticesi olarak kamu yönetiminin yeniden değerlendirilmesine ve sorgulanmasına yol açmıştır. Bu doğrultuda kamu kesiminin daralması, devletin rolünün günümüz sosyo-ekonomik koşullarına göre yeniden tanımlanması, kamu kesiminin etkin hale getirilmesi, özel sektörün işletmecilik anlayışının benimsenmesi gibi bir kısım yeni düzenlemeler ön plana çıkmaya başlamış ve kamu yönetiminde verimliliği arttırmak için özel sektörün işletmecilik anlayışının kullanılabileceği tezi öne sürülmüştür.

“Kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne doğru gerçekleşen bu dönüşüm, ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri bakımından etkilemiştir. Temel amaç, kamu sektörünü her bakımdan küresel sisteme eklemlendirmek ve küresel rekabete hazır hale getirmektir. Bu çerçevede vurgu

siyasetten yönetime kaymış,¹³³ bu kaymadan yönetimin en önemli ayağını oluşturan kamu personel sistemi de önemli bir pay almıştır.

Günümüzde memurluğun klasik unsurları olan “süreklilik”, “tarafsızlık”, “güvence”, tam zamanlılık”, “eşit pozisyonlar için eşit ücret” ve “kamu-özel sektör ayrımı” gibi ilkelerde önemli aşınmalar dikkat çekmektedir. Yeni gelişmelere paralel olarak, memur sayısının azaltılması, sözleşmeli statünün yaygınlaştırılması, esnek çalışma ilişkileri, performans dayalı ücret sistemi uygulanması gibi gelişmeler yaşanmakta ve giderek kamu ve özel kesim arasındaki çizgi belirsizleşmektedir.¹³⁴

Tablo 3: Bürokrasi ve İşletmeci Yaklaşımlarda Kamu Çalışanı Düşüncesinin Karşılaştırılması

	BÜROKRATİK ANLAYIŞ	İŞLETMECİ YAKLAŞIM
İstihdam	- Statü hukukuna bağlı - Ömür boyu - Katı kurallara dayalı - Güvenceli	- Sözleşme hukukuna bağlı - Belli aralıklarla tekrarlanan - Esnek kurallara dayalı - Güvence iş ve görevle sınırlı Norm kadro
Üst Kademelere Atama	- Kadro ve kıdeme bağlı - İçsel –kurum içinden eğitim ve kıdeme göre (kapalı kariyer)	- Başarıya bağlı - Dışsal–Performans sözleşmesiyle-(açık kariyer)
Kadro	Kişiyeye yönelik kariyer (Rütbe)	İşeye yönelik kariyer (Kadro)
Değerleme	- Tezkiye ve Liyakat Sistemi, - Değerleme aralığı yılda bir defa - Yöneticiler tarafından değerlendirme	- Performans değerlendirme - Daha sık değerlendirme - Yöneticinin yanı sıra iş arkadaşları, hizmet götürdüğü kişiler v.s. tarafından değerlendirme
Ücretlendirme	- Statüye dayalı (hiyerarşideki pozisyon, diploma ve kıdem) - Standart	- Performansa dayalı - Farklılaştırılmış ücret
Ödüllendirme	Terfi ettirme	Prim, ek ödeme vs.

Kaynak: Veysel Eren, Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Nisan, Yıl 6, Sayı No: 11, 2006, s. 134’den uyarlanmıştır.

¹³³ Selime Güzelsarı, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, M. Kemal Öktem, Uğur Ömürganülşen (Ed.), İmaj Kitabevi, Ankara, 2004, s. 92-94

¹³⁴ Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (Ed.), Ankara, Yargı Yayınevi, s. 447

1980 sonrası yaşanan gelişmeler çerçevesinde, “piyasa” anlayışı üzerine inşa edilen yeni anlayışla beraber, kamu personel sisteminde önemli bir değişim yaşanmaktadır. Özellikle istihdam açısından yaşanan bu değişim dikkat çekicidir. Günümüzde Yeni Kamu İşletmeciliği çerçevesinde yaşanan dönüşümle beraber memurların tabi olduğu “statü hukuku” ile işçilerin tabi olduğu “sözleşme hukuku” birbirine yaklaşmakta,¹³⁵ kamu görevliliği yaşam boyu meslek olmaktan çıkarılmaya ve kamu kesiminde belirli süreli sözleşme ile istihdam yaygınlaşmaya başlamıştır.¹³⁶ Sözleşmeli personel istihdamı giderek yaygınlaşması ve memurluğa alternatif bir istihdam uygulaması haline gelmesi işletmeci yaklaşım çerçevesinde bir dönümünün yaşandığının ispatıdır.

1980 sonrası yaşanan değişim çerçevesinde yapılan reform çalışmalarının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir:¹³⁷

- Kamu ve idare hukukunun ikinci plana itilmesi ve özel hukukun ön plana çıkarılması,
- Kamu örgütlerinin özerkleştirilmeleri,
- Planlama ve sosyal ekonomik yapıyı bütünlük içinde kapsama yerine parçacılık ve projecilik ilkelerinin egemen kılınması,
- Kamusal istihdamda daimi statü yerine ‘**sözleşmeli**’ çalışma esaslarının benimsenmesi,
- Bakanlıkların yerini “kurul tipi örgütlenmelerin” alması,
- Merkezi ve yerel düzlemde “yönetişim” ağırlıklı yapılanmaya gidilmesi,
- Devlet örgütlenmesinde merkeziyetçiliğin terk edilerek, yerinden yönetim ilkelerine göre yeniden yapılanmaya gidilmesi.

Bu doğrultuda gerçekleşen yeniden yapılandırma çalışmaları henüz son noktaya ulaşmış görünmemektedir. Çalışmamızın bu bölümünde 1980’lerden günümüze yani 2011 yılına kadar yapılan kalkınma planları ve yeniden yapılandırma çalışmalarına kamu personel sistemi açısından bir göz atalım.

¹³⁵ Veyssel Eren, Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmeci Anlayışa Geçiş, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Nisan, Yıl 6, Sayı No: 11, 2006, s. 134

¹³⁶ Güler, 2005, s. 156

¹³⁷ Birgül Ayman Güler, Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 19-20

1980 sonrası kamu personel yönetimindeki reform çalışmalarına 1982 yılında “Kamu Personel Rejimi Komisyonu Raporu”, 1991 yılında “Kamu yönetimi Araştırma Raporu (KAYA Projesi), 1996 yılında 657 Sayılı Kanunun Bazı İdari Hükümlerinin Uygulamada Yarattığı Sorunların Tespiti ve Personel Rejimi İle İlgili Reform Çalışmalarında Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar” gibi raporlarla devam edilmiş,¹³⁸ kalkınma planları ile kamu personel düzeni ile ilgili saptamalarda bulunulmuş ve 2003 ve 2011 yılları arasında kamu personel kanunuyla ilgili tasarı ve yasal düzenlemeler yapılarak, kamu personel sisteminin sorunlarına çözüm yolları aranmaya çalışılmıştır.

Bu dönemde hazırlanan **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, kendisinden önceki planlarda yer alan yönetimin çağdaş toplumsal-ekonomik yapıya uydurulması gereğini yenilemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi’nin “Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi” niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleme çalışmalarının Devlet Planlama Teşkilatı sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi’nin yakın işbirliği ile yürütüleceğini öngörmektedir. Bu beklentiler gerçekleştirilememiştir.¹³⁹

IV. BYKP’nın ardından hazırlanan **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**’nda, bürokratik işlemlerin basitleştirileceği, nitelikli personel istihdamın artırılacağı, verimsiz personel istihdamından ise kaçınılacağı, personel ve ücret sisteminin günün şartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, nitelikli personel istihdamına olanak verecek şekilde yeniden düzenleneceği, kurumların işlevleriyle uyumlu insangücü planlaması yapılacağı ve buna uygun kadro ve unvan standartlaştırılması, görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirleneceği gibi konular yer almıştır.¹⁴⁰

Yine bu dönemde hazırlanan **KAYA Raporu**, hem hazırlanışı ve kapsamıyla, hem de getirdiği eleştiri ve önerilerle oldukça dikkat çekmiştir. Devlet Planlama Teşkilatınca finanse edilen ve TODAİE tarafından üç yılda hazırlanan¹⁴¹ KAYA’nın amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin ve merkez ve taşra örgütü ile yerel

¹³⁸ Akgüner, a.g.e., s. 20-21

¹³⁹ Saylan, a.g.e., s. 128-129

¹⁴⁰ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan5.pdf>>, (10.02.2010)

¹⁴¹ Yılmazöz, a.g.m., s.298; Bekir Parlak, Zahid Sobacı, Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, Alfa Aktüel, Bursa, 2008,s. 366

yönetimleri, etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzenlemeye kavuşturmak, kamu kurumlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların paylaşımında, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, mevzuatlarında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek, Avrupa Topluluğu'na katılma kararı almış Türkiye'nin Topluluğa yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak olarak belirlenmiştir.

KAYA Projesinde, kamu personel yönetimiyle ilgili şu konular üzerinde yoğunlaşmıştır:¹⁴²

- Sınıf ve derece kavramlarına açıklık getirilerek, dar ve geniş kapsamlı hizmet sınıfları arasında tercihe yönelinmesi.
- Hizmet ile personel nitelikleri arasında ölçülü bir bağlantı kurulması ve eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesi.
- Görev unvanlarının standartlaştırılması.
- Kamu kesimindeki aylık ve ücret düzeninin konjonktürel dalgalanmaları yakından izleyebilecek esnek bir yapıya kavuşturulması.
- Ek göstergelerin mali doyum aracı olmaktan çıkarılması.
- Hangi görevlerde hangi nitelikteki personelin, hangi yöntemle istihdam edileceğini gösteren bir sınıflandırma ve kadro planının ortaya konulması.
- Üst düzey yöneticilerin yetiştirilmesi yöntemlerine açıklık getirilmesi.

Bunların dışında hizmete girişte özellikle kurumlar arası nitelikte hizmetlere tek elden eleman alınması, merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve uygulanması, personel reformunun aşamalı bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi konuların üzerinde durulmuştur.¹⁴³

1990-1994 yıllarını kapsayan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan bilgiler, bir önceki V. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile büyük ölçüde uyusmaktadır. Plan'da, kamu yönetiminin, ekonomik kalkınma ile uyumlu, bilimsel araştırmalara

¹⁴² Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991, s. 12-13

¹⁴³ Saylan, a.g.e., s. 118

dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinmelere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir yapılanmaya kavuşturulması öngörülmektedir. Ayrıca, Plan'da hizmetlerin daha nitelikli ve ekonomik biçimde yürütülmesi gerektiği üzerinde durulmakla birlikte kamu yönetiminde verimliliği arttırıcı, bölgelerarası farklılıkların giderilmesi yönünde önlemler alınması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası ile dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sisteminin geliştirilmesi öngörülmektedir.¹⁴⁴

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu personel rejimi ile ilgili değerlendirmelere daha önceki planlara oranla daha fazla yer verilmiş ve Türkiye'nin en değerli kaynağının insan gücü olduğu vurgulanmıştır. Plan'da, kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanacağı, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insangücü planlaması yapılacağı, etkinliğin arttırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadro çalışmalarının yapılacağı, performans ile ücretler arasında denge kurulacağı, kamu personeli arasında ücret dengesinin sağlanması için yeni bir ücret rejiminin ortaya koyulacağı, istihdam fazlasının azaltılacağı ve kamuya zorunlu haller dışında personel alınmayacağı, personel ihtiyacının kuruluşlar arası nakil yoluyla karşılanma yoluna gidileceği, bölgelerarası farklılıkların giderileceği, geçici işçi uygulamasının disipline edileceği ifade edilmektedir. Ayrıca devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevsel hale getirilmesi, halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır. 1980 sonrası yönetimin yeniden yapılandırılması ve devletin rolünün yeniden belirlenmesi çalışmaları doğrultusunda, 1989 yılında KAYA Raporu ile teorik bir çerçeve çizilmeye çalışılmış, 1994 yılında VII. BYKP'nda ise yeniden yapılandırma ve devletin rolünün yeniden belirlenmesine ilişkin somut ve net ifadeler yer almıştır.¹⁴⁵ Ayrıca uygulanan özelleştirme politikalarının ortaya çıkardığı sorunlar (ör. işsizlik) da bu plana yansımıştır.

¹⁴⁴ Saylan, a.g.e., s.129; VI. BYKP (1990-1994), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan6.pdf>>, (10.02.2010)

¹⁴⁵ VII. BYKP (1996-2000), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>>, (10.02.2010); Saylan, a.g.e. s. 129; Yayman, a.g.m., s. 149

2001-2005 yıllarını kapsayan Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı başlığı ile yayınlanan Plan'da kamu personel rejimi ile ilgili, devlet personel rejimi reformunun tamamlanması, norm kadro çalışmalarının yapılması, kadroların belli bölgelerde yığılmasının önlenmesi, ücret sisteminin yeniden oluşturularak, ücretlerin iş, liyakat, verim, kıdem ve kariyerin karşılığı olarak adil bir sistemle belirlenmesi, sendikal hakların geliştirilmesi, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitilmesi, iş analiz ve değerlendirilmesi sisteminin yaygınlaştırılması ve geliştirilmesi, yetki devri, esneklik, hesap verme sorumluluğu ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca, Plan'da, *“eğitimin her kademesinde öğretmen ve öğretim elemanı ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla sözleşmeli statüde eğitim personeli istihdamı konusunda çalışmalar başlatılacaktır.”*¹⁴⁶ ifadesi dikkat çekmektedir. Böylece, bu planla birlikte sözleşmeli personel istihdamının eğitim sektörüne de yayılacağı sinyalleri verilmiştir.

58. hükümet, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planının öngördüğü hedefler doğrultusunda atılan somut adımlardan biri olan “Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı”nı uygulamayarak kendi **Acil Eylem Planı**nı belirlemiştir.¹⁴⁷ Bu planda, devlet personel rejimi kapsamında esas alınacak ilkelerden bazıları şu şekilde sıralanmaktadır:¹⁴⁸

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecektir.
- Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecektir.
- Statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecektir.
- Göreve alma ve yükselmede objektif kriterler getirilecektir.
- Esnek çalışma usulleri getirilecektir.

¹⁴⁶ Uzun Vadeli Strateji ve VIII. BYKP (2001-2005), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>>, (10.02.2010)

¹⁴⁷ Bayram Coşkun; Ahmet Nohutçu, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar”, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1**, Ahmet Nohutçu, Asım Balcı (Ed.), Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2005, s.27

¹⁴⁸ Başbakanlık, TC. 58. Hükümet, Acil Eylem Planı, Ankara, 2003, s. 35-37

- Uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecektir.
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacaktır.
- Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanununa göre çalıştırılacaktır.
- Asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecektir.
- İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacaktır.
- Müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlanacaktır.
- Bu çalışma Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi ve Yerel Yönetim Reformu çalışmaları ile uyumlu ve koordineli yürütülecektir.

Ayrıca bu planda, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları bakımından kamu çalışanlarının sayısının azaltılması, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması, esnek çalışma ilişkileri, performansa dayalı ücretin belirlenmesi, personel açıklarının nitelikli personel ile giderilmesi gibi alanlarda birtakım düzenlemeler yapılması öngörülmektedir.¹⁴⁹

Kamu reformu çalışmaları kapsamında hazırlanan “**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**” da kamu personel rejimi ile ilgili önemli yenilik ve değişiklikler öngörülmektedir. Bu yenilikler arasında dikkat çeken konulardan birisi, insan kaynakları yönetimi kavramının kullanılmasıdır. Personel yönetimi yerine özel sektöre ait olan insan kaynakları yönetiminin kullanılması personel rejiminde önemli bir yeniliğe gidildiğinin göstergesidir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nun “İnsan Kaynakları Yönetimi” başlığını taşıyan 46. maddesinde “*Kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmî zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülür. Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır. Diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmî zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli*

¹⁴⁹ Başbakanlık, a.g.e., ss. 15,19,24-25, 32-33

*statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alır. Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir.*¹⁵⁰ denilerek bu alandaki yenilik ve değişiklikler belirtilmektedir. Bu maddenin gerekçesinde ise, kamu yönetiminin karşı karşıya bulunduğu sorunları çözmek için; niteliksiz memurların sayılarının azaltılması, insan gücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağlanması, liyakat ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının uygulanmasına imkan sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler öngörülmektedir. (Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdamın uygulanması v.b.)

Personel yönetimindeki reform çalışmaları kapsamında en önemli gelişme **“Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı”**dır. Taslak, kamu personel yönetimini esneklik ilkeleri doğrultusunda değiştirme esasına dayanmaktadır.¹⁵¹ Kamu personel kanunu tasarı taslağına göre personel rejiminde öngörülen değişiklikleri şöyle sıralayabiliriz;¹⁵²

- Taslak, 657 sayılı Kanun’un üç temel ilkesi olan sınıflandırma, kariyer, liyakat yerine eşitsizlik ve tarafsızlık, kariyer, yeterlilik ve başarı değerlendirmesi ilkelerini kabul etmekte.
- Memur tanımının kapsamı genişletilmekte (md. 4/a).
- İstihdam şekilleri arasına “diğer kamu görevlileri” eklenmekte (md. 4).
- Sözleşmeli personel tanımı genişletilmekte ve yeni çalışma usulü getirilmekte (md. 4).
- Sözleşmeli pozisyonda çalışacaklar açısından memurlara tanınan iş güvencesi öngörülmemekte (md.6).
- Memurların çalışma alanı daraltılarak birçok görev sözleşmeli personele devredilmekte

¹⁵⁰ Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>>, (07.01.2010)

¹⁵¹ Aslan, a.g.e., s. 406

¹⁵² Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı, <<http://www.bumko.gov.tr/duyurular/Tasari/KamuPersoneli.htm>>, (10.01.2010)

- Sözleşmeli personelce yürütülmesi öngörülen işler çerçevesinde, II sayılı Listede sözleşmeli personel unvanları, toplam 194 sözleşmeli pozisyon unvanından oluşmakta.
- Kısmi zamanlı “hizmet satın alma” usulü getirilmekte. (md.5)

Taslakta dikkat çeken önemli bir konu, 657 rejimindeki memur üzerinden tekçi istihdam yerine sözleşmeli personel ile memuru birlikte, rejimin “asli” istihdam kategorisi olarak benimsemiş olmasıdır. Memurluk sayma yöntemiyle belirli görevler için, “istisnai” bir istihdam statüsü olarak benimsenmiştir. Taslağın amaç maddesinde de, memur ile birlikte sözleşmeli personelin istihdam rejiminin düzenlendiğinin belirtilmesi, sözleşmeliliğin “asli” istihdam kategorisi olduğunun göstergesidir.¹⁵³ Ayrıca taslakta personel yönetimindeki değişikliği yansıtan insan kaynakları yönetimi kavramına yer verilmemiş olması dikkat çekicidir.

Kamu personel yönetiminde reform çalışmaları içerisinde 2007 yılında uygulanmaya başlayan **Dokuzuncu Kalkınma Planı**, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi başlığı altında personel yönetimindeki değişikliğe yaptığı vurgu açısından önemli bir çalışmadır. Plandan önceki dönemde, kamu personelinin yetkin bir seviyeye ulaştırılması için kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılmadığı vurgulanmakta ve kamu personel rejiminin sorunlarına çözüm bulmak amacıyla kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımın önleneyeceği, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılacağı, kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların yetkin bir seviyeye ulaştırılması ve değişen koşullara uyum sağlaması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılacağı, personel değerlendirme sistemi gözden geçirilecek, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar geliştirileceği, kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığının geliştirileceği, uzman kamu personelinin farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkan tanıyacak esnek çalışma modellerinin benimseneceği belirtilmektedir. Ayrıca, Plan’da kamu personel almak üzere yeni bir kanun çıkarılması yönünde yapılan çalışmaların sürdüğü de belirtilmektedir.¹⁵⁴

¹⁵³ Aslan, a.g.e., s. 407

¹⁵⁴ IX. Kalkınma Planı, (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

Kamu personel reform çalışmaları kapsamında en son yapılan çalışma ise, 29 Kasım 2010 tarihi itibarıyla Meclise sevk edilen “*Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*”dır. Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı ‘af’ kanunu olarak nitelendirilen bu tasarı 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda Değişikliklerin de eklenmesiyle ‘af’ tasarısından ‘**Torba Yasa Tasarısı**’na dönüşmüştür.¹⁵⁵

Tasarı görüşmelerden sonra onaylanarak Torba Kanuna dönüşmüş ve 25.02.2011 tarihinde mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Torba Kanun 216 madde ile 18 geçici maddeden oluşmaktadır. Bu maddelerden bazıları kamu personeli ile ilgili önemli değişiklikler getirmektedir. Bu kanun ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun işlemez hale gelen, uygulama alanı kalmayan ve güncelliğini yitirmiş kısımlarının yürürlükten kaldırılması; bazı maddelerinin ise işler hale getirilmesi ile günün şartlarına uygun düzenlemeler yapılması amaçlanmıştır.¹⁵⁶ Torba Kanunda yer alan kamu personeli ile ilgili yeni düzenlemeleri genel olarak şöyle özetleyebiliriz:¹⁵⁷

✓ **Hamile Memurların Çalışma Şartları Ve Babalık İzni İle İlgili Düzenlemeler ;**

- Hamile kadın memurlara hamileliklerinin 24. haftasından itibaren ve doğumdan sonraki bir yıl süreyle gece nöbeti ve gece vardiyası görevi verilemeyecek.
- Kadın memurlara çocuk bakımı için 0-2 yaş döneminde 24 ay ücretsiz izin alabilecekler. Anne bu izni kullanamaz ise baba memura da doğum sonrası 24 aya kadar ücretsiz izin verilebilecek.

¹⁵⁵ Memurlarla İlgili Önemli Düzenlemeler, <<http://www.memurlar.net/haber/182495/>>, (30.11.2010)

¹⁵⁶ Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <<http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%C5%9Fma%20metni.pdf>>, (11.06.2010)

¹⁵⁷ Memurlarla İlgili Önemli Düzenlemeler, <<http://www.memurlar.net/haber/182495/>>, (30.11.2010); Artık İşçiler de Ücretsiz İzin Kullanabilecek, <<http://www.memurlar.net/haber/185596/>>, (07.01.2011)

- Doğum esnasında veya doğumdan sonra annenin ölümü halinde çocuğun bakımıyla ilgilenmesi amacıyla memur babaya, anne için öngörülen süreler kadar ücretli ve ücretsiz izinler verilecek.
- Tasarı, kadın memura, çocuğunu emzirmesi için doğum tarihinden itibaren ilk altı ayda günde üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat süt izni verilmesini öngörüyor. Süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda, kadın memurun tercihi esas olacak.
- Üç gün olan babalık izni 10 güne çıkacak.

✓ Evlilik Ve Ölüm İzni İle İlgili Düzenleme

- Evlilik veya ölüm hallerinde verilen 5 günlük izin süresi 7 güne çıkarılacak.

✓ Refakat İzni İle İlgili Düzenleme

- Mevcut Kanunda ücretli refakat izni yer almazken, tasarı ile Devlet memurunun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek olan yakınlarının ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa yakalanmış olması hallerinde 3 aya kadar aylıklı refakat izni verilecek. Gerektiğinde bu izin bir katına kadar uzatılabilecektir.

✓ Uzun Süreli Tedavilerde Uygulanacak İzinlerle İlgili Düzenleme

- Tasarının 79. maddesi, 657 sayılı Kanunun 105 maddesini değiştiriyor. Buna göre kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli tedavilerde verilen 18 aylık izin süresinin sadece 10 yıl ve üzerindeki memurlar için uygulanması şartı kaldırılıyor. Böylece tüm memurlara bu tür hastalıklar durumunda 18 ay, diğer hastalık hallerinde ise 12 aya kadar izin verilmesi öngörülüyor.

✓ İzinlerle İlgili Diğer Düzenlemeler

- Yıllık izin ve mazeret izinleri sırasında malî haklar ile sosyal yardımlara dokunulamayacak.
- Memurlar, oturdukları ilin dışına gitmek için amirinden izin almak zorunda kalmayacak.

- Tasarının 74. maddesi ile yabancı ülkelerin resmi kurumları veya uluslar arası kuruluşlarda görev alacak memurlara verilecek izinde Bakanlık teklifi ve Başbakan onayı kalkıyor. Bunun yerine ilgili bakanın onayı yeterli kılınıyor.
- Üç yaşını doldurmamış bir çocuğu eşiyle birlikte veya münferit olarak evlat edinen memurlar ile memur olmayan eşin münferit olarak evlat edinmesi hâlinde memur olan eşlerine, çocuğun ana ve babasının rızasının kesinleştiği tarihten veya vesayet dairelerinin izin verme tarihinden itibaren, istekleri üzerine 24 aya kadar aylıksız izin verilmesini öngörüyor. Eşin de memur olması halinde bu sürenin eşlerin talebi üzerine 24 ayı geçmeyecek şekilde, birbirini izleyen iki bölüm hâlinde eşlere kullandırılabilceğine hükmediyor
- Eşi yurtdışında eğitim bursu alan veya yetiştirilmek üzere yurtdışına gönderilen memurlara, memurlara, toplamı sekiz yılı geçmemek üzere görev veya öğrenim süresi içinde aylıksız izin verilebilecek. Ayrıca memura, yıllık izinde esas alınan süreler itibarıyla beş hizmet yılını tamamlamış olması ve isteği hâlinde memuriyeti boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere, toplam bir yıla kadar aylıksız izin verilebilecek.

✓ Çocuk Yardımı İle İlgili Düzenleme

- Mevcut düzenlemede çocuk yardımı iki çocukla sınırlandırılmıştır. Bu sınır 2010 Merkezi Yönetim bütçe Kanunu ile kaldırılmış olmakla birlikte bütçe kanunları yıllık uygulanmaktadır. Bu nedenle, Tasarı'da konuya ilişkin hüküm eklenerek memurların çocuk yardımından yararlanma sınırı kaldırılarak; memurun tüm çocukları için çocuk yardımı verilmesi öngörülmektedir.

✓ Emeklilikte Ödenen Harcırah İle İlgili Düzenleme

- Emekli olan memurlara yapılan harcırah 500 liradan 750 liraya çıkarılması öngörülmüştür. (Bütçe kanunuyla yapılan düzenleme ilgili yasaya alınmış oluyor)

✓ Toplu Görüşme Ödeneği İle İlgili Düzenleme

- Sendika üyesi olan kamu görevlilerine Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında olmak üzere yılda 4 defa toplu görüşme ödeneği (ikramiyesi) verilecek. Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili düzenlemeyi iptali nedeniyle sendikalı memurların bu ödeneği kesilmişti. Torba Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, sendikalı memurlar bu hakkı yeniden elde edecek ve bu şekilde sendika üyesi olan memurlara ödenecek sendika üyeliği ikramiyesinin yıllık tutarı ise 180 TL olacaktır.

✓ İlerleme Hakkı İle İlgili Düzenleme

- Mevcut yasada 68 maddenin (d) fıkrası kaldırılıyor. Böylece derece yükseltilmesi için, 'sicil bakımından üst dereceleri yükselebilecek nitelikte olduğunun tespit edilmesi gerekir' şartı aranmayacak. Aynı maddenin (b) fıkrasında ise değişiklik yapılıyor. Buna göre üst düzey yönetici kadrolarına atama yapılabilme şartları yeniden düzenleniyor.

a) 1 inci dereceli kadrolardan ek göstergesi 650 ve yukarı olanlar hükmü, "5300 ve daha yukarıda olanlar" şeklinde değiştiriliyor. En az 12 yıl süresi ise aynı kalıyor.

b) 1 inci ve 2 nci dereceli kadrolardan ek göstergesi 650'den az olanlar yerine '5300'den az olanlar için en az 10 yıl' olarak değiştiriliyor.

Bu sürelerin hesabında dikkate alınacak kadrolar da genişletiliyor. Böylece belediye başkanı, belediye ve il genel meclisi üyeliği görevleri de çalışma süreleri içinde dikkate alınması hükmü getiriliyor.

68. maddede yapılan değişikliklere bir de (c) fıkrası ekleniyor. Buna göre, "Derece yükselmesi ile ilgili onay mercii atamaya yetkili amirdir. Müşterek kararlar atanmış olanların derece yükselmeleri, ilgili bakanın veya yetkili kıldığı makamın onayı ile yapılır. Üst derece kadroya atanmış olup da kazanılmış hak ve emekli keseneğine esas aylık dereceleri daha aşağıda bulunanların (45 inci maddenin ikinci fıkrasına göre yapılan atamalar hariç), kazanılmış hak ve emeklilik keseneğine esas aylık derecelerinin

yükseltilmeleri için, bu hâlin devamı süresince yukarıda belirtilen onay aranmaz.” hükmü ekleniyor.

✓ Sicil Sistemi İle İlgili Düzenleme

- Torba Kanun ile sicil sistemi kalkıyor, bunun yerine ‘memur bilgi sistemi’ geliyor. Her bir memur için kimlik numarası esas alınarak, bir özlük dosyası tutulacak. Özlük dosyasına, memurun kişisel ve mesleki bilgileri, mal bildirimleri; varsa inceleme, soruşturma, denetim raporları, disiplin cezaları ile ödül ve başarı belgesi verilmesine ilişkin bilgi ve belgeler konulacak. Memurların başarı, yeterlik ve ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, emekliye ayrılmalarda veya hizmetle ilişkilerinin kesilmesinde, hizmet gerekleri yanında özlük dosyaları göz önünde bulundurulacak. Özlük dosyalarının tutulma esasları ile özlük dosyalarında yer alacak belgelere ilişkin usûl ve esaslar Devlet Personel Başkanlığınca belirlenecek.

✓ Disiplin Cezaları İle İlgili Düzenleme

- Memurların haklarında verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı ‘bir üst disiplin amirine’ gitme uygulaması son buluyor. Bunun yerine hakkında ceza verilen memur itirazını doğrudan sendika temsilcilerinin de bulunduğu ‘disiplin kuruluna’ yapabilecek.
- Memurlar yeni düzenleme ile toplu şikâyetle bulunmak, yasaklanmış yayını görev yerinde bulundurmak, gibi eylemler nedeniyle disiplin cezası almayacak.

✓ Kadrosu Kaldırılan Memurlarla İlgili Düzenleme

- Mevcut yasanın 91. maddesinde yapılan değişiklikle, havuzla bekleme son bularak, kadrosu kaldırılan memurların en geç 6 ay içinde kendi kurumlarında niteliklerine uygun bir kadroya atanmaları, değilse yine aynı süre içinde Devlet Personel Başkanlığınca uygun bir kadroya atanmaları şartı getiriliyor.

✓ İşçilerle İlgili Düzenlemeler

- Kamuda sürekli işçi kadrosunda çalışan işçiler, hasta, eş, çocuk, kardeş, anne ve babası için 6 ay ücretsiz izin kullanabilecek. Trafik kazası ya da önemli bir hastalık gibi durumlarda bu haktan yararlanabilecek. Bu süre 6 ay daha uzatılabilecek.
- Erken doğum yapan kadın işçi, memurlar gibi doğumdan önce kullanmadığı doğum sonrasında kullanabilecek. 8 hafta olan iznin kullanılmayan süresi yerine 8 hafta olan doğum sonrası izne eklenecek.
- İşçilere, 10 hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri halinde işçilik süreleri boyunca ve bir defada kullanılmak üzere 6 aya kadar ücretsiz izin verilebilecek.
- Yurt dışına gönderilen öğrenci ve memurların işçi olan eşlerine işçilik süresince her defasında bir yıldan az olmamak üzere en çok 8 yıla kadar ücretsiz izin kullandırılabilir.
- İl özel idaresi ve belediyelerdeki ihtiyaç fazlası işçiler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Milli Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü taşra teşkilatlarına aktarılacak. Düzenlemeye "işçinin muvafakati alınması şartıyla" ifadesi eklenerek bu işçilere üç kurum dışında başka bir yerde de çalışma olanağı sağlandı. Böylelikle, İl özel idareler ve belediyelerdeki ihtiyaç fazlası işçiler yeni kurumunu seçebilecek. Bu madde kapsamında işçi nakleden mahalli idarelerin, nakil sonrasında oluşan işçi sayısında 5 yıl süreyle artış yapılamayacak.

✓ Sözleşmeli Personel İle İlgili Düzenlemeler

- KİT'lerde 1 sayılı cetvele tabi müdür, müdür yardımcısı, başuzman, uzman, daire başkanı gibi personele ödenen ek tazminat oranı yüzde 100'den yüzde 200'e çıkartılıyor. Böylece bu kapsamdaki personelin maaşı 560 lira oranında artmış olacak.
- Sözleşmeli personele sendika kurma ve sendikalara üye olabilme imkânı getiriliyor. Ancak sözleşmeli personelin grev propagandası yapması, greve katılması ve desteklemesi ya da teşvik etmesi yasaklanıyor.

- 657 sayılı Kanuna eklenen bir madde ile kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatları ile döner sermaye işletmelerinde sözleşmeli personel pozisyonlarında çalışanlara aile yardımı ödeneği getiriliyor.
- Torba kanunun 83. maddesi ile 1.7.1964 tarihli ve 488 sayılı Damga Vergisi Kanununa ekli (2) sayılı tablonun “V-Kurumlarla ilgili kağıtlar” başlıklı kısmının sonuna bir bent ekleniyor ve kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı ile döner sermaye işletmelerinin kadrolarında ve sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilen sözleşmeli personel ile yapılan hizmet sözleşmelerinden damga vergisi kesintisi yapılması uygulamasına son veriliyor.

Torba Tasarıda kamu personeli ile ilgili yer alan başlıca değişiklikleri kısaca şöyle toparlayabiliriz:

1. Kamuya özel sektörden müsteşar, başkan, genel müdür gibi üst düzey yönetici atanmasının sağlanması,
2. İl dışına çıkış yasağının ve yasaklanmış yayın bulundurulması yasağının kaldırılması,
3. Disiplin cezalarına itirazın düzenlenmesi,
4. Hamile memurların ve özürlülerin çalışma şartlarının düzenlenmesi,
5. Babalık izni, özür izni, refakat izni, evlilik ve ölüm izninin yeniden düzenlenmesi,
6. Sendika üyesi memura 3 ayda bir 45 TL Toplu sözleşme primi verilmesi,
7. Sözleşmeli personele aile yardımı ödeneği verilmesi,
8. Sözleşmeli personelden, sözleşme tutarına göre alınan damga vergisinin kaldırılması,
9. Emekli yolluğunun 500 TL’den 750 TL’ye çıkarılması,
10. KİT personelinin sendika hakkını kısıtlayan ancak uygulanmayan 399 sayılı KHK’deki maddenin iptali,
11. KİT’lerde I sayılı cetvele tabi olarak çalışan personelin ek tazminat oranının %100’den %200’e çıkarılması,
12. İşçilere ücretsiz izin verilmesi,
13. Erken doğum yapan kadın işçiye doğumdan önce kullanmadığı izni doğumdan sonra kullanma hakkı verilmesi,

14. İtfaiye personelinin genel idare hizmetleri sınıfına geçirilmesi,
15. Kamu personeli bilgi sisteminin oluşturulması,
16. Hizmet içi eğitimin yeniden düzenlenmesi,
17. Sicil sisteminin kaldırılması.

