



# SÖZLEŞMELİ KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUN VE BEKLENTİLERİ ARAŞTIRMASI

Araştırma Raporu / Ağustos 2021



**SÖZLEŞMELİ**  
**KAMU GÖREVLİLERİNİN**  
SORUN VE BEKLENTİLERİ ARAŞTIRMASI



Memur-Sen Akademi: 3

**Memur-Sen Adına Sahibi Genel Başkan**

Ali YALÇIN

**Genel Yayın Yönetmeni**

Mehmet Emin ESEN

**Proje Yöneticisi**

Mehmet BAYRAKTUTAR

**Yayın Kurulu**

Semih DURMUŞ

Levent USLU

Hüseyin ÖZTÜRK

Hacı Bayram TONBUL

Mehmet BAYRAKTUTAR

Soner Can TUFANOĞLU

**Genel Merkez**

Zübeyde Hanım Mahallesi Sebze Bahçeleri Caddesi

No:86 Altındağ - Ankara / TÜRKİYE

Tel: 0 312 230 48 98 - Faks: 0 312 230 39 89

**Hazırlık**

Memur-Sen Akademi

**Araştırma Koordinatörü ve Yazar**

Av. Serdar Bülent YILMAZ

**Araştırma Ekibi**

Serkan YURDAKUL

Sümeyye Ayyüce ŞAHİN

Büşra YILDIRIM

Ayşenur ERDOĞAN

**Grafik Tasarım**

Mustafa Fehmi ÖZDEMİR

**ISBN:** 978-605-74315-5-4

**Baskı**

SEMİH OFSET MATBAACILIK

Büyük Sanayi Çilingir Sokak No: 26/47 İskitler,

Ankara/TÜRKİYE Tel: 0 312 341 40 75

# İÇİNDEKİLER

TABLolar	5
ŞEKİLLER	6
KISALTMALAR	8
TAKDİM	9
ÖNSÖZ	12
YÖNETİCİ ÖZETİ	14
GİRİŞ	24
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b>	
<b>Sözleşmeli Personel İstihdamının Tarihi Seyri, Yönetmel Gerekçesi ve Hukuki Çerçevesi</b> .....	
	28
1. Sözleşmeli Personel İstihdamı ve Kısa Tarihçesi .....	29
2. Sözleşmeli Personel İstihdamının Kamu Personel Sistemi İçindeki Yeri ve Statü Hukuku Açısından Değerlendirilmesi .....	31
2.1 Memurlar .....	31
2.2 Sözleşmeli Personel .....	33
3. Ayrımcılık Kaynağı Bir Uygulama Olarak Sözleşmeli Personel İstihdamı .....	36
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b>	
<b>Araştırma ve Sonuçları</b> .....	
	40
1. Araştırmanın Yöntemi .....	41
1.1. Araştırmanın Modeli .....	41
1.2. Evren ve Örneklem .....	41
1.3. Veri Toplama Araçları .....	41
1.4. Sınırlılıklar .....	41
1.5. Veri Analizi .....	41
2. Araştırma Bulguları .....	42
2.1. Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin Profili .....	42

2.2. Çalışılan Kurum/Kuruluşun Dâhil Olduğu Hizmet Kolu ve Mevzuatına/Uygulamalarına Göre Haklar .....	46
2.3. Çalışma Koşulları ve Memnuniyet .....	49
2.4. Sözlüşmeli İstihdam Hakkında Bilgi Durumu ve Haklar Konusunda Farkındalık .....	65
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b>	
<b>Sonuç, Değerlendirme, Sözlüşmeli Personelin Kadroya Geçişine Dair Öneriler .....</b>	<b>68</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>79</b>

## TABLolar

<b>Tablo 1:</b> Kamu sektörü istihdam sayıları .....	30
<b>Tablo 2:</b> Kadrolu memur-sözleşmeli personel ayrımının sonuçları hak ve uygulama farklılıkları komisyonu .....	37
<b>Tablo 3:</b> Sözleşmeli statüde çalışan kamu görevlilerinin bölgelere göre dağılımı .....	43
<b>Tablo 4:</b> Sözleşmeli statüsünde çalışan kamu görevlilerinin demografik özellikleri (cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı, sözleşmelilik statüsü, sözleşmeli olarak çalışma süresi, eşinin çalışma durumu ve eşi ile aynı ilde/ilçede çalışma durumu) .....	44
<b>Tablo 5:</b> Çalıştığınız kurumun/kuruluşun dâhil olduğu hizmet kolu .....	46
<b>Tablo 6:</b> Görev yaptığınız kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yer değiştirme (isteğe, özre, zorunlu hizmete dayalı) hakkınız var mı? .....	46
<b>Tablo 7:</b> Görev yaptığınız kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme hakkınız var mı? .....	47
<b>Tablo 8:</b> “Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları .....	51
<b>Tablo 9:</b> “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için çalışma ve aile hayatımda geleceğe dair planlama yapamıyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları .....	53
<b>Tablo 10:</b> “Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları .....	60
<b>Tablo 11:</b> “Sözleşmeli personel istihdamından dolayı kendimi ikinci sınıf bir kamu görevlisi gibi hissediyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları .....	62
<b>Tablo 12:</b> Sözleşmeli ile kadrolu kamu görevlisi arasında başlıca farklılıklardan öncelikli olarak eşitlenmesini isteme durumu (Önem sırasına göre sıralanmıştır) .....	64