Görüldüğü gibi, Torba Kanunda kamu personeli ile ilgili önemli değişiklikler yer almaktadır. Bu değişikliklerle beraber Torba Kanunda dikkat çeken birkaç nokta vardır. Bunlar;

- ‘Özel sektörde çalışmış nitelikli personelin kamuda istihdam edilmesinin’ ve ‘esnek çalışma sisteminin’ önünün açılması, kamu yönetiminde yaşanan değişimin önemli birer göstergeleridir.
- ‘Ücret adaletsizliği’ sorunu kamu personel sisteminin en önemli sorunları arasında yer almaktadır. Şimdiye kadar yapılan birçok yeniden yapılandırma çalışmalarında ve kalkınma planlarında bu soruna değilmiş ve gereken düzenlemelerin yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, tasarıda kamu personeli arasındaki ücret adaletsizliklerinin giderilmesine yönelik başka bir ifadeyle “eşit işe eşit ücret ilkesi”ni hayata geçirecek mali düzenleme içeren hükümlerin Tasarıda yer almaması dikkat çeken başka bir nokta olmakla beraber Tasarının önemli bir eksikliğidir.
- Torba Kanunda dikkat çeken bir başka nokta ise, kamu personeli ile ilgili yapılmak istenen değişikliklerin büyük çoğunluğu memurlarla ilgili olmasıdır. Memurlarla ilgili önemli düzenlemeler yapılırken sözleşmeli personelin yaşadığı sorunları ve uygulama farklılıklarını gidermek için sınırlı sayıda düzenlemenin yer alması iki istihdam türü arasındaki farklılıkları daha da arttırmaktadır.

Türk kamu yönetiminde, kamu personel sisteminin gelişimine baktığımız zaman kamu personel sistemi açısından önemli bir değişime gidildiğini rahatlıkla görebiliyoruz. 1980 sonrası yaşanan değişimle beraber Türk personel rejiminde Fordist kamu personel rejimi parçalanmaya bir yandan da esnek personel rejimi kurulmaya başlanmıştır. 1990’ların ikinci yarısında Fordist rejim kendi içerisinde parçalanmaya devam ederken, devlet örgütlenmesinin Post-Fordist yapılarında bütünüyle esnek bir kamu personel rejimi kurulmuştur. Esnek personel sisteminin

temel istihdam yapısı ise ‘**sözleşmelilik**’ esasına dayanmaktadır. 2000’lerin ilk dört yılı geçildiğinde ortaya çıkan bütünsel yeniden kurma süreci ile birlikte, kurumsal/parçalı olarak ilerleyen *sözleşmemelik*, Post-Fordist kamu personel rejiminin temel istihdam kategorisi olarak yeni rejimde yerini almıştır.¹⁵⁸ Yukarıda yer alan yeniden yapılandırma çalışmaları yaşanan bu değişimin ispatı ve belgeleridir.

¹⁵⁸ Aslan, a.g.e., s. 334

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI

3.1. Sözleşmeli Personel İstihdamı

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, memur (4/A), sözleşmeli personel (4/B), geçici personel (4/C) ve işçiler (4/D) olmak üzere dört istihdam türü belirlenmiştir. Bu istihdam türlerinden biri olan sözleşmeli personel ile ilgili Kanun'da başka bir düzenlemeye yer verilmemiş, sözleşmeli personele ilişkin düzenlemelerin Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacağı ifade edilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun sözleşmeli personelle ilgili ilk kararı 1978 yılında çıkarılmıştır. 6.6.1978 gün ve 7/15754 sayılı Kararname, merkezi, mülki, yerel, KİT, tüm kamu kurumlarını kapsamak üzere çıkarılmıştır. Bu kararname ile sözleşmeli personel çalıştırılmasının genel esasları belirlenerek sözleşmeli personel istihdamına ilişkin dağınık mevzuatın derlenip toparlanması ve sözleşmeli personel uygulamasının aynı esasları tabi tutulmak suretiyle farklı uygulamaların ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. 1978 sayılı kararname bazı değişikliklere uğramakla birlikte günümüze kadar uygulanmış, her yılın Bütçe Kanununa konulan hükümlerle bu genel esasların devamlılığı ve bu esaslarda değişiklik yapılması sağlanmıştır.¹⁵⁹

Ancak 1985 yılında çıkarılan 85/9154 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile KİT'ler genel esasların dışına çıkarılmış ve 1986 yılında çıkarılan 86/10682 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de "Teşkilat Kanunlarında özel hüküm bulunan kuruluşlar hakkında bu esaslar uygulanmaz" denilmek suretiyle kendi yasalarında özel hüküm bulunan kurumlarda esasların uygulanma zorunluluğu kaldırılmıştır. Kurumların kuruluş yasalarına yerleştirilen sözleşmeli personel çalıştırılabileceğine ilişkin hükümler dayanak alınarak, tek tek kurumlar için "hizmet sözleşmesi esasları" başlıklı Bakanlar Kurulu kararları çıkarılmıştır. Başbakanlık örgütü için 30 Kasım

¹⁵⁹ Güler, , a.g.e., 2005, s. 117-118, Yakup Altan, Uysal Kerman, Mehmet Aktel, Mustafa Lamba, Kamu Personel Rejiminde Sözleşmeli Personel İstihdamının Yöneticiler Tarafından Algılanışı: Afyonkarahisar İli Örneği, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı-Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, 13-14 Mayıs 2010, Konya, s.513-526; Bülbül, Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü, <http://www.demud.org.tr/a_raporu/r_bulbul_sozlesmeli_personelin_hukuki_statusu.doc>, (03.01.2010)

1984’de, 84/8813 sayılı “Başbakanlıkta Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları BKK”; 1986’da Hazine ve Dış ticaret Müsteşarlığı; Savunma Sanayi Müsteşarlığı; 1987’de Adli tıp Kurumu, Devlet Sanatçıları ve Sanatlar; 1989 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü, Avrupa Topluluğu Uzman ve Uzman Yardımcıları vb. kurumlar için çıkarılan kararlara örnek gösterilebilir.¹⁶⁰

Sözleşmeli personel uygulamasının 1980 sonrası temel amacı KİT’leri zayıflatarak özelleştirmeye bir an önce ulaşmak olmuşsa da bu politika tüm kamu personel sistemini etkileyecek biçimde genişletilmiştir.¹⁶¹ Böylelikle 1980 sonrası sözleşmeli personel istihdamının bir başka niteliği, merkezi yönetimde de ortaya çıkmıştır. 1960’larda yalnızca DPT için geçerli olan örgüt yasalarına bağlı olarak sözleşmeli personel çalıştırma 1980 sonrasında, özellikle Başbakanlık merkez ve bağlı/ilgili kuruluşlarında uzman ve daha üst düzey personel için temel istihdam biçimi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu süreçte “kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü” ortaya çıkmıştır.¹⁶²

1990’ların ikinci yarısında sözleşmeli personel istihdam biçiminin bir başka alt türü belirmiş, bu yeni alt türde kurumların örgüt yasalarına hükümler konularak 657 sayılı Yasa hükümlerinden bağışık biçimde sözleşmeli personel istihdam edilmeye başlanmıştır. Bu tür sözleşmeli personel istihdamı düzenleyici kurumlarda ortaya çıkmıştır.¹⁶³

Sözleşmeli personelin kamu yönetiminde yaygınlaştırılması, 2003 yılında çıkarılan 4924 sayılı Yasa ile tekrar gündeme gelmiştir. 2003 yılında Sağlık Bakanlığı bünyesinde çalıştırılacak sağlık ve yardımcı sağlık personelinin sözleşmeli istihdamına olanak veren bu yasal düzenleme ile yeni hizmete alınacak personelin memur değil sözleşmeli konumda istihdam edilmesinin yolu açılmıştır. Bu yasa, *eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet kollarında hizmet akdi ile sözleşmeli istihdam edilecek ve işçi sayılmayan personelin hizmet koşullarını*

¹⁶⁰ Güler, a.g.e., 2005, s.118; Aslan, a.g.e., s. 340

¹⁶¹ Saylan, a.g.e., s. 46

¹⁶² Aslan, a.g.e., s. 335

¹⁶³ Aslan, a.g.e., s.335

düzenleyen temel bir metindir. Bu yasanın önemli bir özelliği ise, bakanlık için çıkarılmış ilk sözleşmeli personel yasası olmasıdır.¹⁶⁴

Sözleşmeli personel istihdamının Bakanlık düzeyinde yaygınlaştırılmasında atılan diğer bir adım da sözleşmeli öğretmenlik uygulamasıdır. 2006 yılında 5473 sayılı Kanun ile 657 sayılı Kanunun 4/B fıkrasına “Milli Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması halinde öğretmenlerin,” ibaresi eklenerek sözleşmeli öğretmen istihdamının yolu açılmıştır.¹⁶⁵

Görüldüğü gibi, sözleşmeli personel istihdamı 1980 öncesi istisnai bir statü iken 1980 sonrası tüm kamu personel sistemini etkileyecek biçimde genişletilmiştir. 1980 sonrası sözleşmeli personel statüsü memurluğa alternatif, esnek kamu personel rejiminin ana istihdam biçimi olma niteliği kazanmıştır. Günümüze kadar bu istihdam biçimi kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur. Bunları kendi içerisinde tüzel düzenlemeler açısından beş kategoride toparlayabiliriz: (1) 657 sayılı Yasa’nın 4/B hükmüne göre, (2) Örgüt Yasalarına göre Kadro Karşılığı, (3) Örgüt Yasalarına göre Sözleşmeli Personel, (4) 4924 Sayılı Kanuna Göre Sözleşmeli Personel, (5) 399 sayılı Kanuna Göre Sözleşmeli Personel.¹⁶⁶

3.1.1. 657 Sayılı Yasa’nın 4/B Maddesi Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

657 sayılı Yasa’nın 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel istihdamı kamu personel rejimi içerisinde bu istihdam biçiminin “genel rejimini” oluşturur. Diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden zaman içerisinde istisnalar kazanarak ayrılmış ve özgün rejimler olarak ortaya çıkmıştır.¹⁶⁷

Bu gruptaki sözleşmeli personelin hangi alanlarda ve nasıl çalıştırılacağı 657 sayılı DMK’nun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasında düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu madde de sözleşmeli personelin kim olduğu ve kimlerin hangi durumlarda bu madde

¹⁶⁴ Güler, a.g.e., s. 120

¹⁶⁵ Altan ve vd., a.g.m., s.513-526

¹⁶⁶ Aslan, a.g.e., s. 336

¹⁶⁷ Aslan, a.g.e., s. 337

kapsamında istihdam edileceği şu şekilde ifade edilmiştir: “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.*¹⁶⁸ Ancak, yabancı uyrukluların; tarihi belge ve eski harflerle yazılmış arşiv kayıtlarını değerlendirenlerin mütercimlerin; tercümanların; Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvarı sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.¹⁶⁹”

Sözleşmeli personel uygulaması ile ilgili dikkat çeken bir nokta, ilk başta bazı özellikli alanlarla sınırlı iken, daha sonra yardımcı sağlık personeli, öğretmenler ve 4/4/2007 tarihli ve 5620 sayılı Kanun ile anılan, maddede yapılan düzenleme ile 657 sayılı Kanun tabi kamu idarelerinde, zorunlu hallerde belirli bazı hizmetlerde özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına sahip olma şartı aranmadan, zaruri ve istisnai hallere

¹⁶⁸ Bu paragrafta yer alan “kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir. (36 ncı maddenin II - Teknik Hizmetler Sınıfında belirtilen görevlerde yukarıdaki fıkra uyarınca çalıştırılanlar için, işin geçici şartı aranmaz.)” ibaresi, 25/6/2009 tarihli ve 5917 sayılı Kanunun 47 nci maddesiyle “Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

¹⁶⁹ Bu fıkraya; 21/3/2006 tarihli ve 5473 sayılı Kanunun 3 üncü maddesiyle; “tercümanların;” ibaresinden sonra gelmek üzere “Millî Eğitim Bakanlığında norm kadro sonucu ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamıyla kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin;” ibaresi eklenmiş ve metne işlenmiştir. Ayrıca, 4/4/2007 tarihli ve 5620 sayılı Kanunun 4 üncü maddesiyle bu paragrafta yer alan “, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek esas ve şartlarla” ibaresi madde metninden çıkarılmış, “Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı” ibaresi “bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde” şeklinde değiştirilmiştir.

münhasır olmaksızın da sözleşmeli personel istihdamına imkan tanınmıştır.¹⁷⁰ Böylelikle, sadece özel bilgi ve uzmanlık gerektiren işlerde söz sahibi kişilerden istifade edilmesi gibi bir amaçla başlayan sözleşmeli personel istihdamı, zaman içinde yürürlüğe konulan değişik düzenlemeler ile giderek süreklilik arz eden bir istihdam şekline dönüştürülerek uygulama alanı önemli ölçüde genişletilmiştir.

657 sayılı Yasa'nın 4/b maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personele ilişkin önemli noktaları şöyle sıralayabiliriz:¹⁷¹

- Sözleşmeli personelin seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir.
- Sözleşmeli personelin sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücreti ve süreleri Maliye Bakanlığınca tespit edilmektedir. Sözleşmeli personelin işe başlatılması ise Maliye Bakanlığının vizesine istinaden ilgili Bakanın onayı ile gerçekleştirilmektedir.
- Sözleşme süreleri mali yıl ile sınırlıdır.
- 657-4/B'li sözleşmeli personelin istihdamında sınav şartı aranmaktadır. Buna göre sözleşmeli personelin işe alınmasında üç yöntem kullanılmaktadır. Bunlar; (1) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı tarafından KPSS puanı esas alınarak doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme, (2) yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirme, (3) ekli 3 sayılı cetvelde unvanları belirtilen (arşiv uzmanı, çözümleyici, mütercim...) sözleşmeli personel pozisyonlarına KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan

¹⁷⁰ Şinasi Yurdakul, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Düzenlemeler, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2007, s. 2-3

¹⁷¹ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4/B maddesi, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010); 4/B'li Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar (Son Değişiklikleriyle), <<http://www.memurlar.net/haber/33818/>>, (14.01.2011)

sözleşmeli personel pozisyonunun on katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısı sırasına göre yapılacak yerleştirme.

- Bakanlar Kurulunca Devlet Memurları için saptanan çalışma saat ve süreleri sözleşmeli personel için de uygulanır.
- Sözleşmeli personelin yıllık izni 31.12.2010 tarihi itibarıyla Esaslarda yapılan değişikliklerle, sadece kamu kurumlarındaki hizmet süreleri yıllık izine esas alınarak bir yıldan on yıla kadar olan personele yirmi gün, on yıldan fazla olanlara ise otuz gün ücretli izin verilecek şekilde düzenlenmiştir.
- Sözleşmeli Personele, resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda **30 günü geçmemek** üzere ücretli hastalık izni verilmiştir. Ancak bu hüküm, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 04.02.2010 tarih YD. İtiraz No:2009/921 sayılı kararı ile durdurulmuştur. Buna rağmen, 31.12.2010 tarihinde Esaslarda yapılan değişikliklerde yargı kararı doğrultusunda herhangi bir yeni düzenleme yapılmamıştır.
- Sözleşmeli kadın personelin doğum izni 2009 yılında yeniden düzenlendi. Buna göre, sözleşmeli kadın personele doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süre ile ücretli doğum izni verilir. Çoğul gebelik halinde, doğum öncesi sekiz haftalık izin süresine iki hafta eklenir. Doğum izni sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen geçici iş göremezlik ödeneği ilgilinin ücretinden düşülür. Ayrıca sözleşmeli personele, bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk saat süt izni verilir.
- Sözleşmeli personele eşinin doğum yapması halinde iki gün; evlenme, ölüm hallerinde ise üç gün mazeret izni verilir.
- Sözleşmeli personelin, a) İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden birini taşımadığının sonradan anlaşılması, b) İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birinin sonradan kaybedilmesi, c) Sözleşme dönemi içerisinde mazeretsiz ve kesintisiz üç gün veya toplam on gün süreyle görevine gelmemesi, ç) Hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymaması nedeniyle bağlı bulundukları yöneticiler tarafından yazılı olarak uyarılmasına rağmen söz konusu koşullara uymama halinin tekrarlanması, d) Hizmetin gerektirdiği

pozisyona ihtiyaç kalmaması, e) Bir proje kapsamında işe alınması durumunda istihdam edildiği projenin tamamının veya proje bölümlerinin sözleşmede öngörülen süreden önce tamamlanması hallerinden herhangi birinin gerçekleşmesi halinde hizmet sözleşmesi kurum tarafından tek taraflı feshedilir. Ayrıca, sözleşmesi fesih edilen veya sözleşmesini fesheden sözleşmeli personel, 1 yıl boyunca hiçbir kuruma yeniden 657-4/B'li sözleşmeli personel olamamakta ancak 1 yıl geçtikten sonra, ilk defa alınma prosedürüne uygun olarak yeniden 4/B'li ilanlara başvurabilir. Bu duruma 2010 yılının son aylarında yapılan bir düzenleme ile üç istisna getirilmiştir. Buna göre, 1) Kısmi zamanlı veya proje süresi ile sınırlı çalışanlar, 2) unvan değişikliği yapanlar ve 3) yönetmelik kapsamına girmekle birlikte eş ve sağlık durumu tayini yapamayanlar, 1 yıl şartından istisna tutulmuştur. Bu üç grup personel, eğer KPSS ile 4/B'li bir pozisyona yerleşirse, sözleşmesini fesih edip geçebilecektir.

- 2009 yılında yapılan düzenlemeyle sözleşmeli personelin yer değişikliği yeniden düzenlendi. Buna göre, sözleşmeli personelin kurumlar arası yer değişikliği hakkı bulunmamaktadır. Kurum içi yer değişikliği ise üç durumda yapılabilir; (1) Eş durumundan, (2) Sağlık sebebiyle, (3) Eşi şehit olan personelin, aynı unvan ve niteliğe sahip boş pozisyon bulunması şartıyla bir defaya mahsus. Buna göre, sözleşmeli personel eş durumundan tayin isteyebilir. Ancak eş durumundan tayin isteyebilmek, eşin kamu personeli olmasına ve yer değiştirme suretiyle başka yere tayin olamaması şartına bağlanmıştır. Bu kısıtlamadan dolayı 4/B'liler eş durumundan neredeyse faydalanamamaktadır. Sağlık sebebiyle yer değişikliği talebi ise, mazeret süresince geçerli olmak üzere, personelin geçiş yapacağı biriminde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması ve pozisyonunun bulunduğu ildeki Devlet ve üniversite hastanesinde kendisi, eşi ve çocukları ve bakmakla yükümlü olduğu ana ve babasının hastalığının tedavisinin mümkün olmadığına ilişkin sağlık kurulu raporunu kuruma ibraz etmesi halinde gerçekleştirilebilir. Sağlık mazeretinin sona ermesi durumunda, eski pozisyonun bulunduğu il sınırları içerisindeki aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyona yeniden atama yapılır.

- Sözleşme ile çalıştırılacak personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelere bu yolda hüküm konulamaz.
- Sözleşmeli personel aile, çocuk, giyim, ölüm gibi yardımlardan yararlanamamaktadır. Ancak, 31.12.2010 tarihinde yapılan değişiklik ile esasların 3. maddesine, “İlgili kanunları uyarınca resmi kıyafet giymek zorunda bulunan personel için 14/9/1991 tarihli ve 91/2268 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde öngörülmüş olan giyim eşyalarından, emsali sözleşmeli personel de aynı esas ve usuller çerçevesinde yararlandırılır” hükmü eklenmiştir. Buna göre, 2011 yılından itibaren resmi kıyafet giymek zorunda olan 4/B’li sözleşmeli personel emsali memurlar gibi giyecek yardımı alabilecektir.
- Sözleşmeli personelin fazla çalışma durumu esasların 13 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Bu karar Esaslarına göre çalıştırılacak sözleşmeli personel, o gün bitirilmesi gereken işlerin bitimine kadar, çalışma saatleri dışında da çalışmak zorundadır. Sözleşmeli personele normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde yapacakları çalışmaları karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmez.” diyen hükmü 31.12.2010 tarihi itibarıyla esaslarda yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiştir. Mahkemelerce de iptal kararı verilen bu madde, “Bu karar Esaslarına göre çalıştırılacak sözleşmeli personel o gün bitirilmesi gereken işlerin bitimine kadar çalışmak zorundadır. Normal çalışma sürelerini aşan bu süreler için ilgili kanunlarında öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla **her sekiz saati için bir gün** hesabıyla izin verilir.” şekilde yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre, fazla mesai yapan sözleşmeli personele her sekiz saat için 1 gün izin verilecektir.
- Sözleşme ile çalıştırılan personel dışarıda kazanç getirici başka bir iş yapamaz.
- 657 sayılı Yasa’nın 4/B maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personel, sosyal güvenlik açısından 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabidirler. Yani eski ifade ile Sosyal Sigortalar Kanunu hükümlerine tabidir.

Sözleşmeli personel statüsünün bir alt istihdam türü olan bu statüsü için, ‘bir kanunun bir maddesine onlarca ek yapılarak hazırlanmıştır’ diyebiliriz. Açılan davalar ve tepkiler sonucu yeni yeni iyileştirmeler yapılmakla birlikte sözleşmeli personelin haklarıyla ilgili sıkıntılar tam olarak çözümlenmiş değildir.

3.1.2. Örgüt Yasalarına Göre Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel

Kadro karşılığı sözleşmeli personel statüsü, personelin, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK çerçevesinde ihdas edilmiş bir “memur” kadrosuna sahip olduğu, ancak aynı zamanda sözleşme ile çalıştırıldığı bir sözleşmeli personel statüsü alt istihdam biçimidir. Yani personel, “memur” kadrosu işgal etmekle birlikte, aynı zamanda idare ile sözleşme ilişkisi kurmuştur. Bu durum, kamu hukuku açısından personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle devlette istihdam edilmesi anlamına gelmektedir.¹⁷²

Kadro karşılığı sözleşmeli olarak istihdam edilen personele ilişkin şunları söyleyebiliriz,¹⁷³

- Kadro karşılığı çalıştırılacak sözleşmeli personel, 657 sayılı Kanun kapsamında bulunmaktadır. Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırmayla ilgili hüküm bulunan teşkilat kanunlarında, hangi unvanların kadro karşılığı sözleşmeli çalıştırılacağı unvan bazında sayılmıştır. Bu kadrolar, 657 sayılı Kanun kapsamında bulunan memuriyetlerden olup bu kadrolara atanacak olanların nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri söz konusu kanun ile belirlenmiştir.
- Bu gruptaki sözleşmeli personel, memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı güvenceli, idare ile akit imzaladığından dolayı ise sözleşmeli statüdedir. Bu statüde çalışan sözleşmeli personel için kadro dondurularak tutulmakla, o kadroda aynı zamanda memur çalıştırılması önlenmiş olmaktadır.

¹⁷² Aslan, a.g.e., s. 341

¹⁷³ Aslan, a.g.e., s. 341-349; Bülbül, Sözleşmeli Personelin hukuki Statüsü, <http://www.demud.org.tr/a_raporu/r_bulbul_sozlesmeli_personelin_hukuki_statusu.doc>, (03.01.2010); Kamu Personelinin Maaş Unsurları, <<http://www.memurlar.net/haber/22120/>>, (01.10.2010); Salim Kahramanoğlu, Kamu Kesiminde Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamının Performansa Dayalı Ücret Sistemine Geçişteki Rolü, <www.sgg.gov.tr/sgkshared/sgk/yonetim/...>, (01.10.2010)

- Kadro karşılığı sözleşmeli personel, diğer sözleşmeli personel alt istihdam biçimleri arasında en yüksek güvenceye sahip olan statüdür.
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştıran kurumlara örnek olarak şu kurumları gösterebiliriz; Başbakanlık Merkez Teşkilatı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Adli Tıp Kurumu başkanlığı, Avrupa Birliği Uzmanı ve Uzman yardımcısı çalıştıran kurumlar(Bu kurumların tamamındaki Avrupa Birliği Uzman ve Uzman Yardımcıları) Devlet Personel Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Denizcilik Müsteşarlığı, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı...
- Bu kurumlarda çalışanların tamamı kadro karşılık gösterilerek sözleşmeli olarak çalıştırılmamaktadır. Bu kurumlardaki hangi personelin kadro karşılık gösterilerek çalıştırılacağı tadat edilmiştir. Örneğin Başbakanlık merkez teşkilatında; Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür, Genel Müdür Yrd., Daire Başkanları, Uzman ve Uzman Yardımcıları kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalıştırılabilmekteyken, Vakıflar Genel Müdürlüğünde; Genel Müdür, Vakıflar Meclisi Üyesi, Genel Müdür Yrd., Teftiş Kurulu Başkanı,1.Hukuk Müşaviri, Genel Müdür Müşaviri, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Bölge Müdürü, Şube Müdürleri kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalıştırılabilmektedirler.
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel çalıştırma, bazı istisnaları bulunmakla birlikte genel olarak, kamu kurumlarının üst düzey yönetici kadroları ve kariyer uzmanlıklarını kapsamaktadır. Kurumların alt unvanlarında çalışan personeli ise 657 sayılı Yasa çerçevesinde çalıştırılmaktadır.
- Kadro karşılığı sözleşmeli çalışan personel, sosyal güvenlik açısından doğal olarak Emekli Sandığı Kanununa tabidir.
- İdare ile personel arasında bireysel sözleşme yıllık olarak imzalanır. Personelin görevinin sona erme durumları sözleşmelerde belirlenmektedir.

- Sözleşme ücreti, teşkilat kanunlarındaki hükümler çerçevesinde Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmektedir. Sözleşme ücretinin gerek belirlenmesi ve gerekse artışı Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilmektedir. Bakanlar Kurulu Kararlarında genellikle sözleşmeli personele ödenecek ücretlerin alt ve üst sınırları belirlenmekte ve belirlenen bu limitler dâhilinde kalınmak kaydıyla ilgili ile yetkili merci arasında sözleşme imzalanmaktadır. Ayrıca bu gruptaki sözleşmeli personele, sözleşme ücretlerine ilave olarak, Bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki Avrupa Birliği birimleri ile Adli Tıp Kurumu Başkanlığı hariç, diğer kurumlardaki personele Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında aylık sözleşme ücreti tutarında ikramiye verilmekte ve ayrıca Yan Ödeme Kararnamesinde belirlenen oranlarda her ay Özel Hizmet Tazminatı ödenmektedir.

Bu tür kuruluşlarda uygulanan sözleşmeli personel statüsü, özel meslek bilgisi ve ihtisası olan elemanları çalıştırmak yanında daha avantajlı ücret rejimi oluşturmak için de kullanılmaktadır. Sonuç olarak, bürokrasinin üst düzey ayrıcalıklı kesimi, yüksek ücretlerle diğer sözleşmeli personel statülerinden daha güvenceli (memur kadrosu işgal ederek) ve gelir olarak memurdan daha yüksek “maaşlarla” istihdam edilmektedir. Bu durum kamu personeli arasındaki eşitsizliği daha da derinleştirmektedir.

3.1.3. Örgüt Yasalarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı

Sözleşmeli personelin bir başka alt türü, kamu kurumlarının örgüt yasalarına dayanarak 657 ve diğer mevzuattaki sözleşmeli personele ilişkin hükümlere bağlı olmaksızın personel çalıştırmasıdır. Sözleşmeli personel statüsünün bir alt türü olan bu istihdam şekli, Post-Fordist devlet örgütlenmesinin ana aktörü olan 1990’larda düzenleyici kurum/kurullarda ortaya çıkmıştır. Düzenleyici kurumlarda kamu personel rejimi, Post-Fordist esaslara göre yapılanmıştır. Bu kurumlarda siyasal ve ekonomik gücü kendinde toplayan sermaye sınıfı, memurların niteliği ile çakışır biçimde, kendisine doğrudan kişisel olarak bağlı bir bürokrasi yaratmıştır.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Aslan, a.g.e., s. 349, 413

Örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamının genel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:¹⁷⁵

- Örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamıyla, kurumlarda ana istihdam biçimi “sözleşmelilik” olmuş, memurluk rejimi bütünüyle tasfiye edilmiştir.
- Örgüt yasalarına bağlı olarak istihdam edilen sözleşmeli personel, doğrudan hizmet akdi ile çalıştırılmaktadır.
- Örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamında, kurumların üstten aşağıya kadar bütün personeli sözleşme ile çalıştırılabilmektedir. Sonuç olarak bu istihdam türü, “kurumsal” bir istihdam biçimidir. Bütün görevler geniş anlamda sözleşmelilik eliyle yürütülmektedir.
- Bu sözleşme türünde, kamu yönetiminin temel yönetsel süreci olan pozisyon ihdası, doğrudan kurulların teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak karar ya da yönetmelik esaslarına (ör. KİK, EPDK) göre yapılmaktadır.
- Her yıl bütçe yasalarına konulan hükümlerle, bakanlık ve diğer bütün kamu kurumlarının sözleşmeli personel çalıştırması Maliye Bakanlığı’nın vizesine bağlı iken, örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdam eden kurullar bu vizenin dışında tutulmaktadır.
- Örgüt yasalarına bağlı olarak çalışan sözleşmeli personele ödenen ücret ve diğer mali haklar, kamudaki genel maaş / ücret düzeyinin ve mali hakların çok üzerindedir. Bu istihdam biçiminde, ücret düzeyinin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu yetkili kılınmakla beraber Bakanlar Kurulunun belirlediği tavan ve esaslar çerçevesinde kurullara ücret düzeylerini saptama esnekliği tanınmıştır. Diğer taraftan da harcırah, sağlık, temsil-ağırlama, konut gibi harcamalara ilişkin olarak bu kurumların mevzuatında özel hükümlere yer verilmektedir.¹⁷⁶ Görüleceği üzere, ücret dışı mali haklar konusunda da genel rejimden son derece farklılaşarak genel rejim içindeki ayrıcalıkları korunmuştur.

¹⁷⁵ Aslan, a.g.e., s. 349-360

¹⁷⁶ Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (Haziran 2003),
<www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2003/OzerkKurumSayistay.pdf>, (21.09.2010)

- Örgüt yasalarına dayalı olarak sözleşmeli personel istihdam eden düzenleyici kurumların örgüt yapısı yataydır. Dolayısıyla bu kategorideki sözleşmeli personel yatay ve uzmanlık kariyeri üzerine kurulmuş bir örgüt yapısı içinde çalışmaktadır.

Sonuç olarak, örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamı ile, merkezi personel rejiminden ayrı, özerkleşmiş, kendine özgü bir kamu personel düzeni yaratılmıştır. Bu istihdam biçimiyle, düzenleyici kurumlarda bütünüyle esnek kamu personel rejimine geçilmiştir. Düzenleyici kurumlarda kurulan bu esnek personel rejimiyle, sermayeye bağlı ve yönetilebilir bir personel düzeni kurulmuştur.

3.1.4. 4924 Sayılı Kanuna Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı

Yeni hizmete alınacak personelin memur değil sözleşmeli konumda istihdam edilmesinin yolu 2003 yılında 4924 sayılı Yasa ile açılmıştır. 4924 sayılı Yasa, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde ve hizmet kollarında hizmet akdi ile sözleşmeli istihdam edilecek ve işçi sayılmayan personelin hizmet koşullarını düzenleyen temel bir metindir. Sağlık Bakanlığı bünyesinde çalışacak sağlık ve yardımcı sağlık personelinin sözleşmeli istihdamına olanak veren 4924 sayılı Yasa, bir bakanlık için çıkarılmış ilk sözleşmeli personel kanunu olma özelliğini taşımaktadır. Bu kanunla, Sağlık Bakanlığı'na özgü yeni bir sözleşmeli personel alt istihdam biçimi yaratılmış ve bu bakanlıkta memur statüsü yerine **asli ve sürekli** hizmetlerde sözleşmeli istihdamın önü açılmıştır. Ayrıca bu Yasa ile, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında sözleşmeli personel istihdamı getirilirken diğer yandan da Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı'nda yer alan bütün görevlerin taşeronlaştırılmasının önü açılmıştır.¹⁷⁷ 4924 sayılı Yasa tüm bu özelliklerinden rahatlıkla anlaşılabilir gibi, kamu personel rejimini esnekleştirme politikalarının bir uzantısıdır.

¹⁷⁷ Güler, a.g.e., s. 120; Aslan, a.g.e., s. 361-363

4924 sayılı Yasaya göre sözleşmeli personel istihdamına ilişkin önemli noktalar şöyle sıralanabilir;¹⁷⁸

- 4924 sayılı Yasa'ya göre istihdam edilen sözleşmeli personelin hizmete alımı, diğer sözleşmeli personel alt istihdam biçimlerinden farklı olarak uzman doktor, doktor, diş doktoru ve eczacı pozisyonlarını kura ile diğerleri ise merkezi sınav ile yapılmaktadır.
- Sözleşmeli sağlık personelinin çalışacağı yerlerin hangileri olacağına Başbakanlık Doğu ve güneydoğu Eylem Planı, DPT'nin ilçe gelişmişlik düzeyi kriterleri ve ilçelerin coğrafi konum ve sağlık göstergeleri dikkate alınarak Sağlık Bakanlığı'nın teklifi üzerine yılda bir kez Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi esası kabul edilmiştir. Yasanın kapsamı hükümet tarafından hazırlanan taslakta Doğu ve Güneydoğudaki 26 il iken, Plan ve bütçe Komisyonu'nda yapılan değişik ile yukarıda andığımız kriterlere göre bütün yurda yaygınlaştırılmıştır. Sözleşmeli personel pozisyonlarının kent merkezlerinde kullanımı ise %5 ile sınırlandırılmıştır.
- Sözleşmeli personel pozisyonlarının ihdası Yasadaki toplam miktarı geçmemek üzere Bakanlar Kurulu tarafından yapılır. Pozisyon yerleri ise Sağlık Bakanlığı'nın teklifi üzerine Maliye Bakanlığı'na vize edilir. Pozisyonların birimler arasında yer değiştirmesi ise, ancak "norm pozisyon" yapılmasına bağlanmış, böylece sözleşmeli sağlık personelinin çakılı pozisyon esasıyla istihdam edilmesi kabul edilmiştir. Ancak 22 Temmuz 2009'da resmi gazetede yayınlanan yönetmelik değişikliği ile, sözleşmeli personele de eş ve sağlık durumundan dolayı nakil hakkı tanınmıştır.
- Sözleşmeli personelin izinleri hususunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır. Ancak, **otuz günü aşan** hastalık izinlerinde sözleşmeli

¹⁷⁸ Aslan, a.g.e., s. 361-377; 4924 Sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G . Sayı 25178, 24.07.2003, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1274.html>>, (20.01.2010); 4924'lü de Eş Ve Sağlık Durumundan Dolayı Yer Değiştirebilecek, <<http://www.memurlar.net/haber/144950/>>, (10.08.2010); 4924'lüler İçin Önemli Bir Karar, <<http://www.memurlar.net/haber/103213/>>, (10.08.2010)

personelerle yarım sözleşme ücreti ödenir. Ayrıca, sözleşmeli personelin yıllık izinleri birleştirilemez ve bu personelerle yıllık izinden düşölmek üzere mazeret izni verilemez.

- Sözleşmeli personelerle 4924 Sayılı Yasa'nın 6. Maddesine göre başarıları sonucunda **ödöl** verilebilmektedir. Buna göre, *“Çalıştırıldıkları il merkezinde oluşturulacak komisyon ile sicil ve disiplin amirleri tarafından yapılacak başarı değerlendirmesi sonucunda emsallerine göre başarılı görev yaptıkları tespit edilen sözleşmeli personelerle, bir aylık ücreti tutarında ve bir mali yılda iki defayı geçmemek üzere ödöl verilebilir.”*
- Sözleşmeli sağlık personeline ödenen ücretlere ilişkin olarak, 657 sayılı Yasa'ya göre istihdam edilen (4/B) sözleşmeli personelerle ödenen ücretin 2,5 katını geçmemek üzere, 4924 sayılı Yasanın ekli cetvelinde belirtilen taban ve tavan oranlarına göre ücret düzeni oluşturulmuştur. Ancak 4924 sayılı Yasa çerçevesinde yapılan ücretlendirme, memur statüsünde aynı unvanlarla çalışan ve 657- 4/B'ye göre sözleşmeli olarak istihdam edilenlerin çok üzerinde olmaktadır. Bu durum aynı unvana sahip, aynı eğitimi görmüş personel arasında eşitsizliğe yol açmaktadır.
- 4924'e tabi olarak çalışan sözleşmeli personel ücreti “personelin pozisyon unvanı, hizmet süresi, görev yerinin özelliği ve şartları ile eğitim seviyesine” göre belirlenmektedir. Sözleşmeli personel bir üst öğrenim bitirince, sözleşme ücreti üst öğrenimine göre yeniden belirlenmektedir. Bu uygulama sadece bitirilen öğrenimin pozisyon unvanıyla ilgili olması halinde mümkün olabilmektedir. Bu konuyla ilgili Sağlık-Sen tarafından dava açılmış ve bu davalarda personel lehine karar çıkmıştır. Ancak, çıkan kararlar bireyseldir ve sadece davayı açanı ilgilendirmektedir. Sonuç olarak, bu kararlar ilgili genel bir düzenleme yapılmadığı için 4924'e tabi çalışanlar bu karardan faydalanamamaktadır.
- Bu gruptaki sözleşmeli personelin sözleşme süresi bir yıldır. Sözleşme, personelin isteği; malullük; yaş haddi; emekliliğe ayrılması; ölümü, 657 sayılı Yasa'ya göre düzenlenen devlet memurluğundan çıkarmayla sonuçlanacak eylem ya da durumların oluşması; hizmete alınmak için aranacak niteliklerin var olmadığının anlaşılması ya da sonradan kaybedilmesi durumlarında

kendiliğinden sona erer. Bu durumlar dışında, personele iki ay önceden ihbarda bulunmak koşuluyla sözleşmesi feshedilebilir. İdarenin bir ay içinde ihbarda bulunmak koşuluyla sözleşmeyi feshedebilmesi şu dört durumda mümkündür: (1) Personelin sözleşme hükümlerine uymaması ve bunun yinelenmesi, (2) norm pozisyon sayısında değişiklik olması, (3) personelin çalıştığı birimin kapatılması, (4) birimde sözleşmeli personel istihdamından vazgeçilmesi. Bu koşullar sözleşmeli personelin güvencesizliğini gözönüne sermektedir.

- Bu statüde istihdam edilen sözleşmeli personel hakkında uygulanacak disiplin cezaları ile sicil hususunda bu Kanun ile ilgili düzenlemeler dışında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddelerine göre işlem yapılır. Aylıktan kesme cezası, sözleşmeli personelin brüt ücretinin 1/30-1/8 arasında kesinti yapılması; kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, sözleşmeli personelin ücretinin belirlenmesinde esas alınan kıdem süresinde indirim yapılması; Devlet memurluğundan çıkarma cezası ise sözleşmenin feshedilmesi suretiyle uygulanır. Sözleşmeli personele disiplin cezalarının uygulanması ile sicil verilmesine ilişkin usul ve esaslar Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Bakanlık tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.
- Sözleşmeli sağlık personeline ilk **10 yıl** aylıktan kesme ve daha üstünde bir ceza almaması koşuluyla “**sürekli sözleşmeli personel**” olma hakkı tanınmıştır.
- 4924 sayılı Yasaya göre istihdam edilen sözleşmeli personele, diğer sözleşmeli personel statülerinden farklı olarak 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Yasa ile özel yargılama yöntemi güvencesi tanınmıştır.
- Bu gruptaki sözleşmeli personele, 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikalar Yasası çerçevesinde memurlar gibi sendikal haklar tanınmıştır.
- Bu statüdeki sözleşmeli personelin, harcırah, lojman ve Emekli sandığı çerçevesinde emeklilik hakkı bulunmaktadır.

- 4924 sayılı Yasaya bağılı olarak istihdam edilen sözleşmeli personele, 4924 sayılı Yasa'da hüküm bulunmadığı hallerde, 657 sayılı Yasa'nın hükümleri uygulanmaktadır.

3.1.5. 399 Sayılı KHK Çerçevesinde Sözleşmeli Personel İstihdamı

Kamu personel rejimi içerisinde yer alan bir başka tür sözleşmeli personel istihdamı, KİT'lerde 399 sayılı KHK çerçevesinde yapılmaktadır. Bu Kanun Hükmünde Kararname, *233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağılı ortaklıkları personelinin hizmete alınmalarını, görev ve yetkilerini, niteliklerini, atanma, ilerleme, yükselme, hak ve yükümlülükleriyle diğer özlük haklarını düzenlemektedir.*¹⁷⁹

399 sayılı KHK, KİT'lerde hizmetlerin memur, sözleşmeli personel ve işçiler tarafından yerine getirileceğini belirlemiştir. Oluşturulan personel rejimi temel istihdam biçimi olarak sözleşmeliliği benimsemiştir. 399 sayılı KHK, memurluk statüsünün Devlet Memurları Yasası eliyle, işçi statüsünün ise İş Yasası eliyle düzenlenmesini öngörmüş,¹⁸⁰ bu iki statüye ilişkin yalnızca istisnai düzenlemeler yapmıştır. Sonuç olarak, 399 sayılı KHK ile yapılan düzenleme esas olarak sözleşmeli personele ilişkindir. 657 Rejiminde temel istihdam kategorisi olarak nasıl memurluk benimsenmiş ise, 399 Rejiminde de temel istihdam kategorisi olarak sözleşmelilik benimsenmiştir.¹⁸¹

Bu kategorideki sözleşmeli personel, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede belirtilen hukuki esaslar çerçevesinde akdedilecek bir sözleşme ile çalıştırılan ve işçi statüsünde olmayan personel olarak tanımlanmaktadır. 399 sayılı

¹⁷⁹ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.399&sourceXmlSearch=&MevzuatIlis ki=0>>, (20.01.2010)

¹⁸⁰ Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Madde 3/a, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.399&sourceXmlSearch=&MevzuatIlis ki=0>>, (20.01.2010)

¹⁸¹ Aslan, a.g.e., s. 380

KHK çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamına ilişkin önemli noktaları ise şöyle sıralayabiliriz:¹⁸²

- Kamu iktisadi teşebbüslerinin memur ve sözleşmeli personel alımları “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacakları İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik” de yer alan hükümler dâhilinde yapılmaktadır.
- 399 sayılı KHK çerçevesinde istihdam edilecek personele ait pozisyonların unvan ve sayıları Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilir. Yeni kadro ve pozisyonların ihdası ile ihdas edilmiş kadro ve pozisyonların iptal ve değişiklikleri yine Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılır. (madde 4)
- 399 sayılı KHK çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı esnekleştirilerek, yarı zamanlı sözleşmeli personel istihdamı olanaklı kılınmıştır. (madde 3/c)
- 399 sayılı KHK çerçevesinde sözleşmeli personelin işe alınması yönetim kurulu kararı ile olur. Bu doğrultuda sözleşmeli personel, iş gereklerine uygun olarak yarışma ve yeterlik veya sadece yeterlik sınava tabi tutulmak suretiyle işe alınır. Sınav konuları, sınavın şekli ve sınav komisyonunun teşkili ile sınava ilişkin diğer hususlar teşebbüs veya bağlı ortaklık yönetim kurulları tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle tespit edilir.
- Sözleşmeli personelin görevi veya görev yeri sözleşme süresi içerisinde gelişen hizmet şartlarına göre değiştirilebilir. Sözleşmeli personelin **daha üst bir göreve** getirilebilmesi için bu görevin iş gereklerini taşıması, boş bir pozisyonun bulunması ve sicil ve başarı değerlemesinin A veya B düzeyinde olması gerekir.
- Sözleşmeli personelin sözleşme süresi 1 yıldır. İlk defa açıktan işe alınacak sözleşmeli personelde ise 6 aylık sözleşme yapılır. Sözleşmeli personelin, sözleşme süresi içinde görev yeri veya unvanının değişmesi halinde sözleşme yeniden düzenlenir.

¹⁸² Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Madde 3/a, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=4.5.399&sourceXmlSearch=&MevzuatIlis ki=0>>, (20.01.2010); Memurlar-(657) ile Kitlerdeki Sözleşmeli Personel-(399) Arasındaki Fark, <<http://www.frmkpss.com/memurlar657-ile-kitlerdeki-sozlesmeli-personel399-arasindaki-fark-t3146.0.html;wap2=>>>, (10.09.2010); Güler, a.g.e., s. 133; Aslan, a.g.e., s. 380-383

- Bu gruptaki sözleşmeli personelin bağlı olduğu mevzuat 399 sayılı KHK'dir. Kararname işçiler için uygulanmamakta, bu kesim İş Yasası kapsamında yönetilmektedir. İşçiler toplu iş sözleşmesi sisteminde yer almaktadır. Buna karşın memurlar ve sözleşmeli personel toplu iş sözleşmesinin tümüyle dışında bırakılmışlardır.
- Sözleşmeli personelin, haftalık çalışma süresi 40 saattir. Ayrıca hizmeti 10 yıla kadar olanlara (10 yıl dahil) yılda 20 gün, 10 yıldan fazla olanlara yılda 30 gün ücretli izin verilir.
- 399 sayılı KHK çerçevesinde sözleşmeli personele ödenecek sözleşme ücreti üç ana parçadan oluşmaktadır; temel ücret, başarı ücreti, kıdem ücreti. Temel ücret, personelin unvanına göre saptanmakta, kıdem ücreti ise personelin "sigortalılık süresine" göre temel ücretin % 2'si ile %5'i arasında değişmektedir. Başarı ücreti ise, sözleşmeli personelin performans değerlendirmesine göre belirlenmektedir. Buna göre, sicil başarıları "A" düzeyinde olan personel temel ücretin %8'i; "B" düzeyi %4'ü, "C" düzeyi ise %2'sini alır. Sicil ve Başarı notları "D" düzeyinde olanlara ise başarı ücreti verilmez. Dolayısıyla aynı unvana sahip kişiler arasında %8'e varan performans ücret farkı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca her yıl yeni sözleşmeler, genel artış dışında bu performans ücret artışı üzerinden imzalanmaktadır.
- Sözleşmeli personellerin atanabilmesi ancak başka bir KİT'e olabilir. Ayrıca sözleşmeli personellerin kurum için de tayin hakları da vardır. Bununla beraber özür (eş, sağlık gibi) durumuna dayalı olarak da tayinlerini talep edebilirler. Teşkilatlarının olmadığı kurumlarda da diğer KİT'lere geçebilme durumu da yine memurlarda olduğu gibi söz konusudur. Burada da birçok defa referansla desteklenmesi gerekmektedir.
- Sözleşmeli personelin yükselme imkânı ancak kendi içlerinde mevcut boş pozisyonlara atanarak vardır. Ayrıca yine her KİT'te 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak da faaliyette bulunan kadrolara da belli kriterlere sahip olarak atanmaları suretiyle yükselme imkânları mevcuttur. KİT'lerdeki memurluklar I sayılı Cetvelinde çalışmakta olup en düşük seviyeli unvan müdür yardımcısıdır. Sözleşmeli personelin bu kadrolara atanarak memur statüsüne geçmesi mümkündür.

- 399 sayılı KHK çerçevesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin sözleşmesini sona erdirecek durumlar şöyle sayılmıştır. Buna göre; (1) İzinsiz veya mazeretsiz kesintisiz 5 gün veya bir sözleşme dönemi içinde kesintili 10 gün göreve gelmemek; (2) işe başlama koşullarını kaybetme veya sahip olmadığının anlaşılması; (3) görev yerinin değişmesi halinde zorunlu durum olmaksızın yeni görevine başlanamamak; (4) 399 sayılı KHK ve sözleşmede yasaklanan eylem ve durumlarda bulunmak (sendikal faaliyet, grev, ikinci iş yapmak vb.); (5) birbirini izleyen iki sözleşme döneminde sicil değerlendirmesi (D) düzeyinde olmak; (6) istek, yaş haddi, malullük veya sicil sebeplerinden biri ile emekliye ayrılma hallerinde sözleşme sona erer. Genel olarak sözleşme fesih nedenleri, sicil notunun üst üste **iki kez** olumsuz olması durumu dışında, 657 DMK’unda yer alan “devlet memurluğundan çıkarılma” durum ve eylemlerine benzemektedir.
- Son olarak, sözleşmeli statüde istihdam edilecek personel, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununa tabidir.

Görüldüğü gibi, bu kategorideki sözleşmeli personel tayin, yükselme (sınırlıda olsa), harcırah, lojman gibi haklardan faydalanabilmektedir. 399 sayılı KHK çerçevesinde oluşturulan sözleşmelilik statüsü statü hukukuna yaklaşmakla birlikte, tam anlamıyla memur güvencesine sahip değildir.

Bu saydığımız sözleşmeli personel statüsü alt kategorileri, aynı başlık yani ‘sözleşmeli personel’ ana başlığı altında toplanmasına rağmen aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklara örnek verecek olursak;

- Kadro karşılığı çalışan sözleşmeli personel diğer sözleşmeli personel statülerinden daha güvenceli (memur kadrosu işgal ederek) konumdadır.
- Kadro karşılığı, 4924 sayılı ve 399 sayılı Kanun çerçevesinde çalışan sözleşmeliler sosyal güvenlik açısından emekli sandığına bağlı iken 657-4/B’li sözleşmeli personel SSK hükümlerine bağlıdır.
- 399 sayılı Kanun çerçevesinde çalışan sözleşmeli personel temel ücret+başarı ücreti+kıdem ücretinden oluşan gelir elde etmektedir. Bununla beraber fazla mesai, yabancı dil tazminatı, lojman, tayin, yükselme (sınırlıda olsa) gibi haklara sahiptir. Kadro karşılığı sözleşmeli personel ise sözleşme

ücretlerine ilave olarak ikramiye, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı, fazla çalışma ücreti, aile ödeneği gibi haklardan yararlanabilmektedir. 4924 sayılı Yasaya göre çalışan sözleşmeli personel ise aile, doğum, ölüm yardımları ödeneği gibi 657'ye tabi kadrolunun tüm mali haklarına sahiptir. Bunun yanında, yapılacak başarı değerlendirmesi sonucunda başarılı görev yaptıkları tespit edilenlere, bir aylık ücreti tutarında ve bir malî yılda iki defayı geçmemek üzere ödül verilebilmektedir. Döner sermayeden de emsali kadrolu personele yapılan ödemeye kadar döner sermaye ödemesi yapılabilmektedir. Örgüt yasalarına göre çalışan sözleşmeli personelin de ücret ve mali olanakları diğer kamu kurumlarında çalışanlardan daha iyidir.¹⁸³ 657 sayılı Yasanın 4/b maddesine göre çalışan sözleşmeli personel ise harcırah, giyim yardımı hariç diğer sözleşmeli personelin sahip olduğu mali hakların hiçbirine sahip değildir. Son yapılan düzenleme ile 2011 yılından itibaren sözleşmeli personele fazla çalışma durumunda her sekiz saat için 1 gün izin hakkı verilmiştir. Ayrıca aile yardımı ve sözleşmeli personelden kesilen damga vergisi Torba Yasa Tasarısında yer almaktadır. Yasanın kabul edilmesi ve yayınlanmasıyla birlikte bu haklardan yararlanamayan sözleşmeli personel aile yardımından yararlanabilecek ve sözleşmeli personel ücretinden damga vergisi kesintisi uygulanmayacaktır.

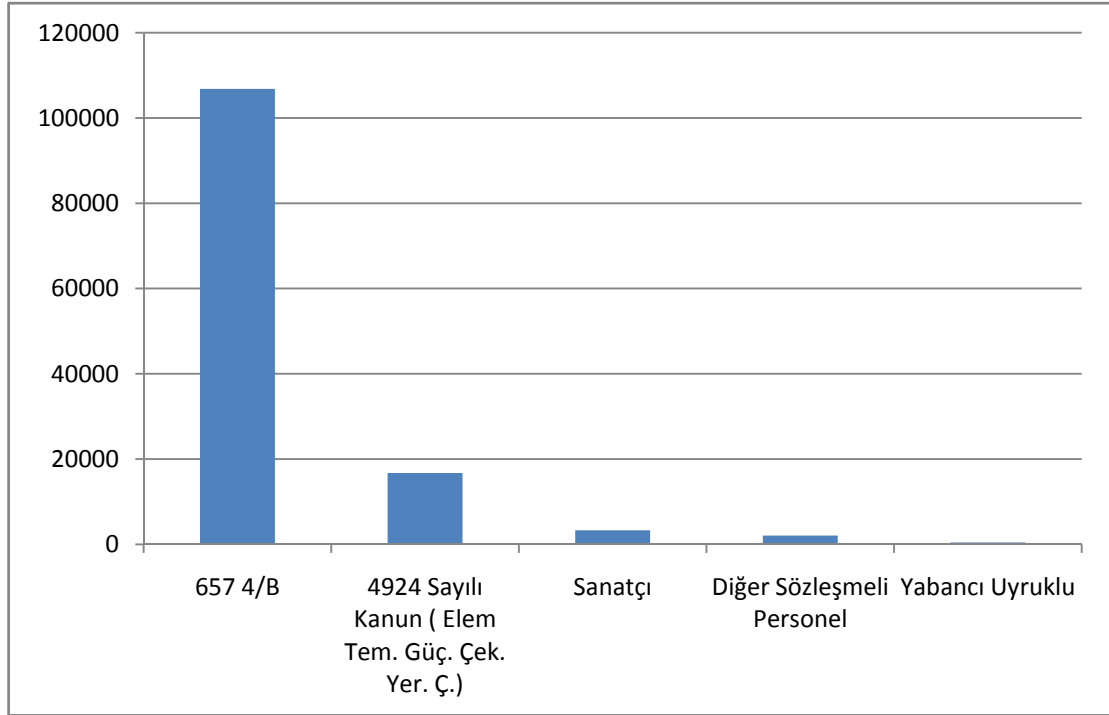
Sözleşmeli personel arasındaki farklılıklar arasında 657 sayılı Yasa'nın 4/b maddesine tabi sözleşmeli personelin durumu dikkat çekmektedir. 657-4-B'li sözleşmeli personel diğer sözleşmeli personel statülerinden hem daha az ücret almakta hem de daha az hakları bulunmaktadır. 657 sayılı Yasa'nın 4/b maddesine tabi sözleşmeli personel ile ilgili dikkat çeken bir başka önemli nokta ise, en fazla istihdam edilen sözleşmeli personel kategorisi olmasıdır. Bununla ilgili çarpıcı bir örnek verirsek, 4924'e tabi sözleşmeli personel Sağlık Bakanlığı'na özgü bir sözleşmeli istihdam türü olmasına rağmen, Sağlık Bakanlığı sözleşmeli personele biraz daha fazla hak tanıyan 4924 e tabi olarak personel istihdamı yerine 657 ye tabi daha az hakları olan sözleşmeli personel istihdamını tercih etmektedir.¹⁸⁴ Bu durumu,

¹⁸³ Turgut Tan, "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Ed.), Yayınevi, Ankara, 2003, s. 506

¹⁸⁴ Sözleşmeli Personel ile Kadrolu Personel Arasındaki Fark-Sağlıktaki Sözleşmelilerin İrdelenmesi-Genişletilmiş Yazı,

Sağlık Bakanlığı'nın 2011 yılının ocak ayında ilan ettiği sözleşmeli personel sayılarında da rahatlıkla görebiliriz. Buna göre Sağlık Bakanlığı, memur ya da 4924 sayılı Kanuna tabi sözleşmeli personel yerine kadroların 4.636'sı lise, 3.786'sı ön lisans ve 3.753'ü lisans düzeyinde olmak üzere toplam 12.175 657 sayılı Kanunun 4/b maddesine tabi sözleşmeli personel istihdam edecektir.

Grafik 1: Türkiye’de Sözleşmeli Personel İstihdamı



Kaynak: <http://www.tbmm.gv.tr/d23/7/7-6536c.pdf>, (20.01.2009)

Bu grafikte de görüldüğü gibi, en fazla sözleşmeli personel, 657 sayılı Kanunu'nun 4/B Maddesine göre (106.809) istihdam edilmektedir. 657-4/B'li sözleşmeli personeli, 4924 sayılı yasa çerçevesinde istihdam edilen sağlık personeli (16.727), sanatçı (3.292), diğer sözleşmeli personel (2.067) ve yabancı uyruklu sözleşmeli personel (448) izlemektedir.

Tablo 4: Türkiye’de Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Göre Sözleşmeli Personel İstihdamı

BÜTÇE TÜRÜ	657 4/B		KADRO KARŞILIĞI		SANATÇI		YABANCI UYRUKLU		DİĞER SÖZLEŞMELİ		TOPLAM
	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	2007	2009	
GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ	51.020	111.899	8.797	8.968	1.549	1.782	0	46	22.613	18.214	140.909
Y.Ö.K., ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ	469	6.098	0	0	324	293	596	558	0	3	6.952
ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER	309	439	1.417	2.116	4.148	4.148	0	0	3.669	3.916	10.619
DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR	0	0	3.075	3.779	0	0	0	0	670	376	4.155
SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI	364	1.136	0	0	0	0	0	0	0	50	1.186
DÖNER SERMAYELER VE KEFALET SANDIKLARI	21.294	37.136	2	8	0	0	0	0	0	15	37.159
190 SAYILI K.H.K. KAPSAMINDAKİ DİĞER KAMU İDARELERİ	8	55	252	289	0	0	0	0	195	255	599
GENEL TOPLAM	73.464	156.763	13.543	15.160	6.021	6.223	596	604	27.147	22.829	201.579

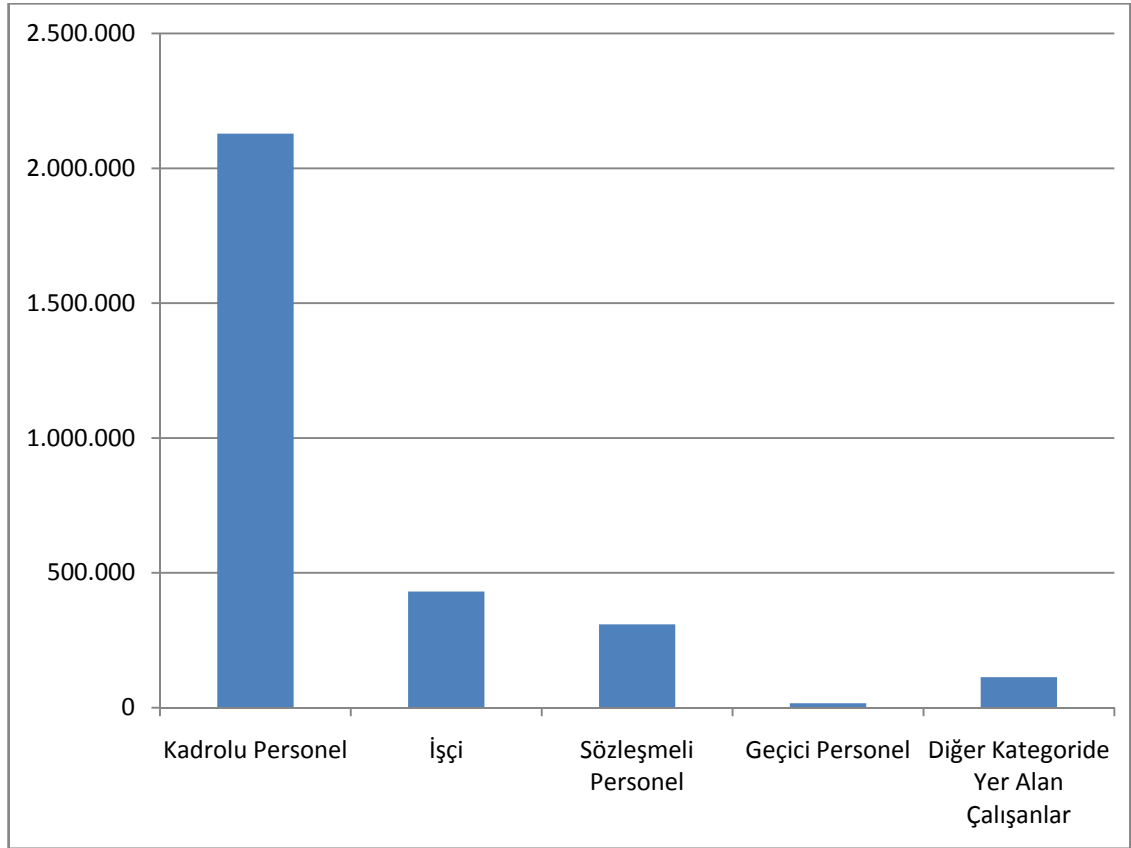
Kaynak: www.bumko.gov.tr, (20.10.2010)

2007 ve 2009 yılında da en fazla sözleşmeli personel istihdamı, 657 sayılı Yasa'nın 4/b hükümlerine göre yapılmaktadır. 657/4/B'li sözleşmeli personel sayısı 2007 yılında 73.464 iken 2009 yılında bu sayı iki kat artarak 156.763 olmuştur. Diğer sözleşmeli personel türlerinde bu kadar büyük bir artış olmamıştır. Ayrıca, en fazla sözleşmeli personel Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinde bulunmaktadır; onları Döner Sermayeler ve Kefalet Sandıkları (37.159), Özel Bütçeli Diğer İdareler (10.619), Y.Ö.K., Üniversiteler Ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri (6.962), Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (4.155), Sosyal Güvenlik Kurumları (1.186), 190 sayılı K.H.K. Kapsamındaki Diğer Kamu İdareleri (599) izlemektedir.

Genel olarak, Türkiye'de kamu personeli istihdam yapısı, 30 Eylül 2010 itibarıyla şöyledir (Grafik 2),¹⁸⁵

- Kamuda istihdam edilenlerin **2 milyon 128 bin 250'sini kadrolu personel** oluşturuyor.
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel dahil toplam **sözleşmeli personel** sayısı **309 bin 145'dir.**
- Kamuda, **395 bin 616'sı sürekli, 35 bin 395'i geçici**, toplam **431 bin 11 işçi** çalıştırılıyor.
- Geçici personel sayısı ise **16 bin 372'dir.**
- Diğer kategorisinde yer alan çalışanların (muhtarlar, geçici köy korucuları ile yerel yönetimlerdeki görevlendirme, açıktan vekil gibi pozisyonlarda çalışanlar) sayısı da **113 bin 628'dir.**

¹⁸⁵ Kamu İstihdamı Artış Kaydetti, <<http://www.haberortak.com/Haber/Ekonomi/14112010/Kamu-istihdami-artis-kaydetti.php>>, (14.11.2010)

Grafik 2: 2010 Yılı Kamu Personeli İstihdamı

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) verilerine göre, kamudaki sözleşmeli personel sayısı 30 Mart 2010 tarihi itibarıyla 294 bin 85 kişi iken, söz konusu rakam 30 Eylül 2010 itibarıyla 309 bin 145'e yükseldi. Yılbaşından bu yana gerçekleşen istihdam artışında da "sözleşmeli personel" sayısı öne çıkıyor. Yılın ilk döneminde 294 bin 85 olan sözleşmeli personel sayısı, 2. dönemde 291 bin 304'e geriledi, üçüncü dönem itibarıyla de 309 bin 145'e ulaştı.

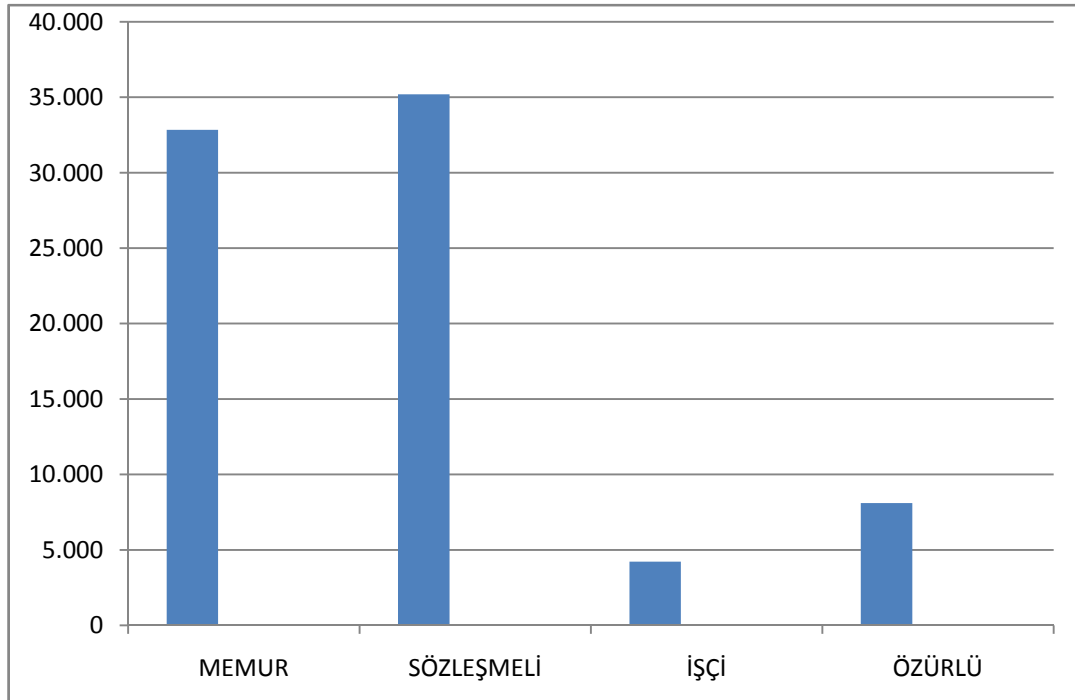
Tablo 5: Kamu İdarelerindeki Kadro ve Pozisyonların Yıllara Göre Dolu Kadro Dağılımı

YILLAR	MEMUR	SÖZLEŞMELİ	SÜREKLİ	KAPSAM DIŞI	KAPSAM İÇİ	TOPLAM
2001	1.641.925	199.060	275.932	18.706	65.295	2.200.918
2002	1.653.369	195.180	247.415	17.908	65.278	2.179.150
2003	1.670.157	146.316	304.039	6.309	28.671	2.155.492
2004	1.672.374	124.997	306.833	5.067	26.368	2.135.639
2005	1.686.689	134.615	252.121	4.520	21.423	2.099.368
2006	1.695.180	132.553	199.890	3.603	9.862	2.041.088
2007	1.717.267	188.875	197.746	3.819	11.364	2.119.071
2008	1.724.486	212.581	206.556	3.200	7.966	2.154.789
2009	1.727.376	236.801	205.848	3.268	7.876	2.181.169
2010	1.776.412	262.555	226.820	3.096	7.805	2.276.688

Kaynak: www.dpb.gov.tr, (06.03.2011)

Kamu idarelerindeki kadro ve pozisyonların yıllara göre dolu kadro dağılımlarına baktığımız zaman, toplam kamu personel sayısı 2001 yılından 2006 yılına kadar bir azalma göstermektedir. 2006 yılından itibaren ise düzenli olarak artmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamı için de aynı değişim söz konusudur. Sözleşmeli personel istihdamı 2006 yılından itibaren sürekli artarak devam etmiştir.

Kamu personel istihdamı ile ilgili önemli bir bilgi de memurlar.net tarafından sağlanmıştır. Memurlar.net, 2010 yılından bu yana, ilan.memurlar.net servisine girilen verileri bir araya getirerek, memur, işçi, 4/B'li statüsünde ne kadar personel alımı yapıldığını verilerle ortaya koymuştur.

Grafik 3: 2010 Yılı Kamu Personeli Alımı

Kaynak: <http://www.memurlar.net/haber/185159/>’ den uyarlama, (02.01.2011)

Memurlar. Net’e girilen ilanlara göre 2010 yılında; memur, işçi, 4/B’li statüsünde toplam olarak 81 bin personel alımı yapılmıştır. Bunların 32 bin 840’sini memur, 35 bin 190’nını sözleşmeli personel, 4 bin 225’ini işçi ve 8 bin 109’unu ise özürlü alımı oluşturmaktadır. Alımlar arasında sözleşmeli personel alımının memur alımlarını geçmesi dikkat çekmektedir.

Son yıllarda kadrolu memur yerine sözleşmeli personel tercih edilmesi nedeniyle kamuda sözleşmeli personel sayısı bir hayli artmıştır. Genel istihdam politikası haline dönüşen sözleşmeli personel uygulaması birçok sorunu da beraberinde getirmekte ve kamu personel arasındaki “eşitsizliği” daha da derinleştirmektedir. Sözleşmeli personelin kendi aralarında farklılıkları bulunduğu gibi kadrolu personel ile sözleşmeli personel arasında da ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 6: Memur İle 4/B Sözleşmeli Personel Arasındaki Farklar

	MEMUR	4/B'Lİ SÖZLEŞMELİ PERSONEL
TANIM	Kamu kurum ve kuruluşlarında genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa eden görevliler	Zaruri ve istisnai hallerde sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri
GENEL STATÜ	Statü hukukuna bağlı; güvenceye sahip.	Sözleşme hukukuna bağlı.
MEVZUAT	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu	-6/6/1978 tarih ve 7/15754 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar -Maliye Bakanlığınca vize edilen hizmet sözleşmesi hükümleri
İŞE ALMA	ÖSYM tarafından yapılan merkezi yerleştirme	-ÖSYM tarafından yapılan merkezi yerleştirme, -06.06.1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda, KPSS sınavı puanı esas alınarak kamu kurum ve kuruluşlar tarafından yapılan yerleştirme.
YÜKSELME	Yükselme ve unvan değişikliği hakkı vardır.	Görevde yükselme ve unvan değişikliği hakkı yoktur.
MAAŞ ve EK ÜCRET	-Memurlar, maaşının dışında aile, çocuk, doğum, yiyecek, giyim, ölüm yardımı, dil tazminatı gibi ödemelerden yararlanabilmektedir. -Memurların vergi dilimleri net ücret üzerinden hesaplanmaktadır.	-Sözleşmeli personel doğum, yiyecek, ölüm yardımı, dil tazminatı gibi ödemelerden yararlanamamaktadır. -Daha önce giyim ve aile yardımından faydalanamayan sözleşmeli personel son yapılan düzenlemeler ile 2011 yılı itibarıyla bu haklardan yararlanabilecektir. -Sözleşmeli personel sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme alamaz. -Sözleşmeli personele geçici görev yolluğu dışında harcırah ödenmemektedir. -Memurdan farklı olarak sözleşmeli personel her yıl hizmet sözleşmesi için damga vergisi ödemektedir. Ancak Torba Kanunda yer alan düzenleme ile sözleşmeli personelin maaşlarından kesilen damga vergisi kaldırılmıştır. -Sözleşmeli personelde vergi dilimleri brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Bu nedenle sözleşmeli, kadroluya göre daha fazla ücret ödemektedir.