## ŞEKİLLER

- Şekil 1:** Kurumunuzda yönetici pozisyonunda boşluk oldu mu? Bu durumda, yönetici pozisyonuna görevlendirmede gerekli bilgi, birikim, eğitim düzeyi ve benzeri vasıfları taşımanıza rağmen görevlendirmede sizden daha az düzeyde bu tecrübelere sahip birisi getirildi mi? .....48
- Şekil 2:** “Sözleşmeli personel istihdamı mali ve sosyal haklar, çalışma şartları, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlik oluşturmaktadır” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....49
- Şekil 3:** “Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....50
- Şekil 4:** “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için çalışma ve aile hayatımda geleceğe dair planlama yapamıyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....52
- Şekil 5:** “Sürelili-süresiz sözleşmeli personel ayrımı oluşturan düzenlemeleri, gerekçeleri ve buna dair gerçekleri doğru bulmuyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....54
- Şekil 6:** “Sözleşmeli personel istihdamında, sürelili-süresiz sözleşmeli ayrımı yapılmamalı, sözleşmeli istihdamda personel sayısı minimum olmalı” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....55
- Şekil 7:** “Sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olduğunu düşünmüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....56
- Şekil 8:** “Sözleşmeli personel istihdamının hizmetin gerekliliği, hukukiliği ve yerindeliği yönünde değil, siyasi iradenin tercihi yönünde yapıldığını düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....57
- Şekil 9:** “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için eşimden/eşim ve çocuğumdan ayrı ilde yaşıyorum. Bu durumun, aile yapımı ve ilişkilerimi bozduğunu düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....58
- Şekil 10:** “Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamı uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....59
- Şekil 11:** “Sözleşmeli personel istihdamından dolayı kendimi ikinci sınıf bir kamu görevlisi gibi hissediyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....61

**Şekil 12:** “Sözleşmeli personel istihdamının kariyer ve liyakat ilkeleri ile desteklenmediği için kurumlarda ileriye dönük; bilgi-birikim düzeyi ve hizmet kalitesinin azalacağını düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri .....63

**Şekil 13:** Sözleşmeli ve kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçeleri biliyor musunuz? .....65

**Şekil 14:** Sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları farklılıklarını biliyor musunuz? .....66



## KISALTMALAR

<b>İHS</b>	: İdari Hizmet Sözlüşmeli
<b>KHK</b>	: Kanun Hükümünde Kararname
<b>KİT</b>	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KPSS</b>	: Kamu Personel Seçme Sınavı
<b>SDS</b>	: Sosyal Denge Tazminatı
<b>SPSS</b>	: Statistical Package for the Social Sciences (Sosyal Bilimler İçin İstatistik Programı)
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu

## Takdim

**Ali YALÇIN**  
Memur-Sen  
Genel Başkanı

Kamu personel rejiminin en sorunlu alanı, sözleşmeli personel statüsü ve istihdamıdır. Her geçen yıl gerçekleştirilen sözleşmeli personel alımlarıyla, hem sistemde sözleşmeli personel statüsünün ağırlığının, hem de sözleşmeli personel rejiminin ürettiği sorunların artmasına neden olundu. Memur-Sen olarak yaşanan sorunlara göz, sorunu yaşayanların tepki ve beklentilerine kulak kapatmanın oluşturduğu, oluşturacağı idari ve sosyal maliyeti sürekli işaret ve ifade ettik. Bu alana ciddi bir neşter vurulması gerektiği konusunda saha temelli ve çözüm hedefli sendikal tutumdan bugüne kadar hiç vazgeçmedik. Toplu sözleşme görüşmelerinde, KPDK'da ve konuyu ifadeye uygun her zeminde sözleşmeli personel istihdamına tepkimizi ve son verilmesi teklifimizi ilgili ve yetkili kurumlara ve yöneticilerine gerekçeleriyle birlikte izahtan yılmadık ve yorulmadık. Mevcut durumu bütün yönleriyle ortaya koymak amacıyla 2019 yılının Şubat ayında "Kamuda Sözleşmeliliğe Son Şurası" yaptık. O güne kadar dile getirdiğimiz görüşlerimizi, itiraz, tespit ve tekliflerimizi de bütün detaylarıyla yansıtacak ve Şura kapsamında ifade edilen değerlendirmeleri, elde edilen verileri ve paylaşılan önerileri içerecek biçimde Şura'yı, raporlaştırarak kitap haline getirmek suretiyle kamuoyuyla paylaştık.