FAZLA MESAI	-Memurlar, fazla mesai durumunda maaşlarına ek olarak “fazla mesai ücreti” alabilirler.	-31.12.2010 tarihinde esaslarda yapılan değişiklikle, sözleşmeli personele fazla mesai durumunda her sekiz saat için bir gün izin verilir.
İZİN	-Yıllık izin 10 yıla kadar 20 gün, 10 yıldan fazla 30 gün. -Kadın memura doğum öncesi sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süre ile ücretli doğum izin verilir. Eşe ise 10 gün mazeret izin verilir. - Evlenme, ölüm hallerinde 7 gün mazeret izni verilir. -Memurlar için 10 yılını doldurması durumunda istekleri halinde 6 ay kadar ücretsiz izin verilebilir. -Memura, aylık ve özlük haklarına dokunulmaksızın hastalık izni verilebilmektedir. Buna göre, , kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalık hâlinde 18 aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise 12 aya kadar izin verilebilir. Hastalık hallerinin devam etmesi halinde resmi sağlık kurulu raporu doğrultusunda izinleri bir katına kadar uzatılabilir. Bu sürelerin bitiminde iyileşemeyen memura emeklilik hükümleri uygulanır. -Memurun refakat izni de bulunmaktadır. Memur bakmakla yükümlü olmasa dahi, refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, aylık ve özlük hakları korunarak, üç aya kadar izin alabilir. Gerektiğinde bu süre bir katına kadar uzatılır. -Memur 3 yaşını doldurmamış çocuğu evlat edinmesi halinde ücretsiz izin kullanabilir.	-Yıllık izin, 10 yıla kadar 20 gün, 10 yıldan fazla 30 gün'dür. -Sözleşmeli kadın personele, doğum öncesi sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süre ile ücretli doğum izin verilir. Eşe ise 2 gün mazeret izin verilir. -Evlenme, ölüm hallerinde 3 gün mazeret izni verilir. -Sözleşmeli personelin ücretsiz izin hakkı yoktur. -Sözleşmeli personelin uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren bir hastalık durumunda ücretsiz izin hakkı bulunmadığı gibi Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar' da hala şu hüküm bulunmaktadır; “Sözleşmeli personele, resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda 30 günü geçmemek üzere ücretli hastalık izni verilebilir.”

ÇALIŞMA SÜRESİ	40 saat	40 saat
TAYİN	Atama ve tayin hakları vardır.	Kurumlar arası yer değiştirme hakkı yoktur. Kurum içi yer değişme ise hakkı belli şartlara bağlanmıştır. Bu şartları; vizeli olarak 1 yıl çalışmış olmak ve geçiş yapılacak birimde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması şartıyla, (1) eş durumundan, (2) sağlık sebebinden belli süre, (3) eşin şehit olması durumunda bir defaya mahsus olmak üzere, şeklinde sıralayabiliriz.
SENDİKA	Sendika ve üst kuruluş kurabilir ve bunlara üye olabilirler.	Sadece sendikaya üye olma hakkı vardır.
SİCİL RAPORU	-Memurlara sicil yönetmeliği hükümleri uygulanmaktadır.	- Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği kapsamında yer almamaktadır.
SOSYAL GÜVENLİK	-5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendine tabidirler. Yani eski ifade ile Emekli Sandığına bağlıdırlar.	-5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabidirler. Yani eski ifade ile SSK'ya bağlıdırlar.

Son yıllarda yapılan düzenlemeler ile sözleşmeli personelin haklarında önemli iyileştirmeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemeler sözleşmeli ile kadrolu arasındaki farklılıkları kaldırmaya yetmemiştir. Böylece, kamu personel sisteminin önemli sorunları arasında yer alan, farklı kurumlarda aynı işi aynı statüde yapan personel arasındaki farklılıklara birde aynı kurumda, aynı birimde, aynı işi yapan personel arasındaki farklılıklar da eklenerek eşitsizlik giderek derinleşmektedir. Bu durum, kamu çalışanları arasında huzursuzluk neden olarak, iş barışını, verimliliği, ekip çalışmasını olumsuz yönde etkilemektedir.

3.2. 657 Sayılı Kanun'un 4/B Maddesine Tabi Sözleşmeli Personelin Sorun Alanları

Sözleşmeli personel statüsü, 1980'e kadar genel olarak 657 Yasa'nın 4/B hükmü ve 1978 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı çerçevesinde yürürken, 1980 sonrasında kamu personel rejimi içerisinde birden fazla alt istihdam biçimine sahip olmuştur. Böylece sözleşmeli personel, 1980'lere kadar, 657'de tanımlanan sınırlı, istisnai bir statü iken, 1980 sonrası sürekli, çok türlü bir istidam biçimine dönüşmüştür. Parça parça ilerleyen sözleşmelilik, bir yandan Fordist memurluk

statüsünü çözerken, diğer yandan da Post-Fordist kamu personel rejiminin temel istidam biçimi olarak inşa edilmiştir. 1980 sonrası sözleşmeli personel istihdamının bu iki niteliği; yıkım-inşa, yan yana yürümü;¹⁸⁶ bu süreç küreselleşme, ulus-üstü aktörlerin (IMF, Dünya Bankası) de etkisiyle hızla ilerlemiştir. Son yıllarda sözleşmeli personel statüsü, ana istihdam biçimine dönüşmüş, bu durum beraberinde bazı sorunları da getirmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamının genel istihdam biçimine dönüşmesiyle beraber bu istidam türü arasında en çok 657 sayılı Yasa çerçevesindeki sözleşmeli personel tercih edildiği görülmektedir. 657 sayılı Yasa'nın 4 (b) maddesine tabi olarak istihdam edilen sözleşmeli personel, hem daha çok istihdam edilmekte hem de diğer istihdam türlerine göre daha az haklara sahiptir. Sayılarının hızla artmasıyla beraber bu statü ile ilgili sıkıntılar daha çok sözleşmeli kamu çalışanını etkilemektedir.

Kamu personel rejiminin önemli sorunları arasında bulunan 'eşitsizlik' hem sözleşmeli personel statüleri ve memurların kendi aralarındaki farklılıklar hem de sözleşmeli-memur arasındaki farklılıklar sayesinde daha da derinleşmekte, bütünlük bozulmakta ve çalışanlar arasında huzursuzluk artmaktadır. Şimdi, 657 sayılı Yasa çerçevesindeki sözleşmeli personelin sorun alanlarına özellikle sözleşmeli-memur ayrımından kaynaklanan farklılıklara biraz daha yakından bakalım.

3.2.1. Güvence

İş güvencesi, kişinin görev yaptığı iş yerinde istihdam açısından kendini güvende görmesi ve gelecek endişesi taşımama durumudur.¹⁸⁷ Hartley ve arkadaşlarına göre iş güvencesizliği ise, çalışanların hissettikleri güvence duygusu ile istediği düzey arasındaki uyumsuzluktur.¹⁸⁸ Sözleşmeli personelin sahip olduğu güvence memurun sahip olduğu iş güvencesinden farklıdır. Sözleşmeli personel, idareyle yapmış oldukları bir sözleşmeye göre çalıştırılmaktadır. Sözleşmede,

¹⁸⁶ Aslan, a.g.e., s. 334

¹⁸⁷ Özerk Dığın, Sinan Ünsar, Çalışanların İş Güvencesi Algısının Belirleyicileri ve İş Güvencesinden Memnuniyetin Organizasyonel Bağlılık, İş Stresi ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 26, Nisan 2010, s. 134

¹⁸⁸ F. B. Özyaman, "Hemşirelerde İş Güvencesi Algısı ve Anksiyete ve Depresyon Düzeylerine Etkisi", Dokuz Eylül Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enst., İş Sağlığı Doktora Tezi, 2007

çalıştırılan kişilerin ücretleri, sosyal ve mali hakları belirtilmiştir. Sözleşme bir yıllık düzenlenir ve her yıl sözleşmenin yenilenmesi gerekmektedir. Sözleşmede yer alan hükümlere uyulması kaydıyla idare sözleşmeyi fesih etme yetkisine sahiptir. Buna göre, idare, sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi veya sözleşmeli personel çalıştırma gereği ortadan kalkması durumunda sözleşmeyi feshedebilir. Örneğin, 657-4/B’li sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinde, “Personelin sözleşmesi, döner sermayenin yetersiz kalması durumunda veya sözleşmeli personel ihtiyacının ortadan kalkması halinde sözleşmesi feshedilir”¹⁸⁹ veya “ihtiyaç kalmadığının anlaşılması durumunda sözleşme Bakanlık tarafından fesh edilir”¹⁹⁰ hükmüne yer verilmesi bu statüdeki personelin iş garantisi olmadığının resmi kanıtıdır. Bu konuyla ilgili 31.12.2010 tarihinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda yapılan değişiklik ile sözleşmenin hangi hallerde fesih edileceği ayrı bir madde halinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre (Ek 6. Madde);¹⁹¹

- a- İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden birini taşımadığının sonradan anlaşılması,
- b- İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birinin sonradan kaybedilmesi,
- c- Sözleşme dönemi içerisinde mazeretsiz ve kesintisiz üç gün veya toplam on gün süreyle görevine gelmemesi,
- ç- Hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymaması nedeniyle bağlı bulundukları yöneticiler tarafından yazılı olarak uyarılmasına rağmen söz konusu koşullara uymama halinin tekrarlanması,
- d- Hizmetin gerektirdiği pozisyona ihtiyaç kalmaması,

¹⁸⁹ Hizmet Sözleşmesi (Ücretleri Döner Sermayeden Ödenecekler İçin), <<http://personel.saglik.gov.tr/hizmet-sozlesmesi-ucretleri-doner-sermayeden-odenecekler-icin-id1879-1838.html>>, (11.03.2010)

¹⁹⁰ 4/B’liler için Çalıştay Yapıldı, <<http://www.memuruz.biz/sayfa-haber-isim-haber-7549.htm>>, (20.11.2010)

¹⁹¹ Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, 22.11.2010 tarihli ve 2010/1169 sayılı Karar, **Resmî Gazete**, Sayı: 27802, 31.12.2010

e- Bir proje kapsamında işe alınması durumunda istihdam edildiği projenin tamamının veya proje bölümlerinin sözleşmede öngörülen süreden önce tamamlanması,

Hallerinden herhangi birinin gerçekleşmesi halinde, sözleşmeli personelin sözleşmesi ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca **tek taraflı** olarak feshedilir. Sözleşmeli personel ile ilgili yapılan bu son düzenleme ile sözleşmenin hangi hallerde fesih edileceği tek tek sayılmıştır. Ancak, bazı fesih hükümlerinde tam bir netlik yoktur. Örneğin, (d) maddesinde geçen “hizmetin gerektirdiği pozisyona ihtiyaç kalmaması” durumunun nasıl ve hangi kriterlere göre tespit edileceği ile ilgili somut bir bilgi yoktur. Bu durum, hükmü yoruma açık hale getirmektedir.

Sözleşmenin hangi hallerde fesih edileceğini içeren hükümler, 657 sayılı Yasa ile karşılaştırıldığı zaman çok daha esnektir. Örneğin, Ek 6. Maddenin 1. Fıkrasının (c) bendinde geçen “sözleşme dönemi içerisinde mazeretsiz ve kesintisiz **üç gün** veya **toplam on gün** süreyle görevine gelmemesi” hali sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin sonlandırılması ile sonuçlandırılırken; kadrolu personelde ise özürsüz ve kesintisiz **3 - 9 gün** göreve gelmemesi kademe ilerlemesinin durdurulması ile; özürsüz olarak bir yılda **toplam 20 gün** göreve gelmemesi ise devlet memurluğundan çıkarma cezası ile karşılanmaktadır. Yine aynı maddenin (ç) bendine göre, hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymama halinin bağlı bulundukları yöneticileri tarafından yazılı olarak **bir kez uyarıldıktan** sonra tekrarı halinde sözleşmeli personelin sözleşmesi feshedilecektir. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre “uyarı” ise şu anlama gelmektedir: “*memura, görevinde ve davranışlarında daha dikkatli olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.*”¹⁹² Uyarı cezasının tekrarı halinde ise uyarı, kınama vb. disiplin cezaları verilir. Kesinlikle sonuç memuriyetten çıkarılma değildir. Ayrıca 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda devlet memuriyetinden çıkarma yetkisi memurun bağlı olduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna verilmişken, sözleşmeli personel açısından sözleşmeyi feshetme yetkisi yöneticilere bırakılmıştır.¹⁹³ Anayasanın 129.

¹⁹²657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

¹⁹³657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 126. madde, <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>, (15.06.2010)

maddesinde “memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına **savunma hakkı** tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.” denilmektedir. “Diğer kamu görevlileri” kapsamında olduğu düşünülen 4/B’li sözleşmeli personele, sözleşmenin feshine doğru gidecek ciddi bir durumda savunma hakkı bile tanınmaması adil ve eşit bir uygulama değildir.

Bir diğer dikkat çeken hüküm ise, (b) bendine göre sözleşmeli personelin işe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birinin sonradan kaybedilmesi durumunda sözleşmesinin feshedilecek olmasıdır. Sözleşmeli personel çok ciddi bir sağlık sorunu veya kaza geçirmesi halinde sözleşmesinin feshi ile karşı karşıya kalacaktır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda ise, ciddi sağlık sorunları ortaya çıkan personel açısından izin süreleri ve gerekirse emeklilik koşulları öngörülmüştür.

Sonuç olarak, bir sözleşmeyi fesih etmek kolay olmamakla birlikte sonuçta hukuken sözleşme koşullarına uyularak fesih etmek mümkündür. Fesih üzerine dava açılması ve sözleşmesi fesih edilen adayın davayı kazanabilmesi durumunda ise sözleşmeyi fesih eden amirin her hangi bir cezai müeyyedesi de bulunmamaktadır.

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların kapsamı 1. Madde de şu şekilde belirtilmekteydi: “*Genel Bütçeye dahil dairelerde, katma bütçeli idarelerde, döner sermayeli kuruluşlarda, belediyelerde, özel idarelerde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde (sermayesinin yarısından fazlası yukarıda sayılan kuruluşlara ait olanlar dahil) Özel Bütçeli idareler ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamı dışında kalan kuruluşlarda sözleşme ile çalıştırılacak personel hakkında aşağıda belirtilen hükümler uygulanır. (Milli istihbarat Teşkilatı Müsteşarlığında sözleşmeli çalıştırılanlar hariç.)*” Ancak 31.12.2010 tarihinde yapılan değişiklikle Esasların 1. Maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: “*Bu Esaslar, 14/7/1965 tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası hükmü uyarınca kamu idare, kurum ve kuruluşlarında mali yılla sınırlı olarak **sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan** kamu hizmeti görevlileri hakkında uygulanır.*” Daha önce aynı maddede sayılan kamu idareleri yapılan bu son değişiklik ile maddeden çıkarılmış, uygulama alanı genişletilmiştir. Bununla birlikte,

aynı madde de sözleşmeli personel için “*mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılan*” ibaresi dikkat çekmektedir. Esasların 5. Maddesinde ise “*Sözleşme süreleri Bütçe Yılı ile sınırlıdır.*” denilmektedir. Sözleşme süresinin mali yılla sınırlı olması, çalışma durumunun devam edebilmesi için her yıl yenilenmesinin gerekmesi, sözleşme hükümlerine göre idarenin tek taraflı sözleşmeyi fesih edebilmesi vb. durumlar personel üzerinde tedirginlik ve baskı yaratmaktadır. Ayrıca, bu düzenlemeler kamu çalışanları ile ilgili temel ilkelerden güven ilkesini büyük ölçüde sarsmaktadır.

Devlet memurlarında ise durum sözleşmeli personel uygulamasına göre farklıdır. Memur yüksek iş güvencesine sahiptir. Devlet memurlarının memuriyetten çıkarılmaları kurum merkezinde kurulmuş olan yüksek disiplin kurulunun kararı ile mümkündür. Bu kararın alınması çok zor olup, karar öncesi uzun soruşturma evrelerinin tamamlanması gereklidir. Soruşturma ayağının bile düzgün yürütülmemiş olması durumunda personel derhal davayı kazanabilecek, geriye doğru olarak maaşını kanuni faizi ile alacaktır. Üstelik her hangi bir şekilde kendisine kasti hareket ettiğini düşünürse ilgili amirler hakkında manevi ve maddi tazminat davası açabilmektedir.

3.2.2. Mali Açıdan

Kamu personel sisteminin önemli sorunlarından olan ‘eşitsizlik sorunu’ memurlarda olduğu gibi sözleşmeli personele ödenecek ücretler için de geçerlidir. Bazı kurumlarda istihdamın dayanağı olan kanundan kaynaklanan farklılıklardan dolayı eşitsizlik ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılmasına İlişkin Kanuna göre istihdam edilenlerin maaşları, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşme ile çalıştırılan sağlık personelinden daha yüksektir veya kadrolu personel sözleşmeli personele göre daha iyi ücret alabilmektedir. Kadrolu ve sözleşmeli personel arasındaki farklı uygulamalara “kamu personeline yapılan ödemeler” başlıklı Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporunda da değinilmekte ve şu tespitlere yer verilmektedir:¹⁹⁴

¹⁹⁴Mustafa Çatalçam, “Kamu Personeline Yapılan Ödemeler”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ağustos 1988

“657 sayılı Kanunun birinci maddesinin birinci fıkrasında sayılan kurumlarda çalışan Devlet memurları, bu Kanunun 4/B maddesine muhalif olarak, söz konusu kurumların özel kanunlarında yer alan düzenlemeyle sözleşmeli olarak çalıştırılmakta ve 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre sözleşmeli olarak çalışanlara nazaran miktar ve tür olarak farklı ödemeler almaktadırlar; ikramiye, yakacak yardımı, ek ders ücreti..., gibi. Sözleşmeli personel ücretleri ve diğer ödemeler arasında, kurumlar itibarıyla de farklılık mevcuttur.

Diğer yandan “zorunlu ve istisnai hallere münhasır” olmayan ve “kadrolu” personel eliyle yürütülen ve yürütülmesi gereken kimi görevler için “sözleşmeli” personel istihdam edilmekte böylece “aynı işi yapan” bu iki personele (gerek aynı kurumda ve gerekse kurumlar itibarıyla) farklı tutar ve türlerde ödeme yapılmaktadır.” Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu’nda yer alan bu tespitler, kamu personel sistemindeki eşitsizliği ortaya koyan önemli bir tespitlerdir.

Kadrolu personel ile sözleşmeli personel arasında farklılıkların yanında hem sözleşmeli personel kategorileri arasında hem de aynı sözleşmeli personel kategorisi içerisinde ücret farklılıkları bulunabilmektedir. Sözleşmeli personele ödenecek ücretlerin üst sınırları Bakanlar Kurulu Kararı tarafından belirlenmektedir. Böylece, sözleşmeli personelin alacağı ücretle ilgili bir standart rakam belirtilmemiş sadece ücretin üst sınırı çizilmiştir. Kamu kurumları, belirlenen bu sınırları geçmemek şartıyla sözleşmeli personele ücret ödemektedir. Bu durum, aynı statüdeki sözleşmeli personel arasında ücret farklılıklarına yol açmaktadır. Örneğin; Örneğin, A Kamu Kurumunda çalışan 657-4/B’li sözleşmeli personel ile B Kamu Kurumunda çalışan ve aynı görevi yapan 657-4/B’li sözleşmeli personel arasında farklılıklar olabilmektedir. Hatta aynı kurumda çalışan 657-4/B’li sözleşmelilerin ücretleri bile birbirinden farklı olabilmektedir. Memur olanların ise durumları farklıdır. Bunun için Bütçe Kanununda bir hükme yer verilmesi gerekmektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayalı olarak yılın ikinci yarısında verilecek zam miktarı kararlaştırılmaktadır. Şimdiye kadar memur ücretlerine gelen zam oranında sözleşmeli personel ücretleri de artırılmaktadır.

Sözleşmeli personel ile memur arasında ödedikleri Gelir Vergisi açısından da fark bulunmaktadır. Vergi dilimleri kadrolu için net ücret üzerinden hesaplanırken,

sözleşmeli personel için ise brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Bu nedenle sözleşmeli personel, kadrolu personele göre daha fazla Gelir vergisi ödemektedir.

Memurlarda kıdem ve kademe ilerlemesi vardır. Buna göre maaşları belirlenmektedir. Sözleşmeli personel de ise böyle bir durum yoktur. Yani, göreve yeni başlayan bir sözleşmeli personel ile 25 senelik bir sözleşmeli personel aynı maaşı alabilmektedir. Bu konuyla ilgili 31.12.2010 tarihinde Esaslarda yapılan değişiklik ile 3 üncü madde şu hüküm eklenmiştir: *“Sözleşmeli personelin ücreti; pozisyon unvanı, bu unvana ilişkin eğitim düzeyi, kurumunda aynı pozisyon unvanında geçen hizmet süresi dikkate alınarak tespit edilir.”* Bu maddeye göre, sözleşmeli personel ücreti şu üç kritere göre belirlenmesi gerekmektedir: 1) pozisyon unvanı, 2) unvana ilişkin eğitim düzeyi, 3) aynı pozisyonda geçen hizmet süresi. Birçok kurumun dikkate almadığı eğitim düzeyi ve hizmet süresi, Esaslara eklenen bu madde ile atlanmaması gereken bir duruma dönüşmüştür.

Memurlar, maaşlarının dışında aile, çocuk, doğum, ölüm yardımı ödeneği, tedavi yardımı, cenaze giderleri, giyecek, yiyecek, yakacak yardımı, fazla mesai, dil tazminatı gibi haklardan faydalanabilmektedir. Sözleşmeli personel için ise, 7/15754 Sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 3 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında *“Sözleşme ile çalıştırılacak personele sözleşme ücreti dışında herhangi bir ad altında ödeme yapılamaz ve sözleşmelere bu yolda hüküm konulamaz.”* denilmektedir. Buna göre, 657 sayılı Yasa’nın 4/b maddesi uyarınca istidam edilen personel 2011 yılına kadar memurlara tanınan bu hakların hiçbirisinden faydalanamamaktaydı. 31.12.2010 tarihinde Esasların 3 üncü maddesine eklenen *“ilgili kanunları uyarınca **resmi kıyafet giymek zorunda bulunan personel** için 14/9/1991 tarihli ve 91/2268 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde öngörülmüş olan giyim eşyalarından, emsali sözleşmeli personel de aynı esas ve usuller çerçevesinde faydalandırılır.”* maddesiyle birlikte sadece resmi kıyafet giymek zorunda olan sözleşmeli personel için giyim yardımından yararlanma hakkı doğmuştur. Ayrıca, sözleşmeli personele aile yardımı verilmesi ile ilgili gelişmelerde yaşanmaktadır. 4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu hükümlerine göre yapılan 2010 yılı toplu görüşmelerinde, Kamu İşveren Kurulu ile yetkili sendikalar ve bunların bağlı bulundukları konfederasyonların temsilcileri *“Eş için ödenmekte*

olan mevcut aile yardımı ödeneğinin 2010 yılının birinci yarısında (20) TL ve ikinci yarısında (20) TL artırılması ve aile yardımı ödeneğinin sözleşmeli personele de verilmesi” konusunda mutabakata varmış bulunmaktadır. Bununla birlikte bu konuyla ilgili düzenleme “Ayn veya haftanın bazı günleri ya da günün belirli saatleri gibi kısmi zamanlı çalışan sözleşmeli personel hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatları ile döner sermaye işletmelerinde sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilenlerden aile yardımı ödeneğinden veya başka bir ad altında da olsa aynı amaçla yapılan herhangi bir ödemedan yararlanamayanlara, Devlet memurlarına verilen aile yardımı ödeneği, herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın aynı usul ve esaslar çerçevesinde ödenir.” denilmek suretiyle Torba Kanununda da yer almaktadır. Torba Kanunun, 25 Şubat 2011 tarihli mükerrer Resmi Gazetede yayınlanmasıyla birlikte sözleşmeli personele de aile yardımı ödenecektir.

Sözleşmeli personel, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 13. Maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında yer alan “*Bu karar Esaslarına göre çalıştırılacak sözleşmeli personel, o gün bitirilmesi gereken işlerin bitimine kadar, çalışma saatleri dışında da çalışmak zorundadır. Sözleşmeli personele normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde yapacakları çalışmaları karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmez.*” hükmünden dolayı normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde çalışmaları halinde herhangi bir ücret alamamaktaydı. Ancak, bazı kurumlar, kurumlarının hizmet sözleşmesinde yer alan “Sözleşmeli personele normal çalışma saatleri dışında veya tatil günlerinde yapacakları çalışmaları karşılığında herhangi bir ek ücret ödenmez.” hükmü için dava açmış; dava neticesinde sözleşmeli personel lehine sonuçlanarak bu hükmün durdurulmasına karar verilmiştir. En son, Danıştay 12. Dairesi 12.03.2010 tarihinde 2010/246 numaralı gerekçeli karar ile bu maddeyi iptal etmiştir.¹⁹⁵ Danıştay’ın durdurma ve iptal kararına rağmen birçok kurumda fazla mesai ile ilgili farklı uygulamalar 2011 yılına kadar devam etmiştir. Ortaya çıkan bu hukuki boşluk, 31.12.2010 tarihinde yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile Esasların 13 üncü maddesi yeniden düzenlenerek giderilmiştir. Bu maddeye göre, “*sözleşmeli personel o gün bitirilmesi gereken işlerin bitimine kadar çalışmak zorundadır. Normal çalışma sürelerini aşan*

¹⁹⁵ T.C. Danıştay Onikinci Dairesinin E. 2008/285, K.2010/426 Sayılı ve 02.02.2010 Günlü Kararı

bu süreler için ilgili kanunlarında öngörülen hükümler saklı kalmak kaydıyla her sekiz saati için bir gün hesabıyla izin verilir.” Bu maddeye göre, fazla mesai yapan sözleşmeli personele her sekiz saat için 1 gün izin verilecektir.

Ayrıca, sözleşmeli personel memurlardan farklı olarak, hizmet sözleşmesinde yer alan “sözleşme düzenlemesinin gerektirdiği her türlü giderler (damga vergisi hariç) Kurumca karşılanır” maddesi doğrultusunda her yıl hizmet sözleşmesi için **damga vergisi** ödemektedir. Damga Vergisi Kanununda bu konuda bir düzenleme bulunmaktadır. Ancak bu düzenlemelerin yapıldığı tarihte, hizmet sözleşmeleri bulunmamaktadır. Hizmet sözleşmesi yolu ile personel çalıştırılması kamuda yeni uygulamaya geçen bir uygulamadır. 4/b ve 4/c' li personelden yaklaşık 200-250 TL tutarında her yıl sözleşmeye ilişkin damga vergisi ücreti alınmaktadır. Bu durum sözleşmeli personelin almakta olduğu ücreti azaltarak yaşam kalitesini etkilemektedir.¹⁹⁶ Torba Kanunda bu konuyla ilgili yapılan düzenleme ile “25. Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatı ile döner sermaye işletmelerinin kadrolarında ve sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilen sözleşmeli personel ile yapılan hizmet sözleşmeleri” damga vergisinden istisna edilen kâğıtlar arasına alınmaktadır. Bu düzenlemeyle birlikte sözleşmeli personelin maaşından her yıl yapılan damga vergisi kesintisi 26.02.2011 itibariyle yapılmayacaktır. Bu maddenin yürürlük tarihi 01.01.2011 olarak planlanmakta iken, kanunda bu maddenin yürürlük tarihi 01.01.2011 olarak düzenlenmemiştir. Sözleşmeli personel ise damga vergisini, Ocak ayında ödemiştir. Kalan aylara isabet eden damga vergisinin ödenip ödenemeyeceği konusunda Maliye Bakanlığının kararı gerekmektedir.¹⁹⁷

Memurlar, sürekli veya geçici olarak görevlendirilmeleri halinde gündelik ve yol gideri alabilmektedir. Sözleşmeli personel ise, 2007 yılına kadar böyle bir haktan faydalanamazken, 12/05/2007 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 2007/12061 sayılı B.K.K ile “Sözleşmeli personele geçici görev yolluğu dışında harcırah ödenemez.” denilmek suretiyle **sadece geçici görev yolluğundan** faydalanma hakkı verilmiştir. Buna göre sözleşmeli personele, görev yeri dışında geçici olarak görevlendirilmeleri

¹⁹⁶ İmar-Sen Başkanı Alsancak: "4/B'de Fazla Mesaiyle İlgili Davayı Kazandık, <http://www.haberler.com/imar-sen-baskani-alsancak-4-b-de-fazla-mesaiyle-haberi/>, (15.03.2010)

¹⁹⁷ Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler Tek Dosyada, <<http://www.memurlar.net/haber/189606/>>, (26.02.2011)

halinde gündelik ve yol giderleri, unvanı, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali Devlet memurunu geçmemek üzere, 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile tespit edilen esaslara göre hesaplanarak verilecektir. Görüldüğü gibi, sözleşmeli personel sadece geçici görev yolluğu ödemesinden faydalanabilmekte, sürekli görev yolluğu ödemesinden ise faydalanamamaktadır. Sağlık Bakanlığında çalışan sözleşmeli personelin sürekli görev yolluğundan faydalanabilmek için açtığı davada Danıştay 5. Dairesi 25.06.2010 tarihli 2010/683 Esas Sayılı kararında, sözleşmeli personelin tayin ve becayiş durumlarında kamudaki diğer memurlar gibi harcırah hakkı bulunduğu görüşüne yer verilirken; gerekçesinde, tayin veya atama sonucu görev yeri değişen kamu çalışanlarının karşı karşıya kaldıkları parasal külfetin kamu idaresince karşılanacağına dair yasal düzenlemeler bulunduğu dikkat çekilerek sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin 6. maddesinin son cümlesinde yer alan “Sözleşmeli Personele geçici görev yolluğu dışında harcırah ödenmez” şeklindeki düzenlemenin yürürlüğü durdurulmuştur.¹⁹⁸ Aynı şekilde 657 sayılı Yasanın 4-b maddesine tabi sözleşmeli öğretmenin Van ilinden Bursa iline eş durumu özrü ile yer değiştirmesinin ardından talep ettiği harcırahın ödenmemesi üzerine açılan idari davada iptal kararı verilmiştir. 2010/1092 Esas Sayılı bu kararda, görev yeri değişen sözleşmeli personele bu esnada katlandığı zorunlu giderlerin karşılığı olarak yolluk ödenmesi gerektiği ve bunun aksi yönünde bir düzenlemenin sözleşme metinlerinde yer alamayacağı belirtilmiştir. Bu kararlardan sadece dava açan sözleşmeli personel yararlanabilecektir. Eşit bir şekilde tüm sözleşmeli personelin bu haktan yararlanabilmesi için mutlaka yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.¹⁹⁹

Kadrolu personele çalışma hayatları sonunda çalışmalarının bir anlamda karşılığı olarak emekli ikramiyesi verilirken²⁰⁰, işçilere ise işverene gösterdiği sadakatin ve işyerine verdiği emeğin karşılığı olarak kıdem tazminatı ödenmektedir.²⁰¹ 657 sayılı Kanuna tabi 4/B’li sözleşmeli personelin ise 2005 yılına kadar böyle bir hakkı yoktu. 657 kapsamında çalışan sözleşmeli personel işten

¹⁹⁸ Sözleşmeli personelin yer değiştirmesi ve kadroya geçmesinde yolluk verilir mi?, <<http://www.memurlar.net/haber/182906/>>, (27.12.2010)

¹⁹⁹ Sözleşmeli Öğretmenin Özür Grubu Tayinine Harcırah Ödenmesine Dair Bursa İdare Mah. Kararı, <<http://www.memurlar.net/haber/186303/>>, (17.01.2011)

²⁰⁰ Emekli ikramiyesinde son durum, <<http://www.memurlar.net/haber/169980/>>, (11.10.2010)

²⁰¹ Kıdem ve ihbar tazminatı alabilme şartları, < <http://www.sgkbilgi.net/kidem-ve-ihbar-tazminati-alabilme-sartlari>>, (11.10.2010)

ayrıldığında veya sözleşmesinin feshinde hiç bir ücret almadan ayrılmak durumundaydı. Ancak, 03/08/2005 tarihli 2005/9245 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Esaslarda yapılan yeni düzenlemeyle iş sonu tazminatı hakkı verilmiştir.²⁰² 2010 yılında 2010/1169 sayılı BKK doğrultusunda yapılan son düzenleme ile birlikte sözleşmeli personelin iş sonu tazminat hakkı şu şekilde düzenlenmiştir.²⁰³

“Sözleşmeli personelin öncelikle kurumunda fiilen, askerlik ve doğum dışında kesintisiz, **en az 2 hizmet yılını tamamlayanlardan**;

- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu gereğince sürekli tam iş göremezlik geliri, malûllük veya yaşlılık aylığı bağlanması veya toptan ödeme yapılması,
- Hizmetlerine gerek kalmadığı için sözleşmesinin feshedilmesi veya yenilenmemesi,
- Sözleşmeli personelin kendi isteği ile bir ay önceden haber vermek koşuluyla veya Ek 1 inci maddenin dördüncü fıkrasının (b) ve (c) bendi uyarınca sözleşmeyi feshetmesi,
- Sözleşmeli personelin işe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi,
- Sözleşmeli personelin ölümü,

Hallerinden birinin vuku bulmasından dolayı hizmet sözleşmesi sona erenlere, görev yapmakta olduğu pozisyon unvanı itibariyle, Devlet Memurları Kanununa göre girebilecekleri hizmet sınıfındaki aynı veya benzeri kadro unvanı esas alınarak hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personele 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre bir hizmet yılı için ödenecek **azami emeklilik ikramiyesi tutarını geçmemek üzere**, kurumunda çalışılan her tam hizmet yılı için ayrılış tarihindeki hizmet sözleşmesinde yazılı aylık brüt ücret tutarında iş sonu tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de, tam yıl için hesaplanan miktardan o süreye isabet eden tutar kadar ödeme yapılır.”

²⁰² 4/B'ye İş Sonu Tazminatı Geldi, <<http://www.memurlar.net/haber/28179/>>, (11.10.2010)

²⁰³ 4/B'li Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar, <<http://www.memurlar.net/haber/33818/>>, (14.01.2011)

Sözleşmeli personelin sözleşme koşullarına uymaması nedeniyle kurum tarafından veya sözleşme esasları dışında herhangi bir nedenle sözleşmeli personel tarafından, sözleşmesinin feshedilmesi veya yenilenmemesi durumlarında ise iş sonu tazminatı ödenmemektedir.

3.2.3. Yükselme İmkânı

Görevde yükselme uygulaması sadece memur kadroları ve 399'a tabi sözleşmeli pozisyonlarda çalışanlar içindir. Tüm görevde yükselme yönetmeliklerinin dayanağı, Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan "Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmeliktir. Bu yönetmeliğin 1. Maddesi şu şekildedir: *"Bu yönetmeliğin amacı, liyakat ve kariyer ilkeleri çerçevesinde, hizmet gerekleri ve personel planlaması esas alınarak, **Devlet memurları ile 8/6/1984 tarihli ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki Kamu İktisadi Teşebbüslerinde görev yapan sözleşmeli personelin** görevde yükselme ve unvan değişikliklerine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."* Yönetmeliğin kapsam maddesi gereğince, sözleşmeli personelin görevde yükselmesi mümkün değildir. Ayrıca kadrolu personel gibi kıdem ve derecede almaları da mümkün değildir. Her sene yeniden başlıyor gibi idare ile hizmet sözleşmesi imzalamak durumundadırlar.