Şura sonrasında Eğitim, Diyanet, Sağlık alanları sınırlılığında olması yönüyle eksik fakat süreli sözleşmelilerde 4+2 olarak uygulanan kadroya geçiş sürecini 3+1'e indirmesi yönüyle olumlu bir adım atıldı. Bu adımla, sözleşmelilerin tümünün olmasa da bir kısmında asıl çözüme dair umudu artıran yaşadıkları sorunun ağırlığını nispeten azaltan bir sonuç elde edildi. Memur-Sen olarak, mevcut sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi ve sözleşmeli istihdamdan vazgeçilmesi dışındaki sonuçları kalıcı çözüm olarak görmeyeceğimizi yineleyerek bu olumlu adıma nihai çözüme yaklaşıtrıcı yönüyle destek vermiş, kadro talebimizde kararlı ve ısrarcı olduğumuzu deklare etmiştik.

520 bini aşan kamu görevlisi açısından kişisel, insanî ve ailevî; kamu yönetimi ve kamu personel sistemi açısından ise idarî, malî, içtimâî ve siyasî açıdan farklı ve çok yönlü sorunların kaynağı olan sözleşmeli personel istihdamında, sorunun asli muhatapları açısından herkesi kapsayan ve herkes tarafından istenen bir gelişme ve ilerleme yaşanmadı.

Israrla gündemin ön sıralarında tutmaya devam ettiğimiz sözleşmeli personel istihdamı konusunda; sözleşmeli personel rejiminin ürettiği sorunların görülmesi ve çözülmesi hedefiyle, akademik sendikacılığımızın da gereği olarak yeni bir çalışma yapma ve kamuoyuyla paylaşma kararı aldık. Sahanın nabzını yansıtmaya, sorunları bizzat yaşayan sözleşmeli personelin algılarını, sorunlarını ve beklentilerini aktarmaya uygun verileri elde etmeye ve çok yönlü değerlendirmeler yapmaya zemin oluşturacak anketle dayalı saha araştırması yaptık. Sözleşmeli personelin anket sorularına verdiği cevaplar yanında bu cevaplara dayalı analizleri, sözleşmeli personel istihdamının tarihi seyrine, hukuki çerçevesine, mevzuat ve uygulamalarına, kadrolu-sözleşmeli personel mukayyesine dair değerlendirmeleri birlikte ele alarak yeni bir rapor hazırladık.

Memur-Sen olarak, kuruluşumuzdan bu yana kamu görevlilerinin, personel sisteminin ve mevzuatının sorunlarını çözmek ve olması gereken çizgisine varma iradesini güçlendirmek için mücadele ediyoruz. Bu mücadelenin başat konularından biri hiç kuşkusuz ki; sözleşmeli personel rejimi ve sözleşmeli personelin beklentileridir. Bu kapsamda, sözleşmeli personel istihdamına dair mevzuat ve uygulamalarda, sözleşmeli personelin durumunda istendik değişimler üreten sendikal kazanımlar Memur-Sen'in patentlidir. Konfederasyonumuzun ve bağlı sendikalarımızın itiraz, talep ve teklifleriyle 2011 ve 2013 yıllarında olmak üzere yakın geçmişte iki kez kadroya geçiş düzenlemesi yapıldı. Yaklaşık 280 bin sözleşmeli personelin kadroya geçişini sağladığımız bu düzenlemeler sonrasında, sözleşmeli perso-

nel istihdamı tercihinin terki ya da istisnai nitelikte icrası gerekirken, siyasi irade/kamu yönetimi makul gerekçe bulması imkânsız şekilde sözleşmeli personel istihdamını çeşitlendirip artırarak devam ettirdi.

Konuyla ilgili olarak siyasi iktidara teklifimiz ve kalıcı çözüm önerimiz çok net; mevcut sözleşmeli personelin bir an önce kadroya geçirilmesi ve sözleşmeli istihdamın kanunda belirlenen şekliyle istisnaî istihdam biçimi olarak benimsenmesidir. Millet açısından kamu hizmetinde kalite ve güven vasatının oluşması, devlet açısından güvenlik sorunu oluşturmaması amacıyla; yapılması gereken bütün kamu görevlilerinin kadrolu olarak istihdam edilmesi, yapılmaması gereken ise sözleşmeli personel istihdamında direnilmesidir.

Bu temel beklenti, talep ve teklifimizin gerekleri yerine getirilinceye kadar raporda detaylı bir şekilde sıraladığımız sözleşmelilerin sorunlarını çözecek ve hak kayıplarını önleyecek adımların bir an bile vakit kaybetmeden atılması gereklidir.

Kamu görevlileri Türkiye'nin güvencesi, kamu hizmeti sunumunun asli öznesidir. Türkiye'nin büyümesinde, gelişmesinde, karşılaştığı sorunların üstesinden gelmesinde, gerek olağan dönemlerde gerekse Covid-19 salgını gibi olağanüstü süreçlerde kamu hizmetlerinin aynı kalite ve ciddiyet içinde en ücra yerlere kadar ulaştırılmasında kamu görevlilerinin alın teri, fedakârlığı, tecrübesi, birikimi ve disiplini vardır. Devletleri birinci sınıf devlet yapan, sosyal hukuk devleti olması ve bunun gereklerini bihakkin uygulamasıdır. Bunun gereği de kamu görevlilerinin, devletin bu özelliklerinin yansması

olarak statü hukukuna bağlı olmasıdır. Statü hukuku, iş ve memur güvencesi, liyakat ve kariyer sistemi dışında bırakılan her kamu görevlisi; sosyal hukuk devleti bağlamında ikinci sınıf kamu görevlisi algısı üretmektedir. Kamu görevlileri arasında ayrımcılık, kamu hizmeti noktasında belirsizlik, kamu yönetimi açısından tutarsızlık üreten sözleşmeli personel rejimi ve istihdamı kamu görevlilerinin itibarını da zedelemektedir.

Kamu hizmeti sunumunda görev alacakların güvenceli olması, statü hukuku kapsamında bulunması; kamu hizmetinde kalitenin yükselmesi, sürekliliğin sağlanması ve adalet-eşitlik sonucunun gerçekleşmesi noktasında ön şarttır. Geleceğe güvenle bakması sağlanamayan, ailesiyle işi arasında tercih yapmak zorunda kalan, farklı ücret, unvan, hak, görev, yetki, fırsat ve imkânlarla aynı işi farklı statülerde yapmaya zorlanan, mali, sosyal ve özlük hakları ile çalışma şartları anlamsız farklılıkları yok sayarak hizmet üretmesi beklenen mutsuz ve umutsuz kamu görevlisi fotoğrafı; hem yeni, büyük ve güçlü Türkiye ile bağdaşmamakta, hem de saygın iş ilkesine ve insan onuru hassasiyetine ya-

kışmamaktadır. Bütün bu olumsuzlukların bir eylemle sona ermesini mümkün kılmak amacıyla; raporun temelini oluşturan araştırmanın ve raporun açıklanmasının 6. Dönem Toplu Sözleşme eşiğinde ve sürecinde gerçekleşmesini uygun gördük. Nitekim sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi teklifi, genel toplu sözleşme teklifimizin en önemli başlıkları arasında yer almaktadır.

Hem personeli, hem sistemi, hem de ülkeyi sözleşmeli personel istihdamı kaynaklı sorunlar anaforundan kurtaracak tespit ve teklifleri, çözümü getirecek önerileri ve de sahanın beklentilerini raporda açık ve detaylı bir şekilde ortaya koyduk. Türkiye'nin sorunu görececek birikime ve çözecek iradeye sahip olduğuna inanıyor, çözümün nasıl bütünüyle hayat bulacağını da çok iyi biliyoruz.

Bu inancı ve bilgileri yansıtan yönüyle raporumuzun; hem çözümü hızlandıran hem de çözüme dair sahanın verilerini ilgililere/ yetkililere aktaran önemli bir işlev göreceği kanaatini ifade ediyor, hazırlanmasında emeği geçen çalışma arkadaşlarımıza teşekkür ediyorum.