Sözleşmeli personel mevcut unvanı ile çalışmaya devam eder. Hiyerarşik görevler arasında da sözleşmeli personelin unvanlarına yer verilmemiştir. Bu nedenle sözleşmeli personele yöneticilik görevi verilmesi mümkün değildir. Sözleşmeli personel mevcut pozisyon unvanı ile çalışmaya devam etmekte; sözleşmenin yenilenmesini gerektiren (hizmet yılına bağlı olarak ücret artışı, öğrenim durumu gibi) durumlarda da pozisyon unvanında değişiklik yapılmamaktadır. Sözleşmeli personelin unvan değişikliği ancak unvan değişikliği suretiyle atamasının yapılacağı pozisyon için öngörülen ilk defa hizmete alınma prosedürüne riayet edilmesi kaydıyla mümkündür.²⁰⁴ Bu durum, sözleşmeli personelin iş heyecanı ve çalışma isteğini olumsuz yönde etkilemektedir.

²⁰⁴4/B'li Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar (Son Değişiklikleriyle), Ek Madde 4, <<http://www.memurlar.net/haber/33818/>>, (14.01.2011)

3.2.4. Çalışma Koşulları

Genel olarak sözleşmeli personelin zayıf güvencesine ek olarak çalışma koşulları da daha ağırdır. Sözleşmeli personelin çoğu 3. Hizmet bölgelerinde veya ilçelerin ücra köşelerinde çalışmaktadır. Çakılı kadro olarak değerlendirilen bu pozisyonda çalışan sözleşmeli personel, çalışma koşulları açısından birçok sıkıntı yaşamaktadır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, 81 ilden 4/B'lilerinde yer aldığı bir çalıştay düzenleyerek, 4/B'lilerin sorunlarını, bir kez daha, bu çalıştayda ortaya konulmasını sağlamıştır. Çalıştayda, sözleşmeli personelin çalışma koşullarıyla ilgili sıkıntılara da yer verilmiştir. Buna göre, 657-4/B'li sözleşmeli personelin yaşadığı sıkıntıların bazılarını şöyle özetleyebiliriz;²⁰⁵

- Köy/beldede barınma problemi bulunmakta, personelin köy/beldede ikamet etmesi mümkün olamamaktadır.
- Ulaşım problemi nedeniyle bağlı köy ve belde ziyaret edilememektedir.
- Görev yerlerinin fiziksel ve altyapısal anlamda eksikleri bulunmakta, bina taşıt, araç, gereç ve haberleşme giderleri ve güvenlik problemi bulunmaktadır.
- Köyde ikamet zorunluluğu, aile bütünlüğü ve sosyal gelişimi olumsuz etkilemektedir.

Yaşanan bu sorunlar sadece Tarım ve Köy İşleri Bakanlığında çalışan sözleşmeli personeli değil aynı şartlarda çalışan (sağlık, eğitim vb.) tüm 657 Yasaya tabi 4/b'li sözleşmeli personel için de geçerlidir. Bu şartlarda çalışmak zorunda kalan sözleşmeli personel iş verimliliği, motivasyon açısından olumsuz yönde etkilenmektedir.

²⁰⁵ 4/B'liler için çalıştay yapıldı, <<http://www.memuruz.biz/sayfa-haber-isim-haber-7549.htm>>, (20.11.2010)

Tablo 7: Kamu İdarelerindeki Sözleşmeli Personel Dağılımı

YILLAR	MERKEZ	TAŞRA	YURT DIŞI	DÖNER SERMA YE	FON	190 Toplam	KİT Toplam	Toplam
2001	7.171	4.341	2.260	142	-	13.914	185.146	199.060
2002	7.403	7.380	2.302	145	-	17.230	177.950	195.180
2003	8.100	7.215	2.283	135	-	17.733	128.583	146.316
2004	8.248	4.667	2.327	155	-	15.397	109.600	124.997
2005	8.752	21.117	2.335	161	-	32.365	102.250	134.615
2006	9.060	24.844	2.423	9.277	-	45.604	86.949	132.553
2007	28.304	70.980	141	988	-	100.413	88.462	188.875
2008	11.185	89.268	137	28.745	8	129.343	83.238	212.581
2009	11.906	109.426	149	33.728	8	155.217	81.584	236.801
2010	13.269	133.683	149	33.937	8	181.046	81.509	262.555
GENEL TOPLAM	113.398	472.921	14.506	107.413	24	708.262	1.125.271	1.833.533

Kaynak: www.dpb.gov.tr, (06.03.2011)

Türkiye’deki sözleşmeli personelin kamu kurumlarındaki dağılımını Tablo 7’de yer alan Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel istihdamını da dikkate alarak değerlendirirsek 657 kapsamında istidam edilen 4/B’li sözleşmeli personel en çok taşra kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilmektedir. 2007 yılında merkez ve taşra kamu kurum ve kuruluşlarında sözleşmeli personel istihdamında önemli bir artış yaşanmış, bu artıştan sonra merkez kamu kurum ve kuruluşlarında 2007 yılına göre sözleşmeli personel sayısında bir düşüş yaşanmıştır. Merkez’de 2007 yılında 28.304 olan sözleşmeli personel sayısı 2010 yılında 13.269 olmuştur. Taşra’da ise sözleşmeli personel sayısı sürekli artmıştır. 2001 yılında 4.341 olan sözleşmeli personel sayısı 2010 yılında 133.683’ü bulmuştur.

Sözleşmeli personel çalışma koşulları ile ilgili başka bir sorun, sözleşmeli personelin herhangi bir şekilde sicil ve disiplin amiri olarak belirlenememesidir. Bu nedenle, sanki her derecedeki memurlar sözleşmeli personelin amiriymiş gibi gözükmektedir. Bu durum da sözleşmeli personelin çalışma koşullarını ağırlaştırmaktadır.

3.2.5. İzin

Kadrolu personelin izin hakları 657 sayılı Yasa'nın 102.-108. maddeleri arası; sözleşmeli personelin ise 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esasların 9. ve 10. maddelerinde düzenlenmiştir. Sözleşmeli personelin yıllık izni Esaslarda şu şekilde düzenlenmiştir: *“217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde sayılan kurumlarda (...)”²⁰⁶ Sosyal Güvenlik Kurumlarına prim ödemek suretiyle geçen hizmet süresi, bir yıldan on yıla kadar olan personele yirmi gün, on yıldan fazla olanlara otuz gün ücretli yıllık izin verilir.”* Bu maddeye göre, sadece kamu kurumlarındaki hizmet süreleri yıllık izine esas alınarak bir yıldan on yıla kadar olan personele yirmi gün, on yıldan fazla olanlara ise otuz gün ücretli izin verilecektir. Kadrolu personelin ise yıllık izni şu şekilde düzenlenmiştir: *“Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan on yıla kadar (On yıl dahil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür.”* Ayrıca kadrolu personele zorunlu hallerde sözleşmeli personelden farklı olarak, bu sürelere ek olarak, gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir. Bununla beraber, kadrolu personel yıllık iznini toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni bir arada verilebilir. Sözleşmeli personelde ise durum biraz daha farklıdır. Sözleşmeli personelin yıllık iznini kullanma süresi **bir yıldır**. Yani, yıllık iznini, izni hak ettiği yıl içerisinde kullanmak zorundadır. Bir sonraki yıla aktarma gibi bir durumu yoktur. Ayrıca, hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan kadrolu personele, her yıl yıllık izinlerine ilaveten bir aylık sağlık izni verilir. Sözleşmeli personelin ise 2007 yılına kadar böyle bir hakkı yoktu. 12/05/2007 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 2007/12061 sayılı B.K.K ile *“hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan ve doğrudan radyasyona maruz kalan sözleşmeli personele ilgili mevzuatı uyarınca ücretli sağlık izni verilir.”* denilmek suretiyle sözleşmeli personel de bu haktan faydalanmaya başlamıştır.

Sözleşmeli kadın personelin doğum izni, 2009 yılında 2009/14799 sayılı B.K.K ile kadrolu personelle eşitlenmiştir. Ancak 25.02.2011 tarihinde yayınlanan Torba Kanunla beraber sadece kadrolu personele getirilen düzenlemelerle beraber doğum yapan kamu personeli arasında yine farklılıklar oluşmuştur. Torba Kanunla

²⁰⁶ 22/11/2010 tarihli ve 2010/1169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile metindeki “ve” ibaresi çıkarılmıştır.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunun 104. Maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: “Kadın memura; doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam onaltı hafta süreyle analık izni verilir. Çoğul gebelik durumunda, doğum öncesi sekiz haftalık analık izni süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesine kadar sağlık durumunun çalışmaya uygun olduğunu tabip raporuyla belgeleyen kadın memur, isteği hâlinde doğumdan önceki üç haftaya kadar kurumunda çalışabilir. Bu durumda, doğum öncesinde bu rapora dayanarak fiilen çalıştığı süreler doğum sonrası analık izni süresine eklenir. **Doğumun erken gerçekleşmesi sebebiyle, doğum öncesi analık izninin kullanılamayan bölümü de doğum sonrası analık izni süresine ilave edilir. Doğumda veya doğum sonrasında analık izni kullanılırken annenin ölümü hâlinde, isteği üzerine memur olan babaya anne için öngörülen süre kadar izin verilir.**” Yine kadın memura çocuğunu emzirmesi için doğum sonrası analık izni süresinin bitim tarihinden itibaren **ilk altı ayda günde üç saat, ikinci altı ayda günde bir buçuk saat süt izni verilir.** Süt izninin hangi saatler arasında ve günde kaç kez kullanılacağı hususunda, kadın memurun tercihi esastır.”²⁰⁷ Ayrıca doğum yapan kadrolu personele doğum sonrası analık izni süresinin bitiminden; eşi doğum yapan kadrolu personele ise doğum tarihinden itibaren istekleri üzerine **yirmidört aya** kadar aylıksız izin verilebilir. Kadrolu personel evlat edinmesi halinde de aylıksız izin kullanabilecektir.²⁰⁸

Sözleşmeli kadın personelin doğum izni ise şu şekilde düzenlenmiştir: “Sözleşmeli kadın personele, doğumdan önce sekiz, doğumdan sonra sekiz hafta olmak üzere toplam on altı hafta süre ile ücretli doğum izin verilir. Çoğul gebelik halinde, doğum öncesi sekiz haftalık izin süresine iki hafta eklenir. Ancak beklenen doğum tarihinden sekiz hafta öncesinde, sağlık durumunun uygun olduğunu doktor raporu ile belgeleyen sözleşmeli kadın personel, isterse doğumdan önceki üç haftaya kadar işyerinde çalışabilir. Bu durumda, sözleşmeli kadın personelin isteği halinde doğum öncesi çalıştığı süreler, doğum sonrası izin süresine eklenir. Sözleşmeli personele, bir yaşından küçük çocuklarını emzirmeleri için günde toplam bir buçuk

²⁰⁷ Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler Tek Dosyada, <<http://www.memurlar.net/haber/189606/>>, (26.02.2011)

²⁰⁸ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 105. ve 108. madde, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010); Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler Tek Dosyada, <<http://www.memurlar.net/haber/189606/>>, (26.02.2011)

*saat süt izni verilir. Süt izninin kullanımında annenin saat seçimi hakkı vardır.”*²⁰⁹ Aynı kararda kadrolu personelden farklı olarak sözleşmeli personelin doğum izni sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen geçici iş göremezlik ödeneği ücretinden düşülmektedir. İş kazası, meslek hastalığı, hastalık ve 4/B’li sözleşmeli kadın personelin doğum yapması hallerinde verilen geçici iş göremezlik ödeneği, yatarak tedavilerde **günlük kazancının yarısı**, ayakta tedavilerde ise **üçte ikisidir**.²¹⁰ Görüleceği üzere, sözleşmeli personel izinli olduğu bu sürelerde -ki bu durumlar kaza, hastalık, doğum gibi insani zorunlu durumlardan kaynaklanmakta- maaşını tam olarak alamamaktadır.

Mazeret izni açısından da sözleşmeli-kadrolu farklılıkları bulunmaktadır. Eşi doğum yapan **sözleşmeli personele iki gün**, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde **üç gün** ücretli mazeret izni verilirken, **kadrolu personele** eşi doğum yapması halinde **on gün**, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun, kardeşinin, kayınpederin, kayınvalidenin ve kayınların ölümü halinde ise **yedi gün** izin verilir.²¹¹

Kadrolu personelin hastalık ve aylıksız izin hakları 657 sayılı Kanun’da düzenlenmiştir. Buna göre kadrolu personele hastalıkları halinde, verilecek raporlarda gösterilecek lüzum üzerine, aylık ve özlük haklarına dokunulmaksızın, (1) On yıla kadar (on yıl dâhil) hizmeti olanlara altı aya kadar, (2) On yıldan fazla hizmeti olanlara on iki aya kadar, (3) Kanseri, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananlara on sekiz aya kadar izin verilebilmektedir. Yürürlüğe giren Torba Kanunda uzun süreli tedavilerde hizmet yılı şartı kaldırılarak bu madde şu şekilde değiştirilmiştir: “*Memura, aylık ve özlük hakları korunarak, verilecek raporda gösterilecek lüzum üzerine, kanser, verem ve akıl hastalığı gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığı hâlinde on sekiz*

²⁰⁹ 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar, Ek: 02/09/2005 tarihli ve 25924 S.R.G. yayımlanan 03/08/2005 tarihli ve 2005/9245 sayılı BKK) (Değişik: 29/03/2009 tarihli ve 27184 S.R.G. yayımlanan 02/03/2009 tarihli ve 2009/14799 sayılı B.K.K.)

²¹⁰ 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>>, (10.10.2010)

²¹¹ Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler Tek Dosyada, <<http://www.memurlar.net/haber/189606/>>, (26.02.2011)

*aya kadar, diğer hastalık hâllerinde ise on iki aya kadar izin verilir.” İzin süresinin sonunda hastalıklarının devam ettiği resmi sağlık kurullarının raporu ile tespit edilen kadrolu personelin izinleri bir katına kadar uzatılabilir. Bu sürelerin sonunda da iyileşmeyen kadrolu personel hakkında emeklilik hükümleri uygulanır. Bunlardan gerekli sağlık şartlarını yeniden kazandıkları resmi sağlık kurullarınca tespit edilenler tekrar görev almak istedikleri takdirde, eski derece ve niteliklerine uygun görevlere öncelikle atanırlar. Görevlerinden dolayı saldırıya uğrayan kadrolu personel ile görevleri sırasında ve görevlerinden dolayı bir kazaya uğrayan veya bir meslek hastalığına tutulan kadrolu personel, iyileşinceye kadar izinli sayılırlar. Ayrıca, devlet memurunun bakmakla yükümlü olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya tedavisi uzun süren bir hastalığının bulunması hâllerinde, bu hâllerin sağlık kurulu raporuyla belgelendirilmesi şartıyla, **aylık ve özlük hakları korunarak, üç aya kadar izin** verilir. Gerektiğinde bu süre bir katına kadar uzatılır.” Aynı şartlarla bu süre bir katına kadar uzatılabilir. Devlet memurlarına yıllık izinde esas alınan süreler itibariyle beş hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri halinde memuriyet süreleri boyunca ve en fazla iki defada kullanılmak üzere toplam bir yıla kadar ücretsiz izin verilebilmektedir. Kadrolu personelin uzun süreli tedavilerinde hizmet yılı şartı aranmamakta, yine uzun süreli tedavilerde 12 aya kadar hastalık izni verilmekte bu süre gerektiğinde raporla 12 ay daha uzatılabilmekte, bu sürelerin sonunda iyileşemeyen kadrolu personel emekli edilmektedir. Yine kadrolu personele yapılan değişikliklerle **refakat izni** getirilmekte ve bu izin sırasında aylık ve özlük hakları korunmaktadır.²¹² Sözleşmeli personel ise (ücretsiz izin de dâhil olmak üzere) bu hakların hiçbirisinden faydalanamamaktadır. Sözleşmeli personele sadece resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda **30 günü geçmemek üzere** ücretli hastalık izni verilmektedir.²¹³ Bu durum sözleşmeli personel için ciddi sıkıntılar doğurmaktadır. Kanseri, verem gibi uzun süreli hastalıklara yakalanan, kaza geçiren ve ameliyat olan 657-4/B’li çalışanlar 30 günden fazla rapor alması durumunda hem hizmet sözleşmesi feshedilerek işten*

²¹² 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, <<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010); Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler Tek Dosyada, <<http://www.memurlar.net/haber/189606/>>, (26.02.2011)

²¹³ 4/B’li Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar (Son Değişiklikleriyle), 10. Madde, <<http://www.memurlar.net/haber/33818/>>, (14.01.2011)

çıkartılmakta hem de sağlık giderlerini karşılayamamaktadır. Sonuç olarak, insanların insan olmasından kaynaklanan bu durumlar karşısında 4/B’li sözleşmeli personel mağdur olmaktadır. Bu konuyla ilgili, bir sendikanın açmış olduğu dava sonucunda, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 04.02.2010 ve 2009/921 esas sayılı kararında, bu madde ile ilgili yürütmeyi durdurma kararı vermiş; bu karar uyarınca da 30 günden fazla rapor alan sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin feshedilmemesi gerektiğini belirtmiştir. Buna rağmen birçok sözleşmeli personel bu sorunu yaşamaya devam etmektedir. Bu konuyla ilgili yaşanan sıkıntıyı en çarpıcı şekilde şu yazı ortaya koymaktadır: ²¹⁴

“Ben Metin KURTCU

*06.09.2006 tarihinde Sözleşmeli Sınıf Öğretmeni olarak **Erzurum /***

***Tekman**'da göreve başladım.*

***Yozgat / Çekerek**'te çalışmaya devam ediyordum.*

*02.05.2010 tarihinde **Akut Miyeloid Lösemi (Kan Kanseri)** teşhisi ile*

***Ankara**'da tedavi görmeye başladım.*

Ve 14.09.2010 tarihinde 30 günden fazla rapor kullandığım için sözleşmem fesh edildi.

Bu konuda teknik yardım almak için bir sendikaya üye oldum.

Şimdi maaşımı alamıyorum ve yaklaşık 2 ay sonra SSK'dan

faydalanamayacağım için tedaviyi yarıda bırakmak zorunda kalabilirim.

Ve ben 8 kişilik bir aileye tek başıma bakmakla yükümlüyüm.

Sesimi nasıl kamuoyuna duyurabilirim?

Bu duruma nasıl bir çözüm getirileceğini bana kim izah edebilir?

Her türlü yardıma ihtiyacım var.

İmkânı olanlardan teknik olarak yardım bekliyorum.

Saygılarımı sunarım. ”

²¹⁴ Hani Sözleşmeli ile Kadrolunun Farkı Yoktu, <<http://www.memurlar.biz/haber/20101001/Hani-Sozlesmeli-ile-Kadrolunun-Farki-Yoktu.html>>, (20.11.2010)

Aynı şekilde sözleşmeli Elif Aybaç Aşık da beyinde tümör olduğu için 40 gün rapor alınca işine son verilenlerden. Üç aylık sigortası dolduğunda felç geçirmiş ancak 3 gün önce evlendiği için eşinin sigortası sayesinde tedavisi tamamlanabilmiştir. 2009 yılında 30 gün hastalık izninin iptali için Danıştay’a dava açılmış ve Şubat 2010’da bu maddenin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmiştir. Ancak bu kararın gereği yerine getirilmemiştir.²¹⁵

Devlet Personel Başkanlığı, 657 sayılı Yasanın 4/b maddesine tabi sözleşmeli personel ile ilgili sorulara verdiği cevapta bu konuyla ilgili şu görüşü yayınlamıştır: “657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/B maddesine göre istihdam sözleşmeli personelin 30 günü aşan hastalık izinleri için ilgililerin sözleşmelerinin **feshedilmemesi** gerekmektedir.”²¹⁶ Ancak, 31.12.2010 tarihinde Esaslarda yapılan değişikliklerde açıklanan bu görüş ve bu konuyla ilgili yargı kararları da dikkate alınarak konuyla ilgili bir düzenleme yapılmaması düşündürücüdür. Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda bu konuyla ilgili gerekli düzenlememenin yapılmamasından dolayı hizmet sözleşmelerinde, ‘30 günden fazla rapor alan sözleşmeli personelin hizmet sözleşmesinin feshedileceği’ hükmüne hala yer almaktadır. Sözleşmeli personelin bu konuyla ilgili mağduriyetinin giderilmesi için karmaşıklığın biran önce giderilerek, yargı kararları doğrultusunda acil yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

3.2.6. Tayin

Sözleşmeli personel haklarının önemli eksikliklerinden bir diğeri memurlar gibi tayin ve nakil isteyememeleridir. 2009 yılı ortasına kadar 657 sayılı Yasaya tabi sözleşmeli personel hakkında mevzuat gereği nakil yapılamıyordu. Bu özelliklerinden dolayı sözleşmeli personele çakılı kadro yakıştırmaları bile yapılmıştı. Sözleşmeli hangi ilde, hangi ilçede göreve başlamışsa başka bir yere tayinini

²¹⁵ 24 Kasım’da Hediye İşsizlik, <<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3ArticleID=1030013Date=24.11.2010CategoryID=77>>, (17.03.2011); Böyle Oldu Sözleşmeli Öğretmen Metin Kurtçu, <<http://haberturk.com/yazarlar/578514-boyle-oldu-sozlesmeli-ogretmen-metin-ku...>>, (17.03.2011)

²¹⁶ Devlet Personel Başkanlığı, 4/B Görüşlerini Yayımladı, <<http://www.memurlar.net/haber/180235/>>, (29.10.2010)

isteyemiyordu. Ancak 2009 yılı ortasında bu kural gevşetildi. Buna göre;²¹⁷ sözleşmeli personelin **kurumlar arası yer değişikliği mümkün değildir**; kurum içi yer değişikliği ise şu şartlara bağlanmıştır;

a) Kurumun hizmet icapları dikkate alınarak, aynı unvan ve hizmet niteliklerini haiz sözleşmeli personelin kurum içi karşılıklı yer değiştirme talepleri, pozisyonunun vizeli olduğu birimde fiilen **en az bir yıl** çalışmış olmaları şartıyla yerine getirilebilir.

b) Personelin eş durumuna bağlı kurum içi yer değişikliği talebi; vizeli olduğu birimde fiilen **en az bir yıl** çalışmış olması, geçiş yapacağı hizmet biriminde **aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon** bulunması ve **kamu personeli olan eşin, kurum içi görev yeri değişikliği mümkün olmayan veya mevzuatı uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan bir görevde bulunması kaydıyla** yerine getirilebilir.

c) Sağlık sebebine bağlı kurum içi yer değişikliği talebi; mazeret süresince geçerli olmak üzere, personelin geçiş yapacağı hizmet biriminde **aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması**, pozisyonunun bulunduğu ildeki Devlet ve üniversite hastanesinde kendisi, eşi ve çocukları ile mevzuat uyarınca **bakmakla yükümlü olduğu ana ve babasının hastalığının tedavisinin mümkün olmadığına ilişkin sağlık kurulu raporunu** kuruma ibraz etmesi halinde yerine getirilebilir. **Sağlık mazeretinin sona ermesi durumunda, eski pozisyonun bulunduğu il sınırları içerisinde aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyona yeniden atama yapılır.**

d) **Aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması** halinde, eşi şehit olan personelin kurum içi yer değişikliği talebi, **bir defaya mahsus** olmak üzere yerine getirilir.

657-4/B’li sözleşmeli personel, yer değiştirme talebini (1) eş durumundan, (2) sağlık sebebiyle, (3) eşin şehit olması durumunda yapabilir. 4/B’li sözleşmeli personel bahsi geçen bu üç durumda da, vizeli olduğu birimde fiilen **en az bir yıl** çalışmış olması ve geçiş yapacağı hizmet biriminde **aynı unvan ve niteliği haiz boş pozisyon bulunması** ve bununla beraber sayılan diğer şartların da gerçekleşmesi

²¹⁷ 29/03/2009 tarihli ve 27184 S.R.G. yayımlanan 02/03/2009 tarihli ve 2009/14799 sayılı B.K.K., Ek Madde 3

gerekmektedir. Ancak, boş kadro çok az açıklanmaktadır. Ayrıca, daha önce verilmeyen becayiş (karşılıklı yer değiştirme) istekleri de yine 1 yıl çalışma şartını yerine getirme koşuluna bağlanmıştır.

3.2.7. Sözleşmeli Personel İstihdamında Yaş Şartı Aranması

Memur alımlarında yaş şartının aranması, çok sayıda adaydan gelen tepki üzerine kaldırılmıştır. Bu konuyla ilgili, 4 Haziran 2006 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan düzenleme şu şekildedir:

“EK MADDE 3- Kamu Kurum ve Kuruluşları, kanunlarda ya da kanunların bu konuya dair düzenleme yetkisi öngördüğü tüzük ve yönetmeliklerde yer alan özel hükümler haricinde, merkezi yerleştirme yapılmasını talep edecekleri kadro ve pozisyonlar için yaş sınırı tespit edemezler.”

2006 yılında yapılmış olan bu düzenleme sadece ÖSYM aracılığı ile yürütülen merkezi yerleştirmeleri kapsamaktadır. Bu dönemde yoğun olarak merkezi yerleştirme ile personel alındığı için, 4/B’li personel alımı düşünülmemiştir. Ancak 2007 yılında 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda yapılan düzenleme ile 4/B’li sözleşmeli personel ÖSYM tarafından merkezi yerleştirme ile istihdam edilebilmektedir. 2006 yılında Bakanlar Kurulunca alınan bu karar gayet açık olup, kamu kurumları 4/B’li alımlarında bu maddeyi atlamaktadırlar. Örneğin, son olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 107 sözleşmeli mühendis almaktadır. Adı geçen bu Bakanlık eğer memur alacak olsaydı yaş şartı aramayacaktı ancak 4/B’li sözleşmeli personel aldığı için, düzenlemenin açığından yararlanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının bu maddeyi gözden kaçırmamaları için 4/B esaslarında mutlaka değişiklik yapılmalıdır.²¹⁸

3.2.8. Mevzuatla İlgili Sıkıntılar

Memur, “Kamu kurum ve kuruluşlarında genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa eden görevliler” olarak tanımlanmakta ve memurlar için 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktadır. 657 Sayılı Kanunu’nun 4 üncü maddesi (b) bendi kapsamında istidam edilen sözleşmeli

²¹⁸ 4b Alımlarında, Hükümetin 'Yaş Şartı Konulamayacağına' Dair İradesi Hiç Sayılıyor, <<http://www.memurlar.net/haber/182837/>>, (20.09.2010)

personel için ise, Sözleşmeli personel, “zaruri ve istisnai hallerde sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri” tanımı yapılmakta ve bu personel hakkında, 6.6.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda yer alan hükümler ve Maliye Bakanlığınca vize edilen hizmet sözleşmesi hükümleri uygulanmaktadır. Ancak, sözleşmeli personel uygulaması zamanla yaygınlaşarak; 657’de tanımlanan sınırlı, istisnai bir istihdam kategorisi olmanın ötesine geçmiş “ana istihdam biçimi” olma niteliği kazanmıştır. Böylelikle, sözleşmeli personel uygulamasının giderek yaygınlaştığını ve sayının artmasıyla beraber asli ve sürekli hizmetlerin de sözleşmeli personele devredildiğini görüyoruz. Bununla beraber, en çok tercih edilen sözleşmeli istihdam türü olan 657 sayılı Yasanın 4/b maddesine tabi sözleşmeli personel statüsü, memur ve diğer sözleşmeli personel statüleri ile karşılaştırıldığı zaman haklarının daha zayıf olduğunu söyleyebiliriz. Sayıları hızla artan ve genel istihdam şekline dönüşen bu statü için 7/15754 sayılı Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar yetersiz kalmaktadır.

06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar 18 madde, 10 geçici madde ve 6 ek maddeden oluşmaktadır. Sözleşmeli personel ile ilgili iyileştirmeler özellikle son yıllarda yapılmaktadır. 21/04/2007 tarihinde yürürlüğe giren 5620 sayılı Kanun ile sözleşmeli personele sendikaya üye olma hakkı verilmesi bu yönden olumlu bir gelişmedir. Sözleşmelerinin feshedileceğinden çekinen sözleşmeli personel daha önceleri haklarını aramada daha çekinceli davranırken sendikaların aracılığı ve yardımıyla biraz daha cesaret almıştır. Yaşadıkları sorunları yargıya taşıyan sözleşmeli personel açılan birçok dava ve yargı kararıyla sözleşmeli personel lehine haklar kazanmışlardır. (sürekli görev yolluğu, 30 günü aşan hastalık izni vb.) Ancak, sözleşmeli personel lehine çıkan bu yargı kararlarından Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda düzenleme yapılmamasından dolayı 657-4/B statüsündeki personelin tümü yararlanamamaktadır. Kazanılan davalar sonucunda yasal düzenlemelerin yapılmamış olması, mevzuattaki eksiklikler hukuki boşlukların doğmasına sebep olmaktadır. Bu durumun sonuçlarını ise şöyle sıralayabiliriz: (1) mevzuatın yetersiz kalması, (2) mevzuattaki bazı hükümlerin açık ve net olmaması,

(3) mevzuat dağınıklığı, (4) mevzuattaki karmaşıklık sebebiyle sözleşmeli personelin tam olarak haklarını bilmemesi ve idarelerin yanlış yada eksik uygulamaları, (5) kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamaları arasında birlik eksikliği, (6) bütün bunların sonucunda birçok 657 sayılı Yasaya tabi 4/b’li sözleşmeli personelin yaşadığı mağduriyetler.

3.2.9. Ödüllendirmenin Olmaması

Kadrolu personele gayret ve çalışmalarından dolayı başarı belgesi, üstün başarı belgesi ve ödül verilebilmektedir. Bu konu ile ilgili düzenleme 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 122. Maddesinde yer almaktadır. 25 Şubat 2011 tarihli mükerrer Resmi Gazetede yayınlanan Torba Yasa Kanununda yeniden düzenlenen bu madde şu şekildedir: “Görevli oldukları kurumlarda olağanüstü gayret ve çalışmaları ile emsallerine göre başarılı görev yapmak suretiyle; kamu kaynağında önemli ölçüde tasarruf sağlanmasında, kamu zararının oluşmasının önlenmesinde ve önlenemez kamu zararlarının önemli ölçüde azaltılmasında, kamusal fayda ve gelirlerin beklenenin üzerinde artırılmasında veya sunulan hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Üstün başarı belgesi verilenlere, merkezde bağlı veya ilgili bakan ve illerde valiler tarafından uygun görülmesi hâlinde en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) % 200’üne kadar ödül verilebilir. Bu maddeye göre bir malî yıl içinde ödüllendirileceklerin sayısı, kurumun yılbaşındaki dolu kadro mevcudunun binde onundan, Gümrük Müsteşarlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü kadroları için binde yirmisinden fazla olamaz.....Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir.”

Yeni düzenleme ile başarılı olan memurlara verilen ödül miktarı teşvik edici hale getirilmiştir. Ancak bu düzenleme sadece memurları kapsamaktadır. 4/B’ li sözleşmeli personelin böyle bir hakkı bulunmamaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ'NDE “657 SAYILI YASA’NIN 4/B MADDESİ ÇERÇEVESİNDE SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI” ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

4.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Ülkemizde son yıllarda kamu personel sisteminde yaşanan değişimlerle beraber sözleşmeli personel istihdamı da artmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamı türleri içerisinde en çok tercih edilen istihdam çeşidi ise, 657 Sayılı Yasanın 4/b maddesi kapsamında yapılan istihdamdır.

Kamu personel sisteminde istihdam türlerinin çeşitlenmesi ile beraber aynı kurumda, aynı bölümde, aynı işi yapan farklı statüde, farklı haklara sahip, farklı maaşlarla çalışan kamu çalışanları ortaya çıkmaktadır. Bu durum, kamu personel sisteminin önemli sorunlarından olan eşitsizlik sorununu derinleştirmektedir. Araştırmamızın amacı ise, bu duruma örnek teşkil eden 657 sayılı yasanın 4/b maddesine tabi sözleşmeli personelin durumunu, görüşlerini ve sıkıntılarını ortaya koymaktır.

Araştırmamızın kapsamını ise, Akdeniz Üniversitesi’nde 657 S.D.M.K. 4/B maddesine göre çalışan sözleşmeli personel oluşturmaktadır.

Tablo 8: Akdeniz Üniversitesi 657 S.D.M.K 4/B Maddesine Göre Çalışan Sözleşmeli Personel

UNVAN	DOLU	BOŞ
Büro Personeli	91	-
Destek Personeli	39	-
Teknisyen	1	-
Tekniker	3	-
Laborant	4	-
Biyolog	9	-
Diğer Sağlık Personeli	38	-
Diğer Teknik Hizmet Personeli	1	-
Eczacı	1	-
Hemşire	108	-
Sağlık Fizikçisi	3	-
Sağlık Teknikeri	69	-
Sağlık Teknisyeni	1	-
Diyetisyen	1	-
Doktor	1	-
Mühendis	1	-
Sosyal Çalışmacı	1	-
Sistem Programcısı	-	1
Çözümleyici	1	2
Sınırlı Kaptan	1	-
Usta Gemici	2	1
Gemici	1	3
Yağcı	2	-
TOPLAM	379	7

Akdeniz üniversitesinde toplam 386 4/B’li sözleşmeli personel kadrosu bulunmaktadır. Bu toplam kadronun 7’si boş, 379’u ise doludur. Üniversitede çalışan sözleşmeli personelin büyük çoğunluğunu hemşire (108), büro personeli (91), sağlık teknikeri (69), destek personeli (39) ve diğer sağlık personeli (38) oluşturmaktadır. Ayrıca Üniversitede çalışan toplam 379 sözleşmeli personelin 335’i Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü’ne bağlı olarak, 37’si Sağlık Kültür ve Spor Dairesi

Başkanlığı'na bağlı olarak, 6'sı Su Ürünlerine Fakültesi'ne bağlı olarak ve 1 kişi ise Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'na bağlı olarak çalışmaktadır.

4.2. Araştırmanın Yöntemi

Araştırma yöntemi olarak 'nitel araştırma yöntemi' seçilmiş, veri toplama aracı olarak ise **anket tekniği** kullanılmıştır. Anketler örneklem grubuna yaklaşık iki aylık süre içerisinde günün belli saatlerinde uygulanmıştır. Katılımcıların birçoğunun vardiyalı çalışması, iş yoğunluğu sebebiyle zaman ayırmakta güçlük çekmeleri ve anketi doldurma konusunda çekinceli davranmaları anket uygulaması sırasında karşılaşılan sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anket soruları literatür çalışmasında kullanılan kaynaklar, makale çalışmaları ve internette dile getirilen sıkıntılar dikkate alınarak hazırlanmıştır. Araştırmada kullanılan anket formu 3 bölümden oluşmaktadır.

İlk bölümde, katılımcıların genel özelliklerinin (cinsiyet, yaş, eğitim, maaş, görev vb.) belirlenmesini amaçlayan sorular yer almaktadır.

İkinci bölüm ise, araştırmaya katılan sözleşmeli personelin tutum ve görüşlerini ölçmeye yöneliktir. Bu amaçla toplam 32 adet ifade ve derecelendirmelerine yer verilmiştir. Derecelendirme yapılırken 5 noktalı Likert ölçeği kullanılmıştır. Katılımcılar verilen ifadeleri 5-Tamamen Katılıyorum, 4-Katılıyorum, 3-Kararsızım, 2-Katılmıyorum, 1-Hiç Katılmıyorum şeklinde değerlendirmiştir.

Üçüncü bölüm ise toplam 5 sorudan oluşmaktadır. Bu soruların dördünü çoktan seçmeli sorular oluşturmakta, birini ise sıralamayı gerektiren soru oluşturmaktadır. Çoktan seçmeli sorularda katılımcılardan kendilerine en yakın seçeneği işaretlemeleri istenmiştir. Katılımcıların birçoğu birden fazla seçenek işaretledikleri için değerlendirme 1-İşaretlemiş, 2-İşaretlememiş şeklinde yapılmıştır. Sıralamayı gerektiren soruda ise katılımcılara seçenekler verilmiş bu seçenekler arasında birden beşe kadar önem sırasına göre sıralama yapmaları istenmiştir.

Verilerin tamamı toplandıktan sonra SPSS 15.0 istatistik paket programına girilerek analiz edilmiştir. Verilerin analizinde tanımlayıcı istatistiksel analiz yöntemlerinden ve parametrik olmayan analiz yöntemlerinden faydalanılmıştır.

4.3. Araştırmanın Bulguları ve Yorumları

4.3.1. Demografik Özellikler ve Genel Bilgiler

Örneklem kapsamındaki katılımcıların cinsiyet, yaş, eğitim durumları, görevleri, hizmet yılları, gelir düzeyleri ve sendika üyeliğine ilişkin bulgular, anketin ilk bölümündeki kapalı uçlu sorulara verilen yanıtlardan elde edilmiş ve tablo haline getirilmiştir.

Tablo 9: Katılımcıların Genel Bilgileri

CİNSİYET	Frekans	Yüzde	YAŞ	Frekans	Yüzde	EĞİTİM	Frekans	Yüzde
Erkek	67	34,7	21-25	5	2,6	İlköğretim	21	10,9
Kadın	126	65,3	26-30	49	25,4	Lise	45	23,3
TOPLAM	193	100	31-35	83	43,0	Ön Lisans	47	24,4
MED. HAL	Frekans	Yüzde	36-40	33	17,1	Lisans	77	39,9
Evli	151	78,2	41-45	14	7,3	Lisansüstü	3	1,6
Bekâr	42	21,8	45 ve Üzeri	9	4,7	TOPLAM	193	100
TOPLAM	193	100	TOPLAM	193	100			
GÖREV	Frekans	Yüzde	GELİR	Frekans	Yüzde	HİZ.YILI	Frekans	Yüzde
Büro Per.	68	35,2	750-1000	5	2,59	1-2	4	2,1
Hemşire	50	25,9	1001-1250	46	23,83	3-5	19	9,8
Sağ. Teknik.	26	13,5	1251-1500	72	37,31	6-10	91	47,2
Diğ.Sağ.Per.	2	1,0	1501-1750	65	33,68	11-15	51	26,4
Biyolog	4	2,1	1751-2000	2	1,04	16-20	22	11,4
Sağ.Teknisy	8	4,1	2001 ve üzeri	3	1,55	21 ve Üzeri	6	3,1
Laborant	4	2,1	TOPLAM	193	100	TOPLAM	193	100
Tekniker	1	0,5	SEND. ÜYE	Frekans	Yüzde			
Teknisyen	1	0,5	Evet	166	86,0			
Destek Per.	23	11,9	Hayır	27	14,0			
Diğer	6	3,1	TOPLAM	193	100			
TOPLAM	193	100						

Ankete katılan toplam 193 4/B’li sözleşmeli personelin %65,3’ünü kadınlar, %34,7’sini ise erkekler oluşturmaktadır. Bunların %78,2’si evli, %21,8’i ise bekârdır.

Yaş dağılımlarına baktığımız zaman ise, katılımcıların %43’lük bir oranla en fazla 31-35 yaş aralığında yer aldığını görüyoruz. Onu %25,4’lük bir oranla 26-30 arası yaş, %17,1’lik oranla 36-40 arası yaş, %7,3’lük bir oranla 41-45 arası yaş, %4,7’lik bir oranla 45 ve üzeri yaş, %2,6’lık bir oranla 21-25 arası yaş takip etmektedir.

Ankete katılan 4/B’li sözleşmeli personelin eğitim durumlarındaki dağılıma baktığımız zaman, büyük çoğunluğunu yani %39,9’unu lisans mezunlarının oluşturduğunu görüyoruz. Lisans mezunları dışında kalan kısmı ise %24,4 ile ön lisans mezunları, %23,3 ile lise mezunları, %10,9 ile ilköğretim mezunları ve %1,6 ile lisansüstü mezunları tamamlamaktadır.

Katılımcıların hizmet yılı dağılımlarına baktığımız zaman ise, %47,2’si (91 kişi) 6-10 yıl arasında, %26,4’ü (51 kişi) 11-15 yıl arasında, %11,4’ü (22 kişi) 16-20 yıl arasında, %9,8’i (19 kişi) 3-5 yıl arasında, %3,1’i (6 kişi) 21 yıl ve üzerinde, %2,1’i (4 kişi) 1-2 yıl arasında toplandığını görüyoruz. Buradan ise katılımcıların çoğunun 6-10 yıl arasında yer aldığını söyleyebiliriz.

Katılımcıların aylık gelirleri incelendiğinde ise büyük çoğunluğun (%37,31) 1.251-1.500 TL gelir aldığı ortaya çıkmaktadır. Sıralamada daha sonra %33,68 ile 1.501-1.750 TL gelir alan grup, %23,83 ile 1.001-1.250 TL gelir alan grup, %2,59 ile 750-1000 TL gelir alan grup, %1,55 ile 2001 ve üzeri gelir alan grup ve son olarak %1,4 ile 1.751-2000 TL gelir alan grup yer almaktadır.

Ankete katılan 4/B’li sözleşmeli personelin kurum içindeki görev dağılımları ise şu şekildedir; %35,2 büro personeli, %25,9 hemşire, %13,5 sağlık teknikeri, %11,9 destek personeli, %4,1 sağlık teknisyeni, %2,1 biyolog ve laborant, %1,0 diğer sağlık personeli, %0,5 teknisyen ve teknikerden oluşmaktadır. Katılımcıların %3,0’unu oluşturan ‘diğer’ grupta ise doktor, gemi adamı ve mühendis bulunmaktadır.

“Herhangi bir sendikaya üye misiniz?” sorusuna verilen cevaplara baktığımız zaman ankete katılan 4/B’li sözleşmeli personelin örgütlenme isteğinin yüksek olduğunu görüyoruz. Katılımcıların %86,0’ı bu soruya evet cevabını vermiş, %14,0’ı ise hayır cevabını vermiştir.

4.3.2. Seçenekli ve Sıralamalı Sorular

Ankette likert tipi derecelendirme ölçeği kapsamında hazırlanan soruların haricinde 4 tane seçenekli soru ile 1 tane sıralamalı soru sorulmuştur. Bu soruların 4 tanesinde katılımcıların birçoğu birden fazla seçenek işaretlediği için değerlendirme işaretlemiş-işaretlememiş şeklinde yapılmıştır. Sıralamalı soruda ise, katılımcılardan verilen seçenekler arasında 1’den 5’e kadar önem sıralaması yapılması istenmiştir.

Tablo 10: Sözleşmeli Personelin İş güvencesi İle İlgili En Önemli Sıkıntısı

	Sizce Sözleşmeli Personelin iş güvencesi ile ilgili en önemli sıkıntısı nedir?	İşaretlemiş	Yüzde
1	Geleceğe güvenle bakamıyorum	135	69,9
2	Sözleşmeli personele geçici gözüyle bakılıyor.	68	35,2
3	İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.	58	30,1
4	İş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.	44	22,8
5	Haksızlıklara karşı sessiz kalıyorum.	35	18,1
6	Üzerimde baskı hissediyorum.	24	12,4

Katılımcılara “sözleşmeli personelin iş güvencesi ile ilgili en önemli sıkıntılarının ne olduğu” sorulmuştur. Yapılan değerlendirme sıralama yapılarak yukarıdaki tabloya aktırılmıştır. Buna göre, sözleşmeli personelin iş güvencesi ile ilgili en önemli sıkıntısı %69,9’la “geleceğe güvenle bakamamalarıdır”. Sıralamayı %35,2 ile “sözleşmeli personele geçici gözle bakılıyor, %30,1 ile “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum”, %22,8 ile iş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.”, %18,1 ile haksızlığa karşı sessiz kalıyorum.”, %12,4 ile üzerimde baskı hissediyorum.” izlemektedir.

Tablo 11: Sözleşmeli Olarak Çalışmanın Yaşattığı En Önemli Sorun

	Sözleşmeli olarak çalışmanın size yaşattığı en önemli sorun nedir?	İşaretlemiş	Yüzde
1	Gelecek kaygısı/belirsizlik	147	76,2
2	Eşitsizlik	62	32,1
3	Mali sıkıntılar	42	21,8
4	Çalışma ortamı sıkıntıları (kamu personeli arasındaki farklılıklardan doğan sıkıntılar, stres vb.)	41	21,2
5	Keyfi uygulamalar	16	8,3
6	Aile düzeninin bozulması	11	5,7
7	Diğer (siz ekleyebilirsiniz.....)	4	2,1

Katılımcılar, sözleşmeli olarak çalışmanın kendilerine yaşattığı en önemli sorunun (%76,2) gelecek kaygısı ve belirsizlik olduğunu düşünmektedir. Bu düşünceyi %32,1 ile eşitsizlik, %21,8 ile mali sıkıntılar, 21,2 ile çalışma ortamı sıkıntıları, %8,3 ile keyfi uygulamalar, %5,7 ile aile düzeninin bozulması izlemektedir. %2,1 ile diğer seçeneğinde yer alan cevaplar ise şöyledir; “2. Öğretimden yararlanamama”, kurumumda yükselemeyeceğimi düşünüyorum.”, “sürekli icap”, “yükselmenin olmaması ve kişisel kapasitenin ortaya konulamaması.”

Tablo 12: Sözleşme Feshi Hükümlerinin İş Güvencesini Tehdit Eden Bir Unsur Olarak Algılanması

	Sözleşmenin feshi hükümlerinden <u>en çok</u> hangisinin iş güvencenizi tehdit ettiğini düşünüyorsunuz?	İşaretlemiş	Yüzde
1	Hizmetinin gerektirdiği pozisyona ihtiyaç kalmaması	111	57,5
2	İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi	51	26,4
3	Hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymaması nedeniyle bağlı bulundukları yöneticileri tarafından yazılı olarak uyarılmasına rağmen söz konusu koşullara uymama halinin tekrarlanması	33	17,1
3	Hiçbiri	33	17,1
4	Sözleşme dönemi içerisinde mazeretsiz ve kesintisiz üç gün veya toplam on gün süreyle görevine gelmemesi	16	8,3
5	İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması	4	2,1
6	Bir proje kapsamında işe alınması durumunda istihdam edildiği projenin tamamının veya proje bölümlerinin sözleşmede öngörülen süreden önce tamamlanması	2	1,0

Katılımcılara “sözleşmenin feshi hükümlerinden en çok hangisinin iş güvencesini tehdit ettiği” sorulmuştur. Katılımcıların çoğunluğu yani %57,5’i “hizmetinin gerektirdiği pozisyona ihtiyaç kalmaması”, %26,4’ü “işe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi” seçeneğini işaretlemiştir.

Tablo 13: İş Kaybetmeye Sebep Olacak En Önemli Tehdit Algılaması

	İşinizi kaybetmenize sebep olacak en önemli tehdit sizce hangisidir?	İşaretlemiş	Yüzde
1	Ciddi bir sağlık sorunu	86	44,6
2	Bağlı bulunduğunuz yerin ciddi bütçe sıkıntısı	72	37,3
3	Hizmetinin gerektiği pozisyona gerek kalmaması	71	36,8
4	Amirlerle yaşanan uyumsuzluk, sorun	33	17,1
5	Ekonomik kriz	23	11,9
5	İşle ilgili önemli bir hata yapmak	23	11,9
6	Hiçbiri	15	7,8

Katılımcılar, %44,6 ile ciddi bir sağlık sorununu işlerini kaybetmeye sebep olacak en önemli tehdit olarak görmektedirler. Sıralamayı %37,3 ile bağlı bulunulan yerin ciddi bütçe sıkıntısı, %36,8 ile hizmetin gerektirdiği pozisyona gerek kalmaması, %17,1 ile amirlerle yaşanan uyumsuzluk sorun, %11,9 ile ekonomik kriz ve işle ilgili önemli bir hata yapmak, %7,8 ile hiçbiri seçenekleri izlemektedir.

Tablo 14: Sözleşmeli Personelin En Önemli Beş Sorunu

Sözleşmeli personel sorunlarından en önemli beş tanesini yazınız.	1.Önem	2. Önem	3. Önem	4. Önem	5. Önem
İş Güvencesi	380	128	54	16	9
Gelecek kaygısı/belirsizlik	290	260	27	26	6
Ücretle ilgili sıkıntılar (yetersiz olması, farklılıklar,eşitsizlik vb.)	105	132	123	32	19
Sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıklar	0	28	51	42	29
Sözleşmeli-memur ayrımı	100	44	81	54	28
Tayin hakkının kısıtlı olması	8	22	23	30	18
Yükselme hakkının olmaması	30	72	117	64	23
Mevzuattan doğan sıkıntılar (mevzuatın açık-net olmaması, düzenlemelerin yetersiz olması, bütünlük olmaması,uygulama farklılıkları vb.)	25	28	48	54	39
Yöneticinin tutum ve davranışları	20	4	6	32	17
Diğer	0	0	6	4	1

Ankete katılan 4/B’li sözleşmeli personelden, verilen seçenekler arasında 1’den 5’e kadar önem sıralaması yapması istenmiştir. Önem sıralamasına göre puan verilmiş, bu puanlar ilgili önem kutularındaki cevap sayıları ile çarpılmıştır. Bulunan değerler ise önem kutularının içine yazılmıştır. 1. öneme 5 puan; 2. öneme 4 puan; 3. öneme 3 puan; 4. öneme 2 puan; 5. öneme 1 puan verilmiştir.

Katılımcılar **1. derecede** önemli gördükleri sorunları şöyle sıralamışlardır; iş güvencesini (380), gelecek kaygısı/belirsizlik (290), ücretle ilgili sıkıntılar (105), sözleşmeli memur ayrımı (100), yükselme hakkının olmaması (30), mevzuattan doğan sıkıntılar (25), yöneticinin tutum ve davranışları (20), tayin hakkının kısıtlı olması (8). Katılımcıların **2. derecede** önemli gördükleri sorunlar ise, gelecek kaygısı/belirsizlik (260), ücretle ilgili sıkıntılar (132), iş güvencesi (128), yükselme hakkının olmaması (72), sözleşmeli memur ayrımı (44), sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıklar ve mevzuattan doğan sıkıntılar (28), tayin hakkının kısıtlı olması (22) ve yöneticinin tutum ve davranışları (4) şeklinde sıralayabiliriz. Katılımcıların **3. derecede** önemli gördüklerini ise şu şekilde sıralayabiliriz; ücretle

ilgili sıkıntılar (123), yükselme hakkının olmaması (117), sözleşmeli memur ayrımı (81), iş güvencesi (54), sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıklar (51), mevzuattan doğan sıkıntılar (48), gelecek kaygısı/ belirsizlik (27), tayin hakkının kısıtlı olması (23), yöneticinin tutum ve davranışları (6), görevlendirmelerde eşitsizlik (diğer) (6). Katılımcılar **4. derecede** önemli gördükleri sorunlar ise; yükselme hakkının olmaması (64), sözleşmeli memur ayrımı ve mevzuattan doğan sıkıntılar (54), sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıklar (42), ücretle ilgili sıkıntılar ve yöneticinin tutum ve davranışları (32), tayin hakkının kısıtlı olması (30), gelecek kaygısı/belirsizlik (26), iş güvencesi (16) ve görevlendirmelerde eşitsizlik (diğer) (4) şeklinde sıralayabiliriz. Son olarak, katılımcılar, mevzuattan doğan sıkıntıları (39), sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıkları (29), sözleşmeli memur ayrımını (28), yükselme hakkının olmamasını (23), ücretle ilgili sıkıntıları (19), tayin hakkının kısıtlı olması (18), yöneticinin tutum ve davranışlarını (17), iş güvencesi (9), gelecek kaygısı/belirsizliği (6), emeklilikle ilgili belirsizliği (diğer) (1) **5. derecede** önemli bulmaktadır.

Kısaca özetleyecek olursak, ankete katılan sözleşmeli personel, iş güvencesini 1. derecede önemli, gelecek kaygısı ve belirsizliği 2. derecede önemli, ücretle ilgili sıkıntıları 3. derecede önemli, yükselme hakkının olmamasını 4. Derecede önemli mevzuattan doğan sıkıntıları ise 5. Derecede önemli bulmaktadır.

4.3.3. Tutum Soruları

Bu bölümde, 5’li likert derecelendirme ölçeği kapsamında hazırlanan 32 soruya yer verilmiştir.

Tablo 15: Katılımcıların Görüşleri

S.No	İfade	Yargı	Frekans	Yüzde	Ağırlıklı Ortalama	Standart Sapma
1	Kamu kurumunda çalışmaktan memnunum.	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	4,23	0,823
		Katılmıyorum	7	3,6		
		Kararsızım	15	7,8		
		Katılıyorum	90	46,6		
		Tamamen Katılıyorum	79	40,9		
2	Bulunduğum statüden (4B sözleşmeli personel) memnunum.	Hiç Katılmıyorum	21	10,9	3,11	1,213
		Katılmıyorum	41	21,2		
		Kararsızım	55	28,5		
		Katılıyorum	48	24,9		
		Tamamen Katılıyorum	28	14,5		
3	İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.	Hiç Katılmıyorum	7	3,6	3,45	1,140
		Katılmıyorum	46	23,8		
		Kararsızım	28	14,5		
		Katılıyorum	78	40,4		
		Tamamen Katılıyorum	34	17,6		
4	İs güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor.	Hiç Katılmıyorum	3	1,6	3,56	0,972
		Katılmıyorum	27	14,0		
		Kararsızım	52	26,9		
		Katılıyorum	80	41,5		
		Tamamen Katılıyorum	31	16,1		

5	İs güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.	Hiç Katılmıyorum	4	2,1	3,61	1,046
		Katılmıyorum	37	19,2		
		Kararsızım	23	11,9		
		Katılıyorum	96	49,7		
		Tamamen Katılıyorum	33	17,1		
6	İş güvencesinin zayıf olması iş stresini artırıyor	Hiç Katılmıyorum	4	2,1	3,72	1,049
		Katılmıyorum	36	18,7		
		Kararsızım	9	4,7		
		Katılıyorum	106	54,9		
		Tamamen Katılıyorum	38	19,7		
7	İş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerimde baskı hissediyorum.	Hiç Katılmıyorum	4	2,1	3,61	1,031
		Katılmıyorum	36	18,7		
		Kararsızım	23	11,9		
		Katılıyorum	99	51,3		
		Tamamen Katılıyorum	31	16,1		
8	İş güvencesinin zayıf olması işe bağlılığımı olumsuz etkiliyor.	Hiç Katılmıyorum	7	3,6	3,29	1,117
		Katılmıyorum	54	28,0		
		Kararsızım	33	17,1		
		Katılıyorum	74	38,3		
		Tamamen Katılıyorum	25	13,0		
9	İs güvencesizliği daha güvenceli iş olanakları aramaya sevk etmektedir.	Hiç Katılmıyorum	7	3,6	3,28	1,106
		Katılmıyorum	51	26,4		
		Kararsızım	42	21,8		
		Katılıyorum	67	34,7		
		Tamamen Katılıyorum	26	13,5		

10	Kurumumda sözleşmeli personel ile memur arasında ayırım yapıldığını düşünüyorum.	Hiç Katılmıyorum	3	1,6	3,92	1,094
		Katılmıyorum	26	13,5		
		Kararsızım	27	14,0		
		Katılıyorum	64	33,2		
		Tamamen Katılıyorum	73	37,8		
11	Memurlarla karşılaştırıldığı zaman sözleşmeli personele eşit davranılmıyor.	Hiç Katılmıyorum	3	1,6	3,98	1,058
		Katılmıyorum	20	10,4		
		Kararsızım	31	16,1		
		Katılıyorum	62	32,1		
		Tamamen Katılıyorum	77	39,9		
12	Sözleşmeli-memur arasındaki farklılıklar takım çalışmasını olumsuz etkiliyor.	Hiç Katılmıyorum	4	2,1	3,85	1,086
		Katılmıyorum	30	15,5		
		Kararsızım	16	8,3		
		Katılıyorum	84	43,5		
		Tamamen Katılıyorum	59	30,6		
13	Haklarımı iyi biliyorum.	Hiç Katılmıyorum	4	2,1	3,45	0,962
		Katılmıyorum	32	16,6		
		Kararsızım	51	26,4		
		Katılıyorum	85	44,0		
		Tamamen Katılıyorum	21	10,9		
14	Sözleşmeli personel ile ilgili yargı kararlarını takip ediyorum.	Hiç Katılmıyorum	3	1,6	3,74	0,967
		Katılmıyorum	27	14,0		
		Kararsızım	23	11,9		
		Katılıyorum	105	54,4		
		Tamamen Katılıyorum	35	18,1		

15	İdare ve amirler 4/b sözleşmeli mevzuatını iyi derecede bilip, doğru uygulamaktadır.	Hiç Katılmıyorum	18	9,3	2,85	0,968
		Katılmıyorum	45	23,3		
		Kararsızım	84	43,5		
		Katılıyorum	39	20,2		
		Tamamen Katılıyorum	7	3,6		
16	"Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" yeterince açık ve nettir.	Hiç Katılmıyorum	23	11,9	2,68	1,025
		Katılmıyorum	65	33,7		
		Kararsızım	62	32,1		
		Katılıyorum	36	18,7		
		Tamamen Katılıyorum	7	3,6		
17	Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum. (Torba Yasayı da dikkate alarak değerlendirin.)	Hiç Katılmıyorum	26	13,5	2,46	0,941
		Katılmıyorum	84	43,5		
		Kararsızım	56	29,0		
		Katılıyorum	23	11,9		
		Tamamen Katılıyorum	4	2,1		
18	'Sözleşme feshi hükümleri' adil ve yerindedir.	Hiç Katılmıyorum	41	21,2	2,23	0,855
		Katılmıyorum	78	40,4		
		Kararsızım	62	32,1		
		Katılıyorum	12	6,2		
		Tamamen Katılıyorum	0	0		
19	Maaşımı yeterli buluyorum	Hiç Katılmıyorum	50	25,9	2,20	0,977
		Katılmıyorum	79	40,9		
		Kararsızım	40	20,7		
		Katılıyorum	23	11,9		
		Tamamen Katılıyorum	1	0,5		

20	Yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkilemektedir.	Hiç Katılmıyorum	5	2,6	4,06	0,950
		Katılmıyorum	11	5,7		
		Kararsızım	18	9,3		
		Katılıyorum	92	47,7		
		Tamamen Katılıyorum	67	34,7		
21	Memur ve sözleşmeli arasında amirin tutum ve davranışlarında herhangi bir fark yoktur.	Hiç Katılmıyorum	29	15,0	2,86	1,166
		Katılmıyorum	51	26,4		
		Kararsızım	39	20,2		
		Katılıyorum	66	34,2		
		Tamamen Katılıyorum	8	4,1		
22	Bölümümde sözleşmeli-memur ayrımı olmadan herkes eşit ağırlıkta çalışıyor.	Hiç Katılmıyorum	19	9,8	3,27	1,191
		Katılmıyorum	37	19,2		
		Kararsızım	32	16,6		
		Katılıyorum	82	42,5		
		Tamamen Katılıyorum	23	11,9		
23	Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	4,62	0,691
		Katılmıyorum	3	1,6		
		Kararsızım	2	1,0		
		Katılıyorum	53	27,5		
		Tamamen Katılıyorum	133	68,9		
24	Kadro verilirse, sağlanan güvencenin verdiği rahatlıkla iş veriminin düşeceğini düşünüyorum	Hiç Katılmıyorum	118	61,1	1,51	0,791
		Katılmıyorum	60	31,1		
		Kararsızım	9	4,7		
		Katılıyorum	3	1,6		
		Tamamen Katılıyorum	3	1,6		

25	Kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte.	Hiç Katılmıyorum	3	1,6	4,01	1,070
		Katılmıyorum	24	12,4		
		Kararsızım	19	9,8		
		Katılıyorum	69	35,8		
		Tamamen Katılıyorum	78	40,4		
26	Sözleşmeli personel için Sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	4,09	0,894
		Katılmıyorum	11	5,7		
		Kararsızım	24	12,4		
		Katılıyorum	87	45,1		
		Tamamen Katılıyorum	69	35,8		
27	Haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum.	Hiç Katılmıyorum	16	8,3	2,84	1,026
		Katılmıyorum	61	31,6		
		Kararsızım	64	33,2		
		Katılıyorum	42	21,8		
		Tamamen Katılıyorum	10	5,2		
28	Haklarımızın daha çok yargı yoluyla kazanıldığını düşünüyorum.	Hiç Katılmıyorum	0	0	3,87	0,861
		Katılmıyorum	15	7,8		
		Kararsızım	41	21,2		
		Katılıyorum	92	47,7		
		Tamamen Katılıyorum	45	23,3		
29	İdare veya amirlerle sorun yaşarsam işimi kaybedebileceğimi düşünüyorum	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	3,70	1,062
		Katılmıyorum	33	17,1		
		Kararsızım	35	18,1		
		Katılıyorum	74	38,3		
		Tamamen Katılıyorum	49	25,4		

30	Bütçe sıkıntıları sebebiyle işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	3,77	1,056
		Katılmıyorum	31	16,1		
		Kararsızım	29	15,0		
		Katılıyorum	78	40,4		
		Tamamen Katılıyorum	53	27,5		
31	Ülkede yaşanan ekonomik bir kriz durumunda işimi kaybedeceğimi düşünüyorum.	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	3,82	1,012
		Katılmıyorum	23	11,9		
		Kararsızım	38	19,7		
		Katılıyorum	75	38,9		
		Tamamen Katılıyorum	55	28,5		
32	Sözleşmeli personel ile ilgili yasal değişiklikleri takip ediyorum.	Hiç Katılmıyorum	2	1,0	3,90	0,807
		Katılmıyorum	10	5,2		
		Kararsızım	31	16,1		
		Katılıyorum	112	58,0		
		Tamamen Katılıyorum	38	19,7		

Yukarıdaki tabloda yer alan soruların bir bölümü hipotez analizleri bölümünde daha yakından incelenmiştir. Bu nedenle, tablodaki bütün sorular tek tek yorumlanmayacak sadece hipotez analizlerinde yer almayan birkaç soruya kısaca değinilecektir.

“İş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.” Sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,61, “iş güvencesinin zayıf olması iş stresini artırıyor” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,72, “iş güvencesizliği daha güvenceli iş olanakları aramaya sevk ediyor.” sorusuna verilen cevapların ortalaması ise 3,28’dir. Genel olarak iş güvencesinin zayıf olması katılımcıları olumsuz yönde etkilemektedir.

“Memurlarla karşılaştırıldığı zaman sözleşmeli personele eşit davranılmıyor.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,98, “sözleşmeli-memur arasındaki

farklılıklar takım çalışmasını olumsuz etkiliyor” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,85, “Kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemektedir.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 4,01’dir. Katılımcıların birçoğu çalışanlar arasında eşitsizlik olduğunu düşünmekte ve bu durumun çalışanları olumsuz etkilediğini düşünmektedir.

“Sözleşmeli personel ile ilgili yargı kararlarını takip ediyorum.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,74, “Sözleşmeli personel ile ilgili yasal değişiklikleri takip ediyorum.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,90’dır. Buradan katılımcıların çoğunun sözleşmeli personel ile ilgili değişiklikleri takip ettiğini görüyoruz.

“İdare veya amirlerle sorun yaşarsam işimi kaybedebileceğimi düşünüyorum.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,70, “Bütçe sıkıntıları sebebiyle işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” sorusuna verilen cevapların ortalaması 3,77, “Ülkede yaşanan ekonomik bir kriz durumunda işimi kaybedeceğimi düşünüyorum.” sorusuna verilen cevapların ortalaması ise 3,82’dir. Görüldüğü gibi, katılımcıların önemli bir çoğunluğu yaşanan bu sıkıntılardan dolayı işlerini kaybetme tedirginliği yaşamaktadır.

Son olarak “Kadro verilirse, sağlanan güvencenin verdiği rahatlıkla iş veriminin düşeceğini düşünüyorum.” sorusuna verilen cevapların ortalaması 1,51’dir. Yani katılımcıların büyük çoğunluğu (173 kişi), kadro verilmesi durumunda iş verimlerinin olumsuz etkilenmeyeceğini düşünmektedir.

4.3.4. Hipotez Analizleri

Araştırma kapsamında belirlediğimiz hipotezler ve hipotez analizleri şöyledir;

1) **H0:** “Eğitim Durumu” ile “Bulunulan statüden (4/b sözleşmeli personel) memnun olma” durumu arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 16.1 : Eğitim Durumu” “Bulunulan Statüden (4/B Sözleşmeli Personel) Memnun Olma” Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu		Bulunduğum statüden (4/b sözleşmeli personel) memnunum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	3	4	14	21
	Yüzde	14,3%	19,0%	66,7%	100,0%
Lise	Frekans	9	15	21	45
	Yüzde	20,0%	33,3%	46,7%	100,0%
Önlisans	Frekans	14	13	20	47
	Yüzde	29,8%	27,7%	42,6%	100,0%
Lisans ve Lisans Üstü	Frekans	36	23	21	80
	Yüzde	45,0%	28,8%	26,3%	100,0%
Toplam	Frekans	62	55	76	193
	Yüzde	32,1%	28,5%	39,4%	100,0%

Tablo 16.2 Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	17,589(a)	6	0,007
Olasılık Oranı	17,813	6	0,007
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	15,789	1	0,000
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre eğitim durumu ile bulunulan statüden memnun olma durumu arasında anlamlı bir ilişki ($p=0,007<0,05$) vardır. Bu durumda H_0 hipotezi reddedilir. Çapraz tabloya baktığımız zaman ise eğitim durumu yükseldikçe memnuniyetin azaldığını görüyoruz.

2) **H₀:** “Cinsiyet” ile “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 17.1: “Cinsiyet” İle “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki

Cinsiyet		İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	Frekans	20	7	40	67
	Yüzde	29,9%	10,4%	59,7%	100,0%
Kadın	Frekans	33	21	72	126
	Yüzde	26,2%	16,7%	57,1%	100,0%
Toplam	Frekans	53	28	112	193
	Yüzde	27,5%	14,5%	58,0%	100,0%

Tablo 17.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	1,429(a)	2	0,489
Olasılık Oranı	1,490	2	0,475
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,007	1	0,934
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre H₀ hipotezi kabul edilir. Yani “cinsiyet” ile “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” arasında anlamlı bir ilişki ($p=0,489>0,05$) yoktur. Çapraz tabloya baktığımız zaman ise, katılımcıların çoğunun (112 kişi) işini kaybetme tedirginliği yaşadığını görüyoruz. Bunlar arasında birbirine yakın değerler ile %59,7’ini erkekler, %57,1’ni ise bayanlar oluşturmaktadır.

3) **H₀:** “Medeni durum” ile “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 18.1: “Medeni Durum” İle “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki

Medeni Durum		İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Evli	Frekans	40	23	88	151
	Yüzde	26,5%	15,2%	58,3%	100,0%
Bekâr	Frekans	13	5	24	42
	Yüzde	31,0%	11,9%	57,1%	100,0%
Toplam	Frekans	53	28	112	193
	Yüzde	27,5%	14,5%	58,0%	100,0%

Tablo 18.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	0,496(a)	2	0,780
Olasılık Oranı	0,502	2	0,778
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,135	1	0,714
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre anlamlılık seviyesi 0,780’dir. ($p=0,780>0,05$) Bu durumda H_0 hipotezi kabul edilerek, “medeni durum ile işini kaybetme tedirginliği arasında anlamlı bir ilişki yoktur” sonucuna ulaşılır. İşlerini kaybetme tedirginliği yaşayan evliler %58,3 iken, bekârlar ise 57,1’dir. Her iki grupta birbirine yakın oranda tedirginlik yaşamaktadır.

4) **H₀:** Sözleşmeli personelin eğitim durumu ile işini kaybetme tedirginliği arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 19.1: “Eğitim Durumu” ile “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu		İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	12	1	8	21
	Yüzde	57,1%	4,8%	38,1%	100,0%
Lise	Frekans	11	6	28	45
	Yüzde	24,4%	13,3%	62,2%	100,0%
Önlisans	Frekans	9	7	31	47
	Yüzde	19,1%	14,9%	66,0%	100,0%
Lisans ve Lisansüstü	Frekans	21	14	45	80
	Yüzde	26,3%	17,5%	56,3%	100,0%
Toplam	Frekans	53	28	112	193
	Yüzde	27,5%	14,5%	58,0%	100,0%

Tablo 19.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	12,155(a)	6	0,059
Olasılık Oranı	11,323	6	0,079
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	1,839	1	0,175
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, sözleşmeli personelin eğitim durumu ile işini kaybetme tedirginliği arasında anlamlı bir ilişki yoktur. . ($p=0,059>0,05$) Çapraz tablo baktığımız zaman tedirginlik yaşayanların sıralaması şöyledir; önlisans %66, lise %62,2, lisans ve lisansüstü %56,3, ilköğretim %38,1.

5) H_0 : “Hizmet yılı” ile “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 20.1: “Hizmet Yılı” ile “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Arasındaki İlişki

Hizmet Yılı		İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
1-5	Frekans	6	4	13	23
	Yüzde	26,1%	17,4%	56,5%	100,0%
6-10	Frekans	24	17	50	91
	Yüzde	26,4%	18,7%	54,9%	100,0%
11-15	Frekans	11	6	34	51
	Yüzde	21,6%	11,8%	66,7%	100,0%
16-20 üzeri	Frekans	12	1	15	28
	Yüzde	42,9%	3,6%	53,6%	100,0%
Toplam	Frekans	53	28	112	193
	Yüzde	27,5%	14,5%	58,0%	100,0%

Tablo 20.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	7,824(a)	6	0,251
Olasılık Oranı	8,426	6	0,209
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,118	1	0,731
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, anlamlılık seviyesi 0,251 ($p>0,05$) çıkmıştır. Bu durumda H_0 hipotezi kabul edilerek, iki veri arasında anlamlı bir ilişkinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Çapraz tabloya göre, işini kaybetme tedirginliği yaşayanlar şöyle dağılmıştır; hizmet yılı 11-15 yıl olanlar %66,7, 1-5 yıl olanlar %56,5, 6-10 yıl olanlar 54,9, 16-20 yıl üzeri 53,6.