## Önsöz

**Mehmet BAYRAKTUTAR**  
Memur-Sen  
Genel Başkan Yardımcısı

Bugün itibariyle yarım milyonu bulan sözleşmeli kamu görevlisi, aileleriyle birlikte büyük bir kitleyi teşkil etmektedir. Sayının büyüklüğü sorunun yaygınlığını ve toplumsallığını ifade etmektedir. Bu kadar büyük bir kitlenin birikmiş olması, kamu görevlileri içinde bir yarılmayı, bölünmeyi, sınıflaşmayı getirmekte ve çalışma barışını bozmaktadır.

Elbette salt kamu görevlisinin sorunlarıyla ilgili bir meseleden bahsetmiyoruz. Sözleşmeli kamu personelinin yaşadığı her sorun, aynı zamanda kamu görevlisinin performansını etkilemekte, kamu hizmetlerine olumsuz tesir ederek hizmetin kalitesini düşürmektedir. Bu durumda sonuçların bizi götürdüğü sebeplere odaklanmak, çözümü sebeplerde aramak zorundayız.

Bugüne kadar Memur-Sen olarak bu konuda attığımız adımlarla biriken sözleşmeli kamu personelinin iki kez kadroya geçirilmesini sağladık. Ancak yeni alımlarla yeniden büyük bir sözleşmeli personel kitlesi ortaya çıkmış durumda. Mutlaka yeni ve kalıcı adımların atılması, sorunun bir daha karşımıza çıkmayacak kesinlikte ve etkinlikle çözülmesi gerektiğine inanıyoruz. Bu amaçla yaptığımız çok sayıdaki çalışmayı elinizdeki raporla sürdürüyoruz.

Sözleşmeli kamu personelinin yaşadığı sorunları yerinden tespit etmeyi amaçladığımız elinizdeki rapor esasen sadece kamu çalışanlarının değil Türkiye'nin de sosyal bir sorunu haline gelmiş bir meseleyi ele almaktadır. Kamuda sözleşmeli personel istihdamının rayından çıkarak büyük bir sorun yumağı haline gelmiş olması karşısında verdiğimiz mücadelenin yeni bir ayağını, yeni bir çabayı ifade etmektedir.

Rapor; Türkiye geneli Memur-Sen üyesi 5.330 sözleşmeli personelle yapılan ankete dayanmaktadır. Online anket formu sözleşmeli kamu görevlilerine cep telefonlarına bir mesaj ile gönderilmiş, belirlenen süre içinde anketi tamamlayan sözleşmeli kamu görevlilerinin cevapları değerlendirmeye alınmıştır. Raporun giriş ve birinci bölümünde kamuda sözleşmeli personel istihdamının süreç ve serencamı ifade edilmiş, sözleşmeli personel istihdamının kamu görevlileri sistemi içindeki yeri ve statü hukuku açısından değerlendirilmesi yapılarak memur ve sözleşmeli personelin yasal zeminleri açıklanmış, sözleşmeli personel istihdamının geldiği nokta itibariyle ortaya çıkardığı sorunlar ve özellikle de

ayrımcılığa temel olan hususlar ortaya konmuştur. Veri analizi ve bulguların değerlendirildiği ikinci bölümde, anketten elde edilen veriler analiz edilmiş ve yorumlanmıştır. Sözleşmeli kamu personeli ile yaptığımız ankete dayanan raporun sonuç ve öneriler kısmında, anket verilerinin ortaya çıkardığı sonuçlar tespitler ve öneriler şeklinde ortaya koyulmuştur. Sonuç bölümünde ayrıca anketin sınırlılığı içinde sorma imkânımız olmayan detay konuları Şura raporumuzdan taşıyarak bütüncül bir öneri seti üretmiş olduk. Böylece Kamuda Sözleşmeliliğe Son Şurası raporuyla, sahadan yani doğrudan sözleşmeli kamu personelinin görüşlerinden hareketle hazırladığımız elinizdeki rapor birlikte bu alandaki en kapsamlı seti oluşturmaktadır. Raporun amacı elbette salt tespit yapmak değil, konuyu bütün yönleriyle kamuoyunun ve yetkililerin gündemine taşıyarak sorunu çözecek önerileri ilgili ve yetkililerin istifadesine sunmak ve bir çözüm iradesi ortaya koymaktır.