6) **H0:** “İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” ile “iş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor” görüşleri arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 21.1: “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşleri Arasındaki İlişki

İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum	İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Katılmıyorum				
Frekans	20	15	18	53
Yüzde	37,7%	28,3%	34,0%	100,0%
Kararsızım				
Frekans	3	13	12	28
Yüzde	10,7%	46,4%	42,9%	100,0%
Katılıyorum				
Frekans	7	24	81	112
Yüzde	6,3%	21,4%	72,3%	100,0%
Toplam				
Frekans	30	52	111	193
Yüzde	15,5%	26,9%	57,5%	100,0%

Tablo 21.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	39,109(a)	4	0,000
Olasılık Oranı	36,216	4	0,000
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	32,054	1	0,000
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, H0 hipotezi reddedilerek, “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” ile “iş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerimde baskı hissediyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur. ($p=0,000<0,05$)

Tabloya baktığımız zaman katılımcıların büyük çoğunluğu iş kaybetme tedirginliği yaşarken (112 kişi), yine büyük bir çoğunluk ise iş güvencesinin tam sağlanamamasının kurumu karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu (111 kişi) düşünüyor. Bu iki grubun katılarak kesiştiği nokta ise %72,3’dur. Buna göre, işini kaybetme tedirginliği yaşayanların %72,3’u aynı zamanda iş güvencesinin zayıf olmasının aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu da düşünüyor.

7) **H0:** “İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” ile “İş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerimde baskı hissediyorum” görüşleri arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 22.1: “İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” ile “İş Güvencesinin Zayıf Olmasından Dolayı Üzerimde Baskı Hissediyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki

İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum	İş Güvencesinin Zayıf Olmasından Dolayı Üzerimde Baskı Hissediyorum.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Katılmıyorum				
Frekans	28	4	21	53
Yüzde	52,8%	7,5%	39,6%	100,0%
Kararsızım				
Frekans	4	6	18	28
Yüzde	14,3%	21,4%	64,3%	100,0%
Katılıyorum				
Frekans	8	13	91	112
Yüzde	7,1%	11,6%	81,3%	100,0%
Toplam				
Frekans	40	23	130	193
Yüzde	20,7%	11,9%	67,4%	100,0%

Tablo 22.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	49,173(a)	4	0,000
Olasılık Oranı	45,243	4	0,000
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	39,843	1	0,000
N Geçerli Durumlar	193		

“İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” ile “iş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerimde baskı hissediyorum.” görüşleri arasında bir anlamlı ilişki olup olmadığına bakılmış ve ki kare testine göre bu iki veri arasındaki ilişkinin anlamlı olduğu sonucuna varılmıştır. ($p=0,000<0,05$) Buna göre, katılımcıların büyük çoğunluğu (130 kişi) iş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerlerinde baskı hissetmektedirler. İş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerlerinde baskı hissedenlerin yine büyük bir çoğunluğu (%81,3) işlerini kaybetme tedirginliği yaşamaktadırlar.

8) **H₀:** “Haklarımı iyi biliyorum” ile “ İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum” görüşleri arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 23.1: Haklarımı İyi Biliyorum” ile “ İşimi Kaybetme Tedirginliği Yaşıyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki

Haklarımı iyi biliyorum	İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Katılmıyorum				
Frekans	12	2	22	36
Yüzde	33,3%	5,6%	61,1%	100,0%
Kararsızım				
Frekans	12	12	27	51
Yüzde	23,5%	23,5%	52,9%	100,0%
Katılıyorum				
Frekans	29	14	63	106
Yüzde	27,4%	13,2%	59,4%	100,0%
Toplam				
Frekans	53	28	112	193
Yüzde	27,5%	14,5%	58,0%	100,0%

Tablo 23.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	6,035(a)	4	0,197
Olasılık Oranı	6,190	4	0,185
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	,076	1	0,783
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, bu iki veri arasında anlamlı bir ilişki bulunmamış ($p=0,197>0,05$) ve H_0 hipotezi kabul edilmiştir. Anket sonuçlarına göre katılımcıların büyük çoğunluğu (106 kişi) haklarını bildiğini düşünmekte, 36 kişi ise bu düşünceye katılmamakta, 51 kişi ise bu konuda kararsız kalmaktadır. Haklarını iyi bildiğini düşünenlerin %59,4’ü aynı zamanda işlerini kaybetme tedirginliği de yaşamaktadır. Haklarını iyi bilmediğini düşünenlerin %61,1 ise işlerini kaybetme tedirginliği yaşamaktadır. Sonuç olarak, katılımcıların çoğu haklarını iyi bildiğini düşünmekte ve işlerini kaybetme tedirginliği yaşamaktadırlar. Yani haklarını iyi bilmek işini kaybetme tedirginliği yaşama üzerinde bir fark yaratmamaktadır.

9) **H₀:** “Haklarımı iyi biliyorum” ile “Haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum” görüşleri arasında anlamlı bir ilişki yoktur

Tablo 24.1: “Haklarımı İyi Biliyorum” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşleri Arasındaki İlişki

Haklarımı iyi biliyorum	Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Katılmıyorum				
Frekans	15	12	9	36
Yüzde	41,7%	33,3%	25,0%	100,0%
Kararsızım				
Frekans	22	20	9	51
Yüzde	43,1%	39,2%	17,6%	100,0%
Katılıyorum				
Frekans	40	32	34	106
Yüzde	37,7%	30,2%	32,1%	100,0%
Toplam				
Frekans	77	64	52	193
Yüzde	39,9%	33,2%	26,9%	100,0%

Tablo 24.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	3,856(a)	4	0,426
Olasılık Oranı	4,002	4	0,406
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	1,076	1	0,300
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testi sonucuna göre, ‘haklarını iyi bilmek’ ile ‘haksızlığa uğranıldığında rahatlıkla hak arayabilmek’ arasında anlamlı bir ilişki bulunamamış ($p=0,426>0,05$) ve H_0 hipotezi kabul edilmiştir. Katılımcıların toplam 77’si (%39,9) haksızlığa uğradığında rahatlıkla haklarını arayamadıklarını düşünmekte, 52’si (%26,9) ise haklarını arayabildiklerini düşünmekte, 64’ü (%33,2) ise bu konuda kararsız kalmaktadır. Haklarını iyi bildiğini düşünen sözleşmeli personel ile haksızlığa uğradığında hakkını rahatlıkla arayabilenlerin oranı %32,1’dir. Haklarını iyi bildiğini düşünen ancak hakkını rahatlıkla arayamayanların oranı ise %37,7’dir.

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz; sözleşmeli personelin çoğu haklarını bildiklerini düşünmelerine rağmen haksızlığa uğradıklarında haklarını rahatlıkla arayamamaktadırlar. Haklarını iyi bilmek haksızlığa uğranıldığında rahatlıkla hak arayabilmek üzerinde bir fark yaratmamaktadır.

10) H₀: “Sendika üyeliği” ile “Haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 25.1: “Sendika Üyeliği” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Herhangi bir sendikaya üye misiniz?	Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Evet				
Frekans	69	52	45	166
Yüzde	41,6%	31,3%	27,1%	100,0%
Hayır				
Frekans	8	12	7	27
Yüzde	29,6%	44,4%	25,9%	100,0%
Toplam				
Frekans	77	64	52	193
Yüzde	39,9%	33,2%	26,9%	100,0%

Tablo 25.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	2,047(a)	2	0,359
Olasılık Oranı	2,018	2	0,365
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,410	1	0,522
N Geçerli Durumlar	193		

İki veri arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığına ki kare testi ile bakılmış ve anlamlılık derecesi 0,359 ($p>0,05$) bulunmuştur. Buna göre, H₀ hipotezi kabul edilerek iki veri arasında anlamlı bir ilişkinin var olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Tabloya baktığımız zaman katılımcıların büyük çoğunluğunun (166 kişi) sendika üyesi olduğunu görüyoruz. Sendika üyesi olmalarına rağmen haksızlığa uğradıklarında haklarını rahatlıkla arayabildiklerini düşünenlerin oranı %27,1 iken, haklarını rahatlıkla arayamadıklarını düşünenlerin oranı ise %41,6’dır. Buradan şu sonuca ulaşabiliriz; sözleşmeli personelin çoğu haksızlıklar karşısında hakkını rahatlıkla arayamadıklarını düşünmektedir ve sendika üyesi olmak bu durum üzerinde anlamlı bir fark yaratmamaktadır.

11) H₀: “Eğitim Durumu” ile “Haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 26.1: “Eğitim Durumu” İle “Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu		Haksızlığa Uğradığımda Hakkımı Rahatlıkla Arayabiliyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	10	4	7	21
	Yüzde	47,6%	19,0%	33,3%	100,0%
Lise	Frekans	15	18	12	45
	Yüzde	33,3%	40,0%	26,7%	100,0%
Önlisans	Frekans	18	18	11	47
	Yüzde	38,3%	38,3%	23,4%	100,0%
Lisans ve Lisans Üstü	Frekans	34	24	22	80
	Yüzde	42,5%	30,0%	27,5%	100,0%
Toplam	Frekans	77	64	52	193
	Yüzde	39,9%	33,2%	26,9%	100,0%

Tablo 26.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	4,024(a)	6	0,673
Olasılık Oranı	4,201	6	0,649
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,112	1	0,738
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, sözleşmeli personelin eğitim durumu ile “haksızlığa uğranıldığında hakkını rahatlıkla arayabilme” görüşü arasında anlamlı bir ilişki bulunmamış ($p=0,673>0,05$) ve H₀ hipotezi kabul edilmiştir. Haksızlığa uğradığında hakkını rahatlıkla arayabildiğini düşünen ilköğretim mezunlarının oranı %33,3, lisans ve lisansüstü mezunlarının oranı %27,5, lise mezunlarının oranı %26,7, ön lisans mezunlarının oranı ise %23,4’dur. Sonuç olarak, eğitim durumu haksızlıklar karşısında hakkını rahatlıkla arayabilme üzerinde anlamlı bir fark yaratmamaktadır.

12) H₀: “Hizmet Yılı” ile “iş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 27.1: “Hizmet Yılı” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşü Arasındaki İlişki

Hizmet Yılı	İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
1-5	Frekans	4	4	15
	Yüzde	17,4%	17,4%	65,2%
6-10	Frekans	12	21	58
	Yüzde	13,2%	23,1%	63,7%
11-15	Frekans	6	17	28
	Yüzde	11,8%	33,3%	54,9%
16-20 üzeri	Frekans	8	10	10
	Yüzde	28,6%	35,7%	35,7%
Toplam	Frekans	30	52	111
	Yüzde	15,5%	26,9%	57,5%

Tablo 27.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	9,982(a)	6	0,125
Olasılık Oranı	9,772	6	0,135
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	4,925	1	0,026
N Geçerli Durumlar	193		

İki veri arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığına ki kare testi ile bakılmış ve anlamlılık değeri 0,125 ($p > 0,05$) bulunmuştur. Bu sonuca göre iki veri arasında anlamlı bir ilişki yoktur ve H₀ hipotezi kabul edilir. İş güvencesinin tam

sağlanamamasının kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu düşünenlerin hizmet yılı 1-5 yıl arasında olanlar %65,2, 6-10 yıl arasında olanlar %63,7, 11-15 yıl arasında olanlar %54,9, 16-20 yıl üzerinde olanlar ise %35,7'dir. Bu görüşe katılmayan ve hizmet yılı 16-20 yıl üzerinde olanların oranı %28,6, 1-5 yıl arasında olanların oranı %17,4, 6-10 yıl arasında olanların oranı %13,2, 11-15 yıl arasında olanların oranı ise %11,8'dir. Görüldüğü gibi hizmet yılı, "iş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor" görüşü üzerinde anlamlı bir fark yaratmamaktadır.

13) H₀: “Eğitim Durumu” ile “iş güvencesinin tam sağlanamaması aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 28.2 : “Eğitim Durumu” İle “İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor” Görüşü Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu		İş Güvencesinin Tam Sağlanamaması Kuruma Karşı Aidiyet Duygusunun Gelişmesine Engel Oluyor.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	6	11	4	21
	Yüzde	28,6%	52,4%	19,0%	100,0%
Lise	Frekans	7	12	26	45
	Yüzde	15,6%	26,7%	57,8%	100,0%
Önlisans	Frekans	7	12	28	47
	Yüzde	14,9%	25,5%	59,6%	100,0%
Lisans ve Lisans Üstü	Frekans	10	17	53	80
	Yüzde	12,5%	21,3%	66,3%	100,0%
Toplam	Frekans	30	52	111	193
	Yüzde	15,5%	26,9%	57,5%	100,0%

Tablo 28.2 : Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	15,324(a)	6	0,018
Olasılık Oranı	15,736	6	0,015
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	8,227	1	0,004
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testi sonucuna göre, eğitim durumu ile iş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor görüşü arasında anlamlı bir ilişki vardır. ($p=0,018<0,05$) Bu durumda H₀ hipotezi reddedilir.

Tabloya baktığımız zaman, iş güvencesinin tam sağlanamamasının aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu düşünen ilköğretim mezunlarının oranı

%19,0, lise mezunlarının oranı %57,8, ön lisans mezunlarının oranı %59,6, lisans ve lisansüstü mezunlarının oranı ise %66,3'tur. Sonuç olarak, eğitim durumu "iş güvencesinin tam sağlanamaması aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor" görüşü üzerinde anlamlı bir fark yaratmaktadır ve eğitim durumu yükseldikçe iş güvencesinin tam sağlanamamasının aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu düşünenlerin sayısı artmaktadır.

14) H₀: “Eğitim Durumu” ile “Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 29.1: “Eğitim Durumu” ile “Sözleşmeli Personel İle İlgili Mevzuattaki Düzenlemeleri Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Eğitim Durumu		Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	9	6	6	21
	Yüzde	42,9%	28,6%	28,6%	100,0%
Lise	Frekans	20	16	9	45
	Yüzde	44,4%	35,6%	20,0%	100,0%
Önlisans	Frekans	28	12	7	47
	Yüzde	59,6%	25,5%	14,9%	100,0%
Lisans ve Lisans Üstü	Frekans	53	22	5	80
	Yüzde	66,3%	27,5%	6,3%	100,0%
Toplam	Frekans	110	56	27	193
	Yüzde	57,0%	29,0%	14,0%	100,0%

Tablo 29.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	11,969(a)	6	0,063
Olasılık Oranı	12,060	6	0,061
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	10,502	1	0,001
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testi sonucuna göre, “eğitim durumu” ile “sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur ($p=0,063>0,05$) ve bunun sonucunda H₀ hipotezi kabul edilir.

Tabloya baktığımız zaman, katılımcıların büyük çoğunluğunun (110 kişi) sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulmadığını, 27 kişinin ise yeterli bulduğunu, 56 kişinin ise bu konuda kararsız olduğunu görüyoruz. Mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulmayan ilköğretim mezunları %42,9, lise mezunları %44,4, Ön lisans mezunları %59,6, lisans ve lisansüstü mezunları ise %66,3’dur. Eğitim durumu arttıkça sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulma durumu azalmaktadır.

15) H₀: “Cinsiyet” ile “Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 30.1: “Cinsiyet” ile “Sözleşmeli Personel İle İlgili Mevzuattaki Düzenlemeleri Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Cinsiyet	Sözleşmeli Personel İle İlgili Mevzuattaki Düzenlemeleri Yeterli Buluyorum.			Toplam
	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	31	21	15	67
	46,3%	31,3%	22,4%	100,0%
Kadın	79	35	12	126
	62,7%	27,8%	9,5%	100,0%
Toplam	110	56	27	193
	57,0%	29,0%	14,0%	100,0%

Tablo 30.2 Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	7,438(a)	2	0,024
Olasılık Oranı	7,210	2	0,027
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	7,114	1	0,008
N Geçerli Durumlar	193		

“Cinsiyet” ile “sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişkinin var olup olmadığına ki kare testi ile bakılmış ve anlamlılık seviyesi 0,024 ($p < 0,05$) bulunmuştur. Buna göre, H₀ hipotezi reddedilerek, iki veri arasında anlamlı bir ilişki olduğu sonucuna varılır.

Tabloya baktığımız zaman, sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulan erkeklerin oranı %22,4, kadınların oranı ise %9,5; mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulmayan erkeklerin oranı %46,3 iken, bayanların oranı ise %62,7’dir. Sonuç olarak, cinsiyet, “sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum” görüşü üzerinde anlamlı bir fark yaratmaktadır. Kadınlar, sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri erkeklere göre daha az yeterli bulmaktadır.

16) H₀: “Cinsiyet” ile “Kurumumda sözleşmeli personel ile memur arasında ayrım yapıldığını düşünüyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 31.1: “Cinsiyet” ile “Kurumumda Sözleşmeli Personel İle Memur Arasında Ayrım Yapıldığını Düşünüyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Cinsiyet		Kurumumda Sözleşmeli Personel İle Memur Arasında Ayrım Yapıldığını Düşünüyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	Frekans	13	10	44	67
	Yüzde	19,4%	14,9%	65,7%	100,0%
Kadın	Frekans	16	17	93	126
	Yüzde	12,7%	13,5%	73,8%	100,0%
Toplam	Frekans	29	27	137	193
	Yüzde	15,0%	14,0%	71,0%	100,0%

Tablo 31.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	1,781(a)	2	0,410
Olasılık Oranı	1,738	2	0,419
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	1,753	1	0,186
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, “cinsiyet” ile “kurumumda sözleşmeli personel ile memur arasında ayrım yapılıyor.” görüşü arasında anlamlı bir ilişki bulunmamış ($p=0,410>0,05$) ve H₀ hipotezi kabul edilmiştir.

Tabloya baktığımız zaman, katılımcıların büyük çoğunluğu (137 kişi) sözleşmeli personel ile memur arasında ayrım yapıldığını, 29 kişi ise ayrım yapılmadığını düşünmekte iken, 27 kişi ise bu konuda kararsız kalmaktadır. Sözleşmeli personel ile memur arasında ayrım yapıldığını düşünen erkeklerin oranı %65,7, bayanların oranı ise %73,8’dir. Bu düşünceye katılmayan erkeklerin oranı %19,4, kadınların oranı ise %12,7’dir. Bu konuda aynı düşünenlerin cinsiyet dağılımları birbirine yakındır ancak iki statü arasında ayrım yapıldığını düşünen kadınların oranı erkeklere göre biraz daha fazladır.

17) **H₀:** “Cinsiyet” ile “Maaşımı yeterli buluyorum” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 32.1: “Cinsiyet” ile “Maaşımı Yeterli Buluyorum” Görüşü Arasındaki İlişki

Cinsiyet		Maaşımı Yeterli Buluyorum			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	Frekans	35	18	14	67
	Yüzde	52,2%	26,9%	20,9%	100,0%
Kadın	Frekans	94	22	10	126
	Yüzde	74,6%	17,5%	7,9%	100,0%
Toplam	Frekans	129	40	24	193
	Yüzde	66,8%	20,7%	12,4%	100,0%

Tablo 32.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	11,047(a)	2	0,004
Olasılık Oranı	10,756	2	0,005
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	10,930	1	0,001
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testi sonucuna göre anlamlılık değeri 0,004 ($p < 0,05$) bulunmuştur. Buna göre, H_0 hipotezi reddedilerek iki veri arasında anlamlı bir ilişkinin var olduğu sonucuna ulaşılır.

Tabloya baktığımız zaman katılımcıların büyük çoğunluğunun (129 kişi) maaşını yeterli bulmadığını, 24 kişinin maaşını yeterli bulduğunu, 40 kişinin ise bu konuda kararsız kaldığını görüyoruz. Maaşını yeterli bulmayan erkeklerin oranı %52,2 iken, kadınların oranı ise %74,6’dır. Maaşını yeterli bulan erkeklerin oranı %20,9 iken, kadınların oranı ise %7,9’dur. Sonuç olarak, kadınlar maaşlarını erkeklere göre daha yetersiz bulmaktadır.

18) H0: “Cinsiyet” ile “Kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte.” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 33.1: “Cinsiyet” ile “Kamu Personeli Arasındaki Farklılıklar Çalışanın Motivasyonunu Olumsuz Yönde Etkilemekte.” Görüşü Arasındaki İlişki

Cinsiyet		Kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	Frekans	9	7	51	67
	Yüzde	13,4%	10,4%	76,1%	100,0%
Kadın	Frekans	18	12	96	126
	Yüzde	14,3%	9,5%	76,2%	100,0%
Toplam	Frekans	27	19	147	193
	Yüzde	14,0%	9,8%	76,2%	100,0%

Tablo 33.2: Ki Kare Testi

	Değer	Serbestlik Derecesi	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
Pearson Ki Kare	0,061(a)	2	0,970
Olasılık Oranı	0,061	2	0,970
Doğrusaldan Doğrusala İlişki	0,005	1	0,943
N Geçerli Durumlar	193		

Ki kare testine göre, “cinsiyet” ile “kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemektedir.” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur. ($p=0,970>0,05$) Bu durumda H0 hipotezi kabul edilir.

Tabloya baktığımız zaman, kamu personeli arasındaki farklılıkların çalışanlarının motivasyonunu olumsuz etkilediğini düşünenlerin oranı oldukça yüksektir. Kamu çalışanları arasındaki farklılıkların motivasyonu olumsuz yönde etkilediğini düşünenlerin sayısı 147 kişidir. Aynı düşünceye sahip olmayanların sayısı ise 27 kişi iken bu konuda kararsız kalanların sayısı 19 kişidir. Kamu personeli arasındaki farklılıklarının motivasyonu olumsuz yönde etkilediğinin düşünen erkeklerin oranı %76,1, kadınların oranı ise %76,2’dir. Bu düşünceye katılmayan

erkeklerin oranı ise 13,4, bayanların oranı ise %14,3'dur. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz; katılımcıların çoğu kamu personeli arasındaki farklılıkların motivasyonu olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedir. Kadın ve erkeklerin bu konudaki görüşleri birbirine oldukça yakındır. Yani cinsiyet bu konu üzerinde anlamlı bir fark yaratmamaktadır.

19) **H0:** “Cinsiyet” ile “Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.” görüşü arasında anlamlı bir fark yoktur.

Tablo 34.1: “Cinsiyet” ile “Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.” Görüşü Arasındaki Fark

Cinsiyet		Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Erkek	Frekans	1	1	65	67
	Yüzde	1,5%	1,5%	97,0%	100,0%
Kadın	Frekans	4	1	121	126
	Yüzde	3,2%	0,8%	96,0%	100,0%
Toplam	Frekans	5	2	186	193
	Yüzde	2,6%	1,0%	96,4%	100,0%

Tablo 34.2: Mann-Whitney Testi

Değişken	Ortalama		Mann-Whitney U	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
	Erkek	Bayan		
Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.	4,61	4,62	4125,000	0,748

“Cinsiyet” ile “yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.” görüşü arasında anlamlı bir farkın var olup olmadığına Mann Whitney testi ile bakılmıştır. Bu testin sonucuna göre anlamlılık seviyesi 0,748 ($p>0,05$) bulunmuştur. Bu durumda ise H_0 hipotezi kabul edilerek iki veri arasında anlamlı bir farkın bulunmadığını sonucuna ulaşılır.

Yukarıdaki çapraz tabloya baktığımız zaman ise, yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak katılımcılar açısından oldukça sıkıntılı bir durum olarak görülmektedir. Ankete katılan 186 sözleşmeli personel bu durumu sıkıntılı bir durum olarak görürken, 5 kişi sıkıntıya yol açmadığı görüşünde, 2 kişi ise bu konuda kararsız kalmaktadır. Mann Whitney Testi tablosuna baktığımız zaman ise, yıllık izni bir

sonraki yıla aktaramamanın sıkıntıya yol açtığını düşünen erkeklerin ortalaması 4,61, kadınların ortalamasının ise 4,62 olduğunu görüyoruz. Görüldüğü gibi erkek ve kadınlar arasında anlamlı bir fark yoktur. Bu durum her iki grubu da aynı derecede etkilemektedir.

20) **H0:** “Sendika üyeliği” ile “Sözleşmeli personel için sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.” görüşü arasında anlamlı bir ilişki yoktur.

Tablo 35.1: “Sendika Üyeliği” İle “Sözleşmeli Personel İçin Sendikacılığın Gerekli Ve Yararlı Olduğunu Düşünüyorum.” Görüşü Arasındaki Fark

Herhangi bir sendikaya üye misiniz?		Sözleşmeli personel için sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
Evet	Frekans	6	17	143	166
	Yüzde	3,6%	10,2%	86,1%	100,0%
Hayır	Frekans	7	7	13	27
	Yüzde	25,9%	25,9	48,1%	100%
Toplam	Frekans	13	24	156	193
	Yüzde	6,7%	12,4%	80,8%	100,0%

Tablo 35.2: Mann Whitney Testi

Değişken	Ortalama		Mann-Whitney U	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
	Evet	Hayır		
Sözleşmeli personel için sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.	4,23	3,22	981,000	0,000

“Sendika üyeliği” ile “sözleşmeli personel için sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.” Görüşü arasındaki farka Mann Whitney testi ile bakılmıştır. Mann Whitney testi sonucu anlamlılık seviyesi 0,000 ($p < 0,05$) çıkmıştır. Bu durumda H0 hipotezi reddedilerek iki veri arasında anlamlı bir fark var olduğu kabul edilir.

Çapraz tabloya baktığımız zaman katılımcıların büyük çoğunluğu (156 kişi) sendikacılığın sözleşmeli personel için gerekli ve yararlı olduğunu düşünmekte iken, 13 kişi bu görüşe katılmamakta, 24 kişi ise bu konuda kararsız kalmaktadır. Yine katılımcıların büyük çoğunluğu (%86,1) sendika üyesi olmakla beraber sendikacılığın sözleşmeli personel için gerekli ve yararlı olduğunu düşünmektedir.

Verilerin ortalamalarına baktığımız zaman iki veri arasında anlamlı bir farkın olduğunu rahatlıkla görebiliriz. Sözleşmeli personel için sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünen sendika üyesi katılımcıların ortalaması 4,23 iken, sendika üyesi olmayanların ortalaması düşerek 3,22 olmuştur.

22) **H₀:** “Eğitim Durumu” ile “Yükselme hakkının olmaması iş verimimi olumsuz etkiliyor” görüşü arasında anlamlı bir fark yoktur.

Tablo 36.1: “Eğitim Durumu” ile “Yükselme Hakkının Olmaması İş Verimimi Olumsuz Etkiliyor” Görüşü Arasındaki Fark

Eğitim Durumu		Yükselme Hakkının Olmaması İş Verimimi Olumsuz Etkiliyor.			Toplam
		Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	
İlköğretim	Frekans	5	3	13	21
	Yüzde	23,8%	14,3%	61,9%	100,0%
Lise	Frekans	3	6	36	45
	Yüzde	6,7%	13,3%	80,0%	100,0%
Önlisans	Frekans	3	4	40	47
	Yüzde	6,4%	8,5%	85,1%	100,0%
Lisans ve Lisans Üstü	Frekans	5	5	70	80
	Yüzde	6,3%	6,3%	87,5%	100,0%
Toplam	Frekans	16	18	159	193
	Yüzde	8,3%	9,3%	82,4%	100,0%

Tablo 36.2: Kruskal-Wallis Testi

Değişken	Ortalama				Ki Kare	Anlamlılık Düzeyi (İki yönlü)
	İlköğretim	Lise	Önlisans	Lisans ve Lisans Üstü		
Yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkilemektedir.	3,57	4,02	4,06	4,21	6,918	0,075

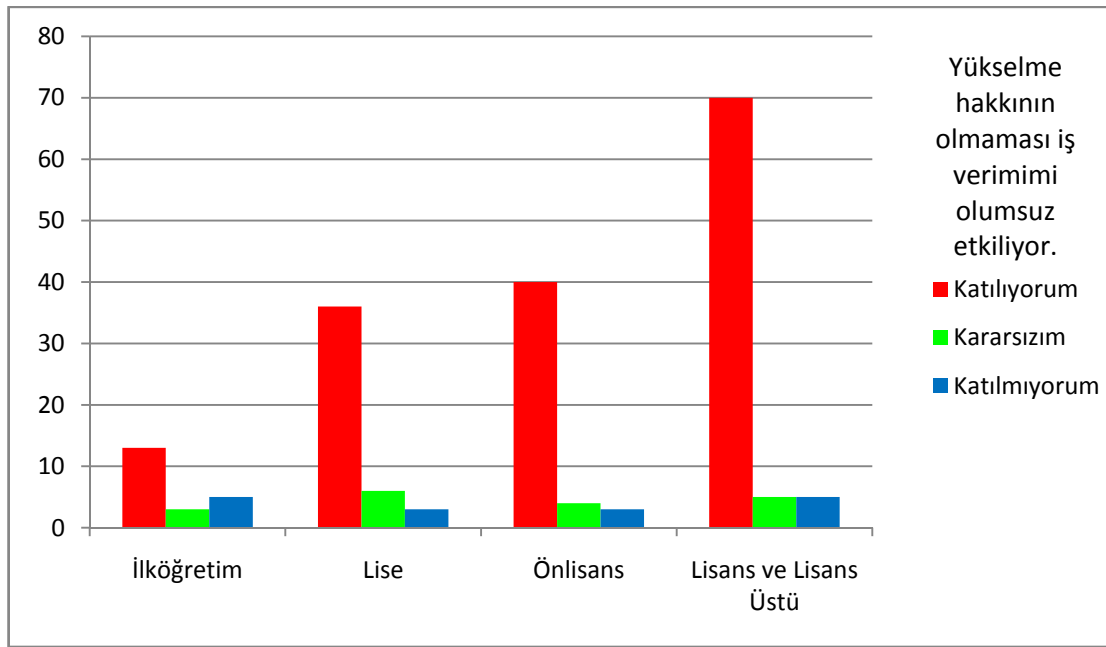
Kruskal-Wallis testine göre, eğitim durumu ile “yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkilemektedir” görüşü arasında anlamlı bir fark yoktur. Bu testin sonucuna göre anlamlılık değeri 0,075 ($p>0,05$) bulunmuş ve H_0 hipotezi kabul edilmiştir.

Çapraz tabloya baktığımız zaman, yükselme hakkının olmamasının iş verimini olumsuz etkilediğini düşünenlerin sayısı oldukça fazladır. 159 kişi bu haktan mahrum olmanın çalışanları olumsuz etkilediğini düşünürken, 16 kişi bu

görüşe katılmamış, 18 kişi ise bu konuda kararsız kalmıştır. Yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkiliyor görüşüne sahip lisans ve lisansüstü mezunlarının oranı %87,5 iken ortalaması 4,21; ön lisans mezunlarının oranı %85,1 iken ortalaması 4,06, lise mezunlarının oranı %80 iken ortalaması 4,02, ilköğretim mezunlarının oranı 61,9 iken ortalaması ise 3,57’dir.

Bu durumu aşağıdaki grafikte de net olarak görebiliriz.

Grafik 4: “Eğitim Durumu” ile “Yükselme Hakkının Olmaması İş Verimini Olumsuz Etkiliyor” Görüşü Arasındaki Fark



“Yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkilemektedir.” görüşünün eğitim durumuna göre yüzde ve ortalama dağılımları birbirine yakın olmakla beraber eğitim durumu arttıkça bu görüşe katılma oranı da artmaktadır.

SONUÇ

20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan değişim ve dönüşümün kamu yönetimleriyle beraber kamu personel sistemlerini de etkisi altına almıştır. 1980 sonrası gelişmelere baktığımız zaman kamu personel rejiminde esnek bir personel yönetimine doğru gidildiğini görüyoruz. Esnek personel sisteminin ana istihdam biçimini ise sözleşmeli personel statüsü oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminde **istisnai** bir istihdam türü olan sözleşmeli personel uygulaması zamanla yayımlanarak amacını aşar bir biçimde uygulanmaya başlamıştır. Kamu personel rejimi içerisinde sözleşmeli istihdam biçiminin “genel rejimini” 657 sayılı Yasa’nın 4/B maddesi kapsamında sözleşmeli personel istihdamı oluşturmaktadır. Bu kapsamda istihdam edilen sözleşmeli personel şu şekilde tanımlanmıştır: *“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, **zaruri ve istisnai** hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.* Görüldüğü gibi bu istihdam biçiminin **zaruri ve istisnai** hallerde uygulanması esastır. Ancak, zaman içerisinde bu durum ihlal edilerek sözleşmeli personel istihdamı “**asli ve sürekli**” hizmetlerde de yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu uygulamanın ilk önceliği, özelleştirme politikalarının hedefi olan Kamu İktisadi Teşebbüsleri olmuştur. 2000’li yıllara gelindiğinde ise, 4924 Sayılı Yasa çerçevesinde Sağlık Bakanlığı bünyesinde istihdam edilen sözleşmeli personel, 657 Sayılı Yasa’nın 4/B maddesi kapsamında Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde istihdam edilen sözleşmeli öğretmen ve yine aynı madde çerçevesinde diğer kurumlarda istihdam edilen sözleşmeli personel (sağlık personeli, büro personeli, destek personeli, biyolog, laborant vb.) zaruri ve istisnai hallerde uygulanması esas olan bu istihdam biçiminin asli ve sürekli hizmetlere doğru kaydığının önemli birer ispatıdır.

Kamu personel sisteminin temelinde personel istihdamının dört ana şekli bulunmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz; 1-Memur, 2-Sözleşmeli Personel, 3-

Geçici Personel, 4-İşçiler. Bugün sözleşmeli personel istihdamının yaygınlaşmasıyla gelinen noktaya baktığımız zaman toplam beş sözleşmeli personel istihdam biçiminin var olduğunu görüyoruz. Bunları; 1-657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı, 2-Kadro karşılığı sözleşmeli personel istihdamı, 3-Örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel istihdamı, 4-399 sayılı KHK çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı, 5-4924 Sayılı Yasa çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı şeklide sıralaya biliriz. 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamında yapılan istihdamın dışında kalan diğer sözleşmeli personel istihdam türleri bu genel statüden zamanla istisnalar kazanarak ayrılmış ve özgün rejimler olarak ortaya çıkmıştır.

Kamu personel sisteminde sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşması (özellikle “asli ve sürekli” hizmetlerde) ve sözleşmeli personel istihdamının kendi içinde çeşitlenmesi beraberinde birtakım sorunları da getirmektedir. Bunlardan en önemlisi “**eşitsizlik**” sorunudur. Eşitsizlik sorunu ise öylece kalmamakta zincirleme olarak beraberinde birçok sorunu getirmektedir. Kamu personeli arasındaki bütünlüğün bozulması, ayırım, adaletsizlik, motivasyonun olumsuz etkilenmesi, karamsarlık ve huzursuzluk bu sorunlardan sadece birkaçıdır.

Sözleşmeli personel statüsünün genel istihdam biçimini oluşturan 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamındaki sözleşmeli personelin haklarında son düzenlemeler ile önemli iyileştirmeler olmakla beraber aynı işi yapan personel arasındaki farklılıklar tam anlamıyla giderilememiştir. Örneğin, sözleşmeli personelin tayin hakkı, kısıtlamalara tabi tutulmaktadır. Kadrolular için geçerli süt izni ve ücretsiz izin hakkı, sözleşmelilerde yoktur. Bununla beraber, 7/15754 sayılı BKK Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'ın 10. maddesinde “Resmi tabip raporu ile kanıtlanan hastalıklar için yılda **30 günü geçmemek üzere** ücretli hastalık izni verilebilir.” hükmü hala yer almaktadır. Sözleşmeli personelin mazeret izinleri, ölüm, doğum, babalık izinlerinde de farklılıklar bulunmaktadır. Kadrolularda 7 gün olan ölüm izni, sözleşmelide 3 gündür. Kadrolu memurun 10 gün olan babalık izni, sözleşmelilerde 2 gündür. 70 bin sözleşmeli sağlık çalışanı, daha düşük döner sermaye almaktadır. Vergi dilimleri kadrolu için net ücret üzerinden, sözleşmelilerde ise brüt ücret üzerinden hesaplanmaktadır. Bu nedenle sözleşmeli, kadroluya göre daha fazla gelir vergisi ödemektedir. Sözleşmeli personelin kadrolu personel gibi

görevde yükselme hakları bulunmamaktadır. Yine kadrolu personel gibi sözleşmeli personelde kıdem ve kademe ilerlemesi de yoktur. Ayrıca sözleşmeli personel idareci, müfettiş de olamazlar. Bütün bunlarla beraber sözleşmeli personelin aynı kurum içinde de farklılıkları bulunabilmektedir. Örneğin, Akdeniz Üniversitesi özel bütçeli bir kuruluştur. Bu kurumun 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi kapsamında çalışan sözleşmeli personelinin ücreti kurumun kendi gelirlerinden karşılanmaktadır. Akdeniz Üniversitesinde Döner Sermaye İşletme Müdürlüğü'ne bağlı çalışan sözleşmeli personel ile Sağlık Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı'na bağlı olarak çalışan sözleşmeli personelin ücretleri arasında farklılıklar bulunabilmektedir.

Araştırmamız özellikle sözleşmeli personel istihdamının genel rejimini oluşturan ve diğer sözleşmeli personel statüleri arasında en çok tercih edilen sözleşmeli personel istihdam türü olan, 657 Sayılı Yasa'nın 4/B maddesi çerçevesinde sözleşmeli personel istihdamı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Araştırmamız kapsamında Akdeniz Üniversitesi'nde 657 Sayılı Yasanın 4/B maddesi kapsamında çalışan sözleşmeli personele durumlarını, sıkıntılarını ve görüşlerini ortaya koymak amacıyla anket uygulanmıştır. Bu anketin analiz sonuçlarını genel olarak şöyle sıralayabiliriz;

- Katılımcıların çoğu sözleşmeli personel ile memur arasında ayrım yapıldığını düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu kamu personeli arasındaki farklılıkların motivasyonu ve takım çalışmasını olumsuz etkilediğini düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu iş güvencesinin zayıf olmasının iş stresini arttırdığı, motivasyonu olumsuz etkilediğini ve kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel olduğunu düşünmektedir.
- Hizmet yılı ile “iş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor” görüşü arasında anlamlı bir ilişki bulunmamıştır.
- Katılımcıların çoğu iş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerinde baskı hissetmektedir.
- Katılımcıların çoğu “iş güvencesinin zayıf olması daha güvenceli iş olanakları aramaya sevk etmektedir.” görüşüne sahiptir.

- Katılımcıların çoğu Torba Yasa'yı da dikkate alarak değerlendirdiklerinde sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulmamaktadır. Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli bulmayan bayanların oranı ise erkeklere göre biraz daha fazladır.
- Katılımcıların çoğu haklarının daha çok yargı yoluyla kazanıldığını düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu yükselme hakkının olmamasının iş verimini olumsuz etkilediğini düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamanın sıkıntı yarattığını düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu lisans ve ön lisans mezunlarından oluşmaktadır. Ayrıca eğitim durumu yükseldikçe bulunduğu statüden memnun olanların sayısı azalmaktadır.
- Katılımcıların çoğu maaşını yeterli bulmamaktadır. Maaşını yeterli bulmayan bayanların sayısı ise erkeklere göre daha fazladır.
- Katılımcıların çoğu işini kaybetme tedirginliği yaşamaktadır.
- İşini kaybetme tedirginliği yaşayanların cinsiyet, medeni durum, eğitim durumu ve hizmet yılına göre dağılımlarına baktığımız zaman anlamlı bir fark gözlenmemektedir. Yani herkes bir ayrım olmadan birbirine yakın tedirginlik yaşamaktadır.
- İşini kaybetme tedirginliği ile iş güvencesinin zayıf olması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor ve üzerimde baskı hissediyorum görüşü arasında anlamlı bir ilişki vardır. İşini kaybetme tedirginliği yaşayanların çoğu diğer iki görüşe de katılmıştır.
- Katılımcıların çoğu haklarını iyi bilmekte, yargı kararlarını ve yasal değişiklikleri takip etmektedir. Ancak "haklarımı iyi biliyorum" görüşüne sahip sözleşmeli personel ile "haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum" görüşü arasında anlamlı bir ilişki çıkmamıştır. Katılımcıların çoğu haklarını iyi bildiği görüşüne sahip olmakla beraber haksızlığa uğradığında hakkını rahatlıkla arayamadığı düşünmektedir.
- Katılımcıların çoğu sendika üyesidir. Yine sendika üyeliği ile "haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum" görüşünün sonuçları

arasında anlamlı bir ilişki bulunmamıştır. Yani katılımcıların birçoğu sendika üyesi olmalarına rağmen haksızlık karşısında haklarını rahatlıkla arayamadıklarını düşünmektedir.

- Sendika üyeliği ile “sendikacılığın sözleşmeli personel için gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.” görüşü arasında anlamlı bir ilişki bulunmuştur. Yani katılımcıların çoğu sendika üyesi olmakla beraber sendikacılığın sözleşmeli personel için gerekli ve yararlı olduğunu düşünmektedir.
- Katılımcılar sözleşmeli personel ile ilgili en önemli sıkıntıları önem sırasına göre şu şekilde sıralamışlardır; 1-iş güvencesi sorunu, 2- gelecek kaygısı/belirsizlik, 3- ücretle ilgili sıkıntılar, 4-yükselme hakkının olmaması, 5-mevzuattan doğan sıkıntılar izlemektedir.
- Katılımcıların iş güvenceleri ile ilgili en önemli sıkıntıları arasında birinci sırayı “geleceğe güvenle bakamıyorum” görüşü almaktadır. Bu görüşü “sözleşmeli personele geçici gözüyle bakılıyor”, “işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum”, “iş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor”, “haksızlıklara karşı sessiz kalıyorum”, “üzerimde baskı hissediyorum” görüşleri takip etmektedir.
- Katılımcılar işlerini kaybetmelerine sebep olacak en önemli tehdit olarak birinci sırada ciddi bir sağlık sorununu görmektedirler. Bu sırayı bağlı bulunulan yerin ciddi bütçe sıkıntısı, hizmetin gerektirdiği pozisyona gerek kalmaması, amirlerle yaşanan uyumsuzluk sorunu, ekonomik kriz, işle ilgili önemli bir hata yapmak ve hiçbir seçeneği izlemektedir.
- Katılımcılara sözleşme feshi hükümlerinden en çok hangisinin iş güvencesini tehdit ettiği sorulduğunda birinci sırada hizmetin gerektirdiği pozisyona gerek kalmaması çıkmıştır. Diğer sözleşme feshi hükümleri ise bu hükmün arkasından gelmektedir.

4 Haziran 2011 tarihinde sözleşmeli personel ile ilgili önemli bir adım atılmıştır. Bu tarihte Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yayınlanan 632 Sayılı KHK ile 4/B’li sözleşmeli personelin ve 4924 sayılı Yasa’ya tabi sözleşmeli

personelin memur kadrolarına atanmasına karar verilmiştir.²¹⁹ Ancak, 12 Haziran Genel Seçimlerinden önce alınan bu karar geçici bir çözüm gibi durmaktadır. Bir taraftan sözleşmeliler kadroya geçirilirken diğer taraftan sözleşmeli alımlarının devam etmesi dikkat çekmektedir.²²⁰

Sonuç olarak; sözleşmeli personel uygulamasının yaygınlaşması kamu personeli arasında var olan eşitsizlik sorununu daha da arttırarak sorunun derinleşmesine neden olmaktadır. Eşitsizlik sorununu ise tek boyutlu düşünmemek gerekir. Bu sorun beraberinde başka sorunları da ortaya çıkarmaktadır. Kamu personeli arasındaki birlik ve bütünlüğün bozulması, motivasyonun, takım çalışmasının ve iş doyumunun olumsuz yönde etkilenmesi, huzursuzluk, güvenin sarsılması gibi sorunlar bunlardan sadece birkaçıdır. Bu sorunların çözümü için ise, kamu personel sisteminin bir bütün olarak değerlendirilerek dağınıklığı ortadan kaldıracak **bütüncül, liyakate önem veren, eşit, objektif** kapsamlı bir yeniden düzenlemeye acil ihtiyaç vardır.

²¹⁹ Devlet Memurları Kanununun 4 Üncü Maddesinin (B) Fıkrası İle 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/632, R.G. Sayı:27954, 4 Haziran 2011

²²⁰ Bkz. Sağlık Bakanlığı, 17 Bin 575 Sağlık Personeli Alacak, <<http://www.memurlar.net/haber/200356/>>, (13.07.2011)

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- ADAL, H. Ş., **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul, 1968'den aktaran T. Akgüner, **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınevi, İstanbul, 2001 ve aktaran Nuri Tortop, **Personel Yönetimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1999
- ADAMAN, F., A. ÇARKOĞLU ve B. ŞENATALAR, **Hanehalkı gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine ilişkin Öneriler**, TESEV, İstanbul, 2001
- AKGÜNER, T., **Kamu Personel Yönetimi**, Der Yayınevi, İstanbul, 2001,
- ARSLAN S., B. AKYILMAZ, M. SEZGİNER ve C. KAYA, **İdare Hukuku Mevzuatı**, Cemre Yayınları, Konya, 1995
- ASLAN, O. E., **Kamu Personel Rejimi: Statü hukukundan Esnekliğe**, TODAİE, Ankara, Mayıs 2005, s. 3-448
- ASLAN, O. E., M. CAN, , D. CANMAN, T. ÇINAR, O. KARAHANOGULLARI, K. KARASU, A. SABUKTAY, S. SEZEN ve S. ŞEN, **Belediye Personel Sistemi**, B. A. GÜLER (Ed.), TODAİE YYAEM, Ankara, 1999, s. 94-446
- BAŞBAKANLIK, **TC. 58. Hükümet, Acil Eylem Planı**, Ankara, 2003
- FRIEDMAN, M., **Kapitalizm ve Özgürlük**, Altın Kitapları, İstanbul, 1988
- GÖZÜBÜYÜK, Ş., T. TAN, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, Turhan Kibevi, Ankara'dan aktaran G. Saylan, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000
- GÜLER, B. A., **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005
- _____, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005, s.45-241
- ERYILMAZ, B., **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, Ekim-2000
- _____, **Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar**, Okutman Yayıncılık, Ankara, Şubat 2009
- GÖZLER, K., **İdare Hukuku**, C.II, Etkin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003
- KUZU, B., **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994
- PARLAK, B. ve Z. SOBACI, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler**, Alfa Aktüel, Bursa, 2008
- SAYLAN, G., **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş**, Tesev Yayınları, İstanbul, 2000, s.31-129
- SÜRGİT, K., **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972
- TODAİE, **Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1991
- TUTUM, C., **Personel Yönetimi**, TODAE Yayınları, Ankara, 1979

YURDAKUL, Ş., **Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Düzenlemeler**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, Eylül 2007

Makaleler:

AÇIKALIN, A., **Türk İdarecisinin Direniş Kararı**, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Ocak-Mart 1971, C.III, S. 22'den aktaran B.A. Güler, **Kamu Personeli Sistem ve Yönetim**, İmge Kitabevi, Ankara, 2005

AKIN, M., Personel Reformu, **Mülkiyeler Dergisi**, Yıl:4, Sayı:14, Cilt:2, Ankara, 1969

ALTAN, Y., U. KERMAN, M. AKTEL ve M. LAMBA, Kamu Personel Rejiminde Sözleşmeli Personel İstihdamının Yöneticiler Tarafından Algılanışı: Afyonkarahisar İli Örneği, 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı-Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, 13-14 Mayıs 2010, Konya

COŞKUN, B. ve A. NOHUTÇU, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar," içinde **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1**, A. Nohutçu ve A. Balcı (ed.), Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2005

DIĞIN, Ö. ve S. ÜNSAR, Çalışanların İş Güvencesi Algısının Belirleyicileri ve İş Güvencesinden Memnuniyetin Organizasyonel Bağlılık, İş Stresi ve İşten Ayrılma Niyetine Etkisi, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 26, Nisan 2010

EREN, V., Personel Rejiminde Bürokratik Modelden İşletmecici Anlayışa Geçiş, **Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Nisan, Yıl 6, Sayı No: 11, 2006

ERKİN, V., Personel Rejimini Geliştirme Çabaları, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, Mart 1971

GÜLER, B. A., **Türkiye'de Kamu Personel Rejimi Esasları**, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/dpb-turkiye.pdf>>, (10.01.2010)

_____, **Kamu Personeli Niye Hedefte**, <http://www.bts.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=63:bga&catid=55:makaleler&Itemid=73>, (28.09.2009)

_____, **Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları**, <<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/bguler/pdf/personelreform.pdf>>, (20.01.2010)

GÜZELSARI, S., "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları," içinde **Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları**, M. K. ÖKTEM ve U. ÖMÜRGÖNÜLŞEN (Ed.), İmaj Kitabevi, Ankara, 2004

- KAHRAMANOĞLU, S., **Kamu Kesiminde Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel İstihdamının Performansa Dayalı Ücret Sistemine Geçişteki Rolü**, <www.sgk.gov.tr/sgkshared/sgk/yonetim/...>, (01.10.2010)
- KARA, B., **Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar**, <<http://eskiweb.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/1460.pdf>>, (20.09.2009)
- SERİM, B., Anayasa Mahkemesinin Son Kararı ve KİT Personeli, **Amme İdaresi Dergisi**, C.22, S. 3, Eylül 1989
- ŞEN, M. L. ve Musa EKEN, “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi,” içinde **Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar**, B. ERYILMAZ, M. EKEN ve M. L. ŞEN (ed.), Nobel Yayın, Ekim 2007
- ŞİMŞEK, V. A., “Kamu yönetiminde Performans Değerlendirmesi,” **Anahtar Gazetesi**, MPM Aylık Yayın Organı, Yıl: 14, Sayı: 158, 2002
- TAN, T., “Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar,” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (Ed.), Yarı Yayinevi, Ankara, 2003
- TUTUM, C., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” içinde **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, B. AYKAÇ, Ş. DURGUN ve H. YAYMAN (Ed.), Yarı Yayinevi, Ankara, 2003
- _____, Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, Eylül 1981
- _____, Yeni Personel Rejimi Üzerine, **Amme İdaresi**, Cilt: 3, Sayı: 3, Eylül 1970
- YAYMAN, H., 1980 sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3/2000
- YILMAZÖZ, Mehmet, “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu,” **Maliye Dergisi**, Sayı: 157, Temmuz-Aralık 2009

Diğer:

İnternet Kaynakları:

- BABACAN, E., Kamuda Geçici İşçi İstihdamı, <<http://www.debud.org/dokumanlar/tez/EBabacan.pdf>>, (20.09.2010)
- BAŞBAKANLIK DPB, Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi, <<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc>>, (20.10.2009)
- BAŞBAKANLIK DPB, <www.dpb.gov.tr>, (10.01.2010 ve 10.03.2011)
- BAŞBAKANLIK DPB, <<http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%5%9Fma%20metni.pdf>>, (10.10.2010)

BUMKO, <www.bumko.gov.tr>, (20.10.2010)

BUMKO, Kamu Personel Kanunu Tasarısı Taslağı, <<http://www.bumko.gov.tr/duyurular/Tasari/KamuPersoneli.htm>>, (10.01.2010)

BÜLBÜL, R, **Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü**, <http://www.demud.org.tr/a_raporu/r_bulbul_sozlesmeli_personelin_hukuki_statusu.doc>, (03.01.2010)

DPB, Devlet Memurları Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <<http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%C5%9Fma%20metni.pdf>>, (11.06.2010)

DPT, I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan3.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan5.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan6.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan7.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, Uzun Vadeli Strateji ve VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan8.pdf>>, (10.02.2010)

DPT, IX. Kalkınma Planı, (2007-2013), <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan9.pdf>>, (10.02.2010)

GÜLER, B. A., N. ÖZTÜRK ve O. E. ASLAN, **Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları**, <www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_personel.php>, (27.01.2010)

HABERLER.COM, “İmar-Sen Başkanı Alsancak: "4/B'de Fazla Mesaiyle İlgili Davayı Kazandık”, <<http://www.haberler.com/imar-sen-baskani-alsancak-4-b-de-fazla-mesaiyle-haberi/>>, (15.03.2010)

HABERORTAK.COM, “Kamu İstihdamı Artış Kaydetti”, <<http://www.haberortak.com/Haber/Ekonomi/14112010/Kamu-istihdami-artis-kaydetti.php>>, (14.11.2010)

HABERTÜRK, “Böyle Öldü Sözleşmeli Öğretmen Metin Kurtçu,” <<http://haberturk.com/yazarlar/578514-boyle-oldu-sozlesmeli-ogretmen-metin-ku...>>, (17.03.2011)

- KAMUHABER.NET, “Sözleşmeli Personel İle Kadrolu Personel Arasındaki Fark-
Sağlıktaki Sözleşmelilerin İrdelenmesi- Genişletilmiş Yazı”,
<http://www.kamuhaber.net/alt.php?tad=haberler&resim=haber_resim&ic=haber&no_h=7235>, (20.03.2010)
- FRMKPSS.COM, “Memurlar-(657) ile Kitlerdeki Sözleşmeli Personel-(399)
Arasındaki Fark”, <<http://www.frmkpss.com/memurlar657-ile-kitlerdeki-sozlesmeli-personel399-arasindaki-fark-t3146.0.html;wap2=>>>, (10.09.2010)
- MEMURLAR.NET, “Artık işçiler de ücretsiz izin kullanabilecek,”
<<http://www.memurlar.net/haber/185596>>, (07.01.2011)
- MEMURLAR.NET, “Devlet Personel Başkanlığı, 4/B Görüşlerini Yayımladı”,
<<http://www.memurlar.net/haber/180235>>, (29.10.2010)
- MEMURLAR.NET, “4b Alımlarında, Hükümetin 'Yaş Şartı Konulamayacağına'
Dair İradesi Hiç Sayılıyor,” < <http://www.memurlar.net/haber/182837>>, (20.09.2010)
- MEMURLAR.NET, “4/B'li Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar
(Son Değişiklikleriyle)”, <<http://www.memurlar.net/haber/33818>>, (14.01.2011)
- MEMURLAR.NET, “4/B'ye İş Sonu Tazminatı Geldi,”
<<http://www.memurlar.net/haber/28179>>, (11.10.2010)
- MEMURLAR.NET , “4924'lü de Eş ve Sağlık Durumundan Dolayı Yer
Değiştirebilecek,” <<http://www.memurlar.net/haber/144950>>, (10.08.2010)
- MEMURLAR.NET , “4924'lüler İçin Önemli Bir Karar,”
<<http://www.memurlar.net/haber/103213>>, (10.08.2010)
- MEMURLAR.NET, “Emekli ikramiyesinde son durum”,
<<http://www.memurlar.net/haber/169980>>, (11.10.2010)
- MEMURLAR.NET, “2010 Yılında Sözleşmeli Personel Alımı, Memur Alım
Sayısını Geçti”, <<http://www.memurlar.net/haber/185159>>, (02.01.2011)
- MEMURLAR.NET, “Kamu Personelinin Maaş Unsurları” ,
<<http://www.memurlar.net/haber/22120>>, (01.10.2010)
- MEMURLAR.NET, “Memurlarla İlgili Önemli Düzenlemeler”,
<<http://www.memurlar.net/haber/182495>>, (30.11.2010)
- MEMURLAR.NET, “Sağlık Bakanlığı, 17 Bin 575 Sağlık Personeli Alacak”,
<<http://www.memurlar.net/haber/200356>>, (13.07.2011)
- MEMURLAR.NET, “Sözleşmeli Personelin Yer Değiştirmesi ve Kadroya
Geçmesinde Yolluk Verilir Mi?,” <<http://www.memurlar.net/haber/182906>>, (27.12.2010)
- MEMURLAR.NET, “Sözleşmeli Öğretmenin Özür Grubu Tayinine Harcırah
Ödenmesine Dair Bursa İdare Mah. Kararı,”
<<http://www.memurlar.net/haber/186303>>, (17.01.2011)
- MEMURLAR.NET, “Torba Kanunda, Kamu Personeliyle İlgili Tüm Değişiklikler
Tek Dosyada,” <<http://www.memurlar.net/haber/189606>>, (26.02.2011)

MEMURUZ.BİZ, “Hani Sözleşmeli ile Kadrolunun Farkı Yoktu”,
<<http://www.memurlar.biz/haber/20101001/Hani-Sozlesmeli-ile-Kadrolunun-Farki-Yoktu.html>>, (20.11.2010)

MEMURUZ.BİZ, “4/B'liler için çalıştay yapıldı” <<http://www.memuruz.biz/sayfa-haber-isim-haber-7549.htm>>, (20.11.2010)

RADİKAL, “24 Kasımda Hediye İşsizlik,”
<<http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetayV3ArticleID=1030013Date=24.11.2010CategoryID=77>>, (17.03.2011)

SAĞLIK BAKANLIĞI, “Hizmet Sözleşmesi (Ücretleri Döner Sermayeden Ödenecekler İçin),” <<http://personel.saglik.gov.tr/hizmet-sozlesmesi-ucretleri-doner-sermayeden-odenecekler-icin-id1879-1838.html>>, (11.03.2010)

SGKBİLGİ.NET, “Kıdem ve ihbar tazminatı alabilme şartları,”
<<http://www.sgkbilgi.net/kidem-ve-ihbar-tazminati-alabilme-sartlari>>, (11.10.2010)

TBMM, <<http://www.tbmm.gov.tr/d23/7/7-6536c.pdf>>, (20.01.2009)

Kanun:

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,
<<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>>, (07.01.2010)

Memurini Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun, 30 Ağustos 1909, Düstur, 2. Tertib, Cilt 1, s. 666-673'den aktaran Onur Ender Aslan, Kamu Personel Rejimi: Statü hukukundan Esnekliğe, TODAİE, Ankara, Mayıs 2005

Türk Ceza Kanunu,
<<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5237&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>>, (20.09.2010)

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu,
<<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/388.html>>, (15.06.2010)

5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu,
<<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5510&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=>>>, (10.10.2010)

4924 Sayılı Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, Sayı 25178, 24.07.2003,
<<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1274.html>>, (20.01.2010)

Karar ve Kararname:

- BKK, Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar, “5/1/2009 tarih ve 2009/14538 sayılı karar,” **Resmî Gazete**, Sayı: 27106, 10 Ocak 2009
- BKK, Kamu Kurum ve Kuruluşlarındaki Geçici Mahiyetteki İşleri Yürütmek Üzere Geçici Personel İstihdamı ve Bu Personele Ödenecek Ücretler Hakkında Karar, “21/12/2009 tarih ve 2009/15759 sayılı karar”, **Resmî Gazete**, Sayı: 27483, 04 Şubat 2010
- BKK, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, “03.08.2005 tarih ve 2005/9245 sayılı karar,” **Resmi Gazete**, Sayı: 25924, 02 Eylül 2005
- BKK, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, “02.03.2009 tarih ve 2009/14799 sayılı karar,” **Resmi Gazete**, Sayı: 27184, 29 Mart 2009
- BKK, Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esaslar, “12.11.2010 tarih ve 2010/1169 sayılı karar,” **Resmi Gazete**, Sayı: 27802, 31 Aralık 2010
- DANIŞTAY ONİKİNCİ DAİRESİ’NİN KARARI, E.2008/285, K.2010/426 sayılı ve 02.02.2010 günlü kararı
- Devlet Memurları Kanununun 4 Üncü Maddesinin (B) Fıkrası İle 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/632, **Resmi Gazete**, Sayı: 27954, 4 Haziran 2011
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=4.5.399&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>>, (20.01.2010)
- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspix?MevzuatKod=4.5.190&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>>, (16.07.2010)

Rapor:

- ÇATALÇAM, M., “**Kamu Personeline Yapılan Ödemeler**”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ağustos 1988
- SAYIŞTAY, **Özerk Kurumlar Hakkında Sayıştay Raporu (Haziran 2003)**, www.sayistay.gov.tr/rapor/diger/2003/OzerkKurumSayistay.pdf, 21.09.2010
- TODAİE, **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara, 1965,

TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri: MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, Ankara, 1966, s. 73-79

Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Raporu, <<http://masak.gov.tr/Yolsuzluk/belgeler/karar.pdf>>, (28.06.2010)

Tez:

KADEMLİ, S., Cumhuriyet’ten Bugüne Kamu Personel Yönetimi Reform Girişimleri, Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Mersin, 2006

ÖZYAMAN, F. B., Hemşirelerde İş Güvencesi Algısı ve Anksiyete ve Depresyon Düzeylerine Etkisi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enst., İş Sağlığı Doktora Tezi, 2007

EKLER

EK-1. ANKET ÖRNEĞİ

4/B SÖZLEŞMELİ PERSONEL ANKET FORMU

Bu anket, 4/B Sözleşmeli personelin durumunu, sıkıntılarını ortaya koymak için yapılmaktadır. Anket formları değerlendirilirken kişisel bilgilere yer verilmeyecek, formlardaki bilgiler kişisel kaygılarla kullanılmayacak ve tarafımızca analiz edilen formlar hiçbir kişi yada kuruma gösterilmeyecektir. Bu sebeple, anket formuna isminizi yazmayınız.

Anket formunu cevaplandırmanız yaklaşık olarak 15-20 dakikanızı alacaktır. Lütfen sizin düşüncelerinize en yakın olan ifadeyi işaretleyiniz. Çalışmamıza yapmış olduğunuz katkılardan dolayı teşekkür ederiz.

1. Cinsiyetiniz

☐ Bay ☐ Bayan

2. Yaşınız

☐ 20 yaş altı ☐ 20-25 ☐ 26-30 ☐ 31-35 ☐ 36-40 ☐ 41-45 ☐ 45 üstü

3. Medeni durumunuz

☐ Evli ☐ Bekar

4. Eğitim Durumu

☐ Ortaöğrenim ☐ Lise ☐ Ön lisan ☐ Lisans ☐ Lisans Üstü

5. Hizmet Yılı

☐ 1-2 yıl ☐ 3-5 yıl ☐ 6-10 yıl ☐ 11-15 yıl ☐ 16-20 yıl ☐ 21 yıl üstü

6. Göreviniz

☐ Büro personeli ☐ Hemşire ☐ Sağlık Teknikeri ☐ Diğer Sağlık Personeli
☐ Biyolog ☐ Sağlık Teknisyeni ☐ Laborant ☐ Diyetisyen
☐ Tekniker ☐ Teknisyen ☐ Destek personeli ☐ Diğer (.....)

7. Aylık Geliriniz (2011 Yılı)

☐ 750-1.000 ☐ 1.001-1.250 ☐ 1.251-1.500 ☐ 1.501-1.750
☐ 1.751-2.000 ☐ 2.001 ve üstü

8. Herhangi bir sendikaya üye misiniz?

☐ Evet ☐ Hayır

İFADE	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum
Kamu kurumunda çalışmaktan memnunum.					
Bulunduğum statüden (4/b sözleşmeli personel) memnunum.					
İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.					
İş güvencesinin tam sağlanamaması kuruma karşı aidiyet duygusunun gelişmesine engel oluyor.					
İş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.					
İş güvencesinin zayıf olması iş stresini artırıyor.					
İş güvencesinin zayıf olmasından dolayı üzerimde baskı hissediyorum.					
İş güvencesinin zayıf olması işe bağlılığımı olumsuz etkiliyor.					
İş güvencesizliği daha güvenceli iş olanakları aramaya sevk etmektedir.					
Kurumumda Sözleşmeli personel ile memur arasında ayırım yapıldığını düşünüyorum.					
Memurlarla karşılaştırıldığı zaman sözleşmeli personele eşit davranılmıyor.					
Sözleşmeli-memur arasındaki farklılıklar takım çalışmasını olumsuz etkiliyor.					
Haklarımı iyi biliyorum.					
Sözleşmeli personel ile ilgili yargı kararlarını takip ediyorum.					
İdare ve amirler 4/b sözleşmeli mevzuatını iyi derecede bilip, doğru uygulamaktadır.					
“Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” yeterince açık ve nettir.					
Sözleşmeli personel ile ilgili mevzuattaki düzenlemeleri yeterli buluyorum. (Torba Yasayı da dikkate alarak değerlendirin.)					

İFADE	Tamamen Katılıyorum	Katılıyorum	Kararsızım	Katılmıyorum	Hiç Katılmıyorum
‘Sözleşme feshi hükümleri’ adil ve yerindedir.					
Maaşımı yeterli buluyorum.					
Yükselme hakkının olmaması iş verimini olumsuz etkilemektedir.					
Memur ve sözleşmeli arasında amirin tutum ve davranışlarında herhangi bir fark yoktur.					
Bölümümde sözleşmeli-memur ayrımı olmadan herkes eşit ağırlıkta çalışıyor.					
Yıllık izni bir sonraki yıla aktaramamak sıkıntıya yol açmaktadır.					
Kadro verilirse, sağlanan güvencenin verdiği rahatlıkla iş veriminin düşeceğini düşünüyorum.					
Kamu personeli arasındaki farklılıklar çalışanın motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte.					
Sözleşmeli personel için Sendikacılığın gerekli ve yararlı olduğunu düşünüyorum.					
Haksızlığa uğradığımda hakkımı rahatlıkla arayabiliyorum.					
Haklarımızın daha çok yargı yoluyla kazanıldığını düşünüyorum.					
İdare veya amirlerle sorun yaşarsam işimi kaybedebileceğimi düşünüyorum.					
Bütçe sıkıntıları sebebiyle işimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum.					
Ülkede yaşanan ekonomik bir kriz durumunda işimi kaybedeceğimi düşünüyorum.					
Sözleşmeli personel ile ilgili yasal değişiklikleri takip ediyorum.					

9. Sizce sözleşmeli personelin iş güvencesi ile ilgili en önemli sıkıntısı nedir?

- ☐ İşimi kaybetme tedirginliği yaşıyorum. ☐ Geleceğe güvenle bakamıyorum.
- ☐ Sözleşmeli personele geçici gözüyle bakılıyor. ☐ Üzerimde baskı hissediyorum.
- ☐ Haksızlıklara karşı sessiz kalıyorum.
- ☐ İş güvencesinin zayıf olması motivasyonu olumsuz etkiliyor.

10. Sözleşmeli olarak çalışmanın size yaşattığı en önemli sorun;

- ☐ Gelecek kaygısı/belirsizlik ☐ Aile düzeninin bozulması
- ☐ Mali sıkıntılar ☐ Keyfi uygulamalar ☐ Eşitsizlik
- ☐ Çalışma ortamı sıkıntıları (kamu personeli arasındaki farklılıklardan doğan sıkıntılar, stres vb.)
- ☐ Diğer (siz ekleyebilirsiniz.....)

11. Aşağıdaki sözleşmeli personelin sorunlarından en önemli beş tanesini önem sırasına göre aşağıdaki kutulara HARFİNİ yazarak seçiniz.

- A.** İş Güvencesi
- B.** Gelecek kaygısı/belirsizlik
- C.** Ücretle ilgili sıkıntılar (yetersiz olması, farklılıklar, eşitsizlik vb.)
- D.** Sözleşmeli personel uygulamaları arasında farklılıklar
- E.** Sözleşmeli-memur ayrımı
- F.** Tayin hakkının kısıtlı olması
- G.** Yükselme hakkının olmaması
- H.** Mevzuattan doğan sıkıntılar (mevzuatın açık-net olmaması, düzenlemelerin yetersiz olması, bütünlük olmaması, uygulama farklılıkları vb.)
- İ.** Yöneticinin tutum ve davranışları
- J.** Diğer (siz ekleyebilirsiniz.....)

1. ÖNEM	2. ÖNEM	3. ÖNEM	4. ÖNEM	5. ÖNEM

12. Sözleşmenin feshi hükümlerinden en çok hangisi iş güvencenizi tehdit ettiğini düşünüyorsunuz?

- ☐ İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini taşımadığının sonradan anlaşılması
- ☐ İşe alınma açısından gerekli olan niteliklerden herhangi birini sonradan kaybetmesi
- ☐ Sözleşme dönemi içerisinde mazeretsiz ve kesintisiz üç gün veya toplam on gün süreyle görevine gelmemesi
- ☐ Hizmet sözleşmesinde belirtilen koşullara uymaması nedeniyle bağlı bulundukları yöneticileri tarafından yazılı olarak uyarılmasına rağmen söz konusu koşullara uymama halinin tekrarlanması
- ☐ Hizmetinin gerektirdiği pozisyona ihtiyaç kalmaması
- ☐ Bir proje kapsamında işe alınması durumunda istihdam edildiği projenin tamamının veya proje bölümlerinin sözleşmede öngörülen süreden önce tamamlanması
- ☐ **Hiçbiri**

13. İşinizi kaybetmenize sebep olacak en önemli tehdit sizce hangisidir?

- ☐ Ciddi bir sağlık sorunu
- ☐ Hizmetinin gerektiği pozisyona gerek kalmaması
- ☐ Amirlerle yaşanan uyumsuzluk, sorun
- ☐ Ekonomik kriz
- ☐ Bağlı bulunduğunuz yerin ciddi bütçe sıkıntısı
- ☐ İşle ilgili önemli bir hata yapmak
- ☐ **Hiçbiri**

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler:

Adı ve Soyadı: Berrin Yalçın
Doğum Yeri: Antalya
Doğum Yılı: 23/01/1981
Medeni Hali: Evli

Eğitim Durumu:

Lise: Aldemir Atilla Konuk Yabancı Dil Ağırlıklı Lise

Lisans: Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Isparta, (1999-2003)

Yüksek Lisans: Süleyman Demirel Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, (2008-2011)

İş Deneyimi:

Akdeniz Üniversitesi, Memur, (01.09.2004-.....)

Eğitim Programları:

İnsan Kaynakları Yönetimi, AKÜNSEM (3 ay), 2004
 Zaman Yönetimi, MUSİAD, 2004
 Liderlik Ve Takım Yönetimi, ATSO, 2005
 Müşteri Memnuniyeti, ATSO, 2005
 İnsan Kaynakları Yönetimi, ATSO, 2005
 NLP, Amerikan Kültür Derneği, 2006
 Etkili Anlatım, Sunum ve İkna Teknikleri, ATSO, 2007
 Süreç Yönetimi Ve İyileştirme Teknikleri, ATSO, 2007
 Stratejik Planlama Ve Stratejik Yönetim / Stratejik Analiz, ATSO, 2007
 Zaman ve Stres Yönetimi, ATSO, 2007
 Yaratıcı Düşünme Teknikleri ve İnovasyon, ATSO, 2008
 ISO 9001-2000 OMS Standardı “Temel, Dokümantasyon, Süreç Yönetimi Ve İç Tetkik”, Marka Eğ.ve Dan. Mer., 2007-2008
 Kalite Yönetim Sistemi Temel Eğitimi, TSE, 2009
 I. Akdeniz Kalite Sempozyumu, 2011