Yarım milyonu aşan kitlesel boyutuyla toplumsal ve kamusal özellik arz eden, çalışma barışından aile kurumuna değin geniş bir

yelpazede tamiri zor tahribatlar üreten kamuda sözleşmeli personel istihdamının neden olduğu problemler artık ertelenemez bir sorunlar yumağına dönüşmüş durumdadır. Memur, bu ülkenin teminatıdır. Oradaki zaaf, devletin zaafı olarak ortaya çıkacaktır. Oradaki hoşnutsuzluk hizmetin aksaması ya da hizmet kalitesinin düşmesi olarak tezahür edecektir. Oradaki sorunlar eğer zamanında çözülmezse tüm idari sistemi etkileyecek, milletin hoşnutsuzluğu şeklinde tebarüz edecektir. Elinizdeki rapor bütün bu sorunların farkındalığı, kamuyu ve kamu görevlisini aynı anda düşünme sorumluluğu ve sorun çözme iyi niyetiyle hazırlanmıştır. Ülkenin sorunlarını kendi sorunu olarak gören bir konfederasyon olarak, kamu görevlilerinin ve ülkenin en önemli sorunlarından biri olan kamuda sözleşmeli personel istihdamının ürettiği sorunların çözümüne katkı sunacağını umduğumuz Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin Sorun ve Talepleri Araştırması raporunun hayırlara vesile olmasını diliyor, araştırmaya katılan kamu görevlilerinden araştırma ve yazar ekibine değin emeği geçen herkese teşekkür ediyorum.

**Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin** Sorun ve Beklentileri Araştırması

# YÖNETİCİ ÖZETİ

## Yönetici Özeti

Sözleşmeli personel istihdamı, istisnaî bir model olarak ortaya çıkmış ancak zamanla bu durum göz ardı edilerek ve mevzuata aykırı olarak kadrolu memur istihdamının yerine ikame edilmeye başlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021) verilerine göre; 3.487.629 kamu görevlisinin 523.047'si sözleşmeli personeldir. Kamu görevlileri içinde sözleşmeli personel oranı yüzde 14.99'dur.<sup>1</sup>

Geldiğimiz noktada sözleşmeli personel istihdamı çok çeşitli ve çok katmanlı sorunlara neden olmakta, kamu yönetimi ve hizmeti ile kamu personel sistemine dönük riskler ve yüksek düzeyde insani, idari ve sosyal maliyet üretmektedir. Hem kişisel hem de kitlesel hoşnutsuzluk ile çok katmanlı ve karmaşık sorunlara neden olan sözleşmeli personel istihdamı, çözüme kavuşturulması ertelenemez bir mesele haline gelmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamının yasada sayılan gerekçeleriyle, bugün ikame edildiği işlev karşılaştırıldığında, sözleşmeli istihdamın aslî gerekçesinden ve istisnaî istihdam işlevinden sapıldığı, bu sapmayla doğru orantılı şekilde yeni sorunların ortaya çıktığı ve/veya mevcut sorunların büyüdüğü görülecektir.

İstisnaî istihdam modeli olmaktan çıkıp genel istihdam modeline dönüşmesiyle çok büyük kitleye ulaşan sözleşmeli personelin

mali, özlük ve sosyal hakları bakımından ikincil bir personel statüsü oluşturduğu, bir ayrımcılığa neden olduğu, statü hukukuna dayalı kamu görevlisi sisteminde büyük delikler açtığı, bu durumun statü hukukuna ve statü hukukunun dayandığı anayasal ilkelere ters düştüğü ortadadır. Bu durum çalışma barışını da, verimliliği de olumsuz etkilemekte, toplumsal planda memurluğun itibarını zedelemektedir.

Türkiye, anayasayla ailenin korunmasını devletin sorumluluğu olarak düzenleyen; sözleşmeli personel istihdamıyla da aileye zarar verilmesini önemsemeyen iki farklı devlet görseli üretmektedir. Bu büyük ve gereksiz çelişkinin görülmesi ve giderilmesi için konu ciddiyetle değerlendirilmelidir. Sözleşmeli personel istihdamı istisna olmaktan çıkarılıp temel/aslı istihdam biçimine dönüştükçe, aileyi oldukça olumsuz etkileyen kamu personel sistemi ve mevzuatı pratikleri görünür hale gelmiştir. Eşlerin ayrı şehirlerde yaşaması, çocukların anne ya da babadan ayrı kalması, çalışanların işi ile ailesi arasında tercih yapmasını olağanlaştırması, bölünmüş aile olgusunun çalışma hayatının bir sonucuna dönüşmeye başlaması, boşanma sebepleri arasındaki aile birliğinin sarsılması-sağlanamaması halinin sözleşmeli personel açısından devlet eliyle gerçekleştirilmesi gibi ailenin kurulmasını ve korun-

<sup>1</sup> Kamuda gerek bakanlıklar, kurumlar ve hizmet kolları gerekse de yasal dayanakları itibarıyla sözleşmeli personelin 2018-2019 verilerine göre detaylı sayısal dökümüne ulaşmak için Sözleşmeli Şurası Raporumuza müracaat edilebilir.



masını zorlaştıran birçok husus sözleşmeli personel başlığının görülmesi ve değerlendirilmesi gereken alt başlıklardır. Yanı sıra bu şartlarda görevini yapmaya çalışan kamu görevlisinden üst düzey verim ve etkili-kaliteli kamu hizmeti beklemenin makul olmadığı net olarak anlaşılmalıdır.

Sözleşmeli personel modelinin ortaya çıkışındaki tâlî ve istisnâî niteliğinden uzaklaşarak asli nitelik kazanması; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceğini ifade eden Anayasanın 128'inci maddesi hükmü açısından bakıldığında anayasaya aykırılık içermektedir. Sözleşmeli istihdam, statü hukukuna dayalı genel kamu personel rejimiyle çelişmekte, hukuk devleti prensibiyle çatışmaktadır.

Esasen sözleşmeli personelin ortaya çıkışının temelinde, kamu tarafından istihdam edilme beklentisi ve hedefi olmayan ihtisas sahibi kişilerin kamu görevlisi statüsünün ürettiği sınırlamalara ve yasaklara tabi olmaksızın kamu hizmeti üretebilmesine imkân sağlama hedefi vardır. Bu yönüyle sözleşmeli personel istihdamı, istihdam edilen personelin güvencesiz olması amacına değil kamuda istihdam edilme isteği olmayanların birikimlerini kamuya aktarmak suretiyle kamu hizmetinde güvence artırıcı ve oldukça istisnâî bir tür olarak ortaya çıkmış ve uygulanmıştır.

Bir istisnâî istihdam biçimi olarak tasarlanan ve uzun yıllar o amaçla uygulanan kamuda sözleşmeli personel istihdamının amacından saparak asli istihdam biçimi haline alması kamu görevlileri arasında doğurduğu ayrımcılıklar nedeniyle tepki görmektedir. Ayrımcılık, işçi olsun memur olsun bütün

çalışma alanları için çok büyük bir sorundur. Çok yönlü farklı olumsuzluklara da kapı aralayan ayrımcılık sorunu ne yazık ki idarecilerin tekil uygulamaları gibi üstesinden gelinebilecek nedenlerden değil, bizzat istihdam biçiminden/rejiminden kaynaklanmaktadır. Son derece vahim olan bu durumun izahı mümkün değildir ve devlet olma vasfıyla hiçbir şekilde uyuşmamaktadır.

Tek tip bir sözleşme olmaması nedeniyle sözleşmeli personelin mali, sosyal ve özlük hakları çalıştıkları birim, kurum ve kuruluşlara göre çeşitlilik/farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla bu farklılıklar, kurumlar arası geçiş taleplerini artırmakta, sözleşmeli personelin KPSS yoluyla kadroya geçme çabalarına gerekçe oluşturmakta, kurumlarda iş barışına tehdit riski oluşturmakta ve verimliliği düşürmekte, personel sirkülasyonundaki yoğunluk nedeniyle personel açıkları meydana gelmekte, kurumsal aidiyet ve kurumun hizmet alanı odaklı ehliyet yönüyle telafisi mümkün olmayan sonuçlara sebebiyet vermektedir. Özlük hakları noktasında ise sözleşmeli personelin bir kısmı, mülga edilen emekli sandığına tabi tutulurken bir kısmı 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında değerlendirilmediği gibi görevde yükselme, unvan değişikliği hakları da sağlanmamaktadır.

Sosyal, refah ve hukuk devleti anlayışının benimsendiği bir sistemde, istihdam politikasının kadrolu ve güvenceli istihdam dışında farklı statülere evrilmesi; liyakat, kariyer, iş güvencesi, statü hukuku ve memurluk güvencesi gibi temel kavramlar üzerine oturmuş olan memur statüsünü zayıflatmakta hatta ortadan kaldırmaktadır. Bu da çok katmanlı sosyal ve idari sorunları tetiklemektedir.

Oysa statülü çalışma hakkı aslı ve sürekli işleri yani diğer bir deyişle memurluk işleri yapan bütün kamu görevlilerinin hakkıdır. Bu hak, kamu işleyişine dair bilgi birikiminin devamlılığını sağlamanın ve hizmetin kalitesini artırmanın teminatı niteliğindedir.

Sözleşmeli kamu personeli istihdamından kaynaklı sorunların bu statüde çalışan üyelerimiz üzerinde nasıl etki ettiği, nasıl bir baskı oluşturduğu ve aile ile iş hayatına nasıl yansıdığını tespit etmek amacıyla 18-26 Haziran 2021 tarihleri arasında bir araştırma yapılmıştır.

Yapılan araştırmada nicel araştırma yöntemlerinden olan betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Araştırmanın evrenini Memur-Sen üyesi sözleşmeli statüde çalışan kamu görevlileri oluşturmaktadır. Türkiye geneli Memur-Sen üyesi sözleşmeli tüm kamu görevlilerine cep telefonlarına gönderilen bir mesaj ile online ankete katılmaları istenmiştir. Örneklem tasarımı oluşturulurken hizmet kollarında Memur-Sen'e üye olan tüm sendikaların sözleşmeli üye sayıları ve dağılımı dikkate alınmıştır. Elde edilen 5.330 sözleşmeli personele ilişkin anket sayısı, evrenin dağılımını tam yansıtması için örneklem hatası (duyarlılık) en az olacak şekilde sendikaların üye sayılarına göre ağırlıklandırma yapılmıştır.

## **Bulgular**

Araştırmaya en fazla katılım sırasıyla Güneydoğu Anadolu (%16,5), Akdeniz (12,2) ve Ege (12,1) bölgelerinden olmuşken; en az katılım Batı Marmara (3,6), Doğu Karadeniz (4,3) ve Kuzeydoğu Anadolu (4,9) bölgelerinden gerçekleşmiştir. Sözleşmeli kamu personelinin en yüksek oran ile sağlık

ve sosyal hizmetler (%48,1) kolunda çalıştığı görülürken bunu sırasıyla eğitim, öğretim ve bilim (%25,7), diyanet ve vakıf (%10,5), basın, yayın ve iletişim (%7,5), yerel yönetim (%5,2), bayındırlık, inşaat ve köy (%1,4), kültür ve sanat (%0,6), büro bankacılık ve sigortacılık (%0,6), tarım ve ormancılık (%0,2) ve enerji, sanayi ve madencilik (%0,2) hizmet kolları izlemektedir.

Araştırmadaki sözleşmeli kamu görevlilerinin %36,1'i kadın %63,9'u erkek olup %56,6'sı 26-35 yaş arasında, %24,5'i 36-45 yaş arasında, %9,8'i 25 yaş ve altında, %7,3'ü 46-55 yaş arasında, %1,7'i ise 56 yaş ve üzerindedir. %72,4'ü evli, %27,6'sı bekâr; %23,1'i bir çocuk, %23,4'ü iki çocuk, %11,2'si üç ve üzeri çocuk sahibiyken %42,3'ü ise çocuk sahibi değildir. Bu kamu görevlilerinin %45,6'sı süreli sözleşmeli (3+1), geriye kalan %54,4'ü ise süresiz sözleşmeli olarak çalışmaktadır. Sözleşmeli olarak çalışma süreleri incelendiğinde %58,4'ünün çalışma süresi 4 yıl ve daha az iken, %30,2'sinin 5-10 yıl arası, %6,3'ünün 11-15 yıl arası, %5'inin ise 16 yıl ve üzerindedir. Evli olan katılımcıların %26,8'inin eşi kadrolu kamu görevlisi olarak, %13'ünün eşi sözleşmeli kamu görevlisi olarak, %18,2'sinin eşi özel sektörde/kendi nam ve hesabına çalışırken ve %42'sinin eşi ise çalışmamaktadır. Ayrıca %55,7'si eşi ile aynı il/ilçede, %18,2'si eşi ile aynı ilde fakat farklı ilçelerde çalışmakta, %26,2'si ise eşi ile aynı il/ilçede çalışmamaktadır.

Katılımcıların % 87,3'ü, sözleşmeli personel istihdamının mali ve sosyal haklar, çalışma şartları, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlikler oluşturduğunu ifade etmektedir.

Araştırmaya katılanların %85,1'i, sözleşmeli olarak istihdam edildiği için çalışma ve aile hayatında geleceğe dair planlama yapamadığını belirtmiştir. 26-35 yaş grubundaki sözleşmeliler (%89,5) diğer yaş gruplarına göre, 1 çocuğu olan sözleşmeliler (%88,5) çocuğu olmayan ve birden fazla çocuğu olanlara göre, eşi özel sektörde çalışan sözleşmeliler (%88,3) eşi çalışmayan ve eşi kamuda kadrolu/sözleşmeli çalışanlara göre, sözleşmeli çalışma süresi 5-10 yıl arası olanlar (%87,7) diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek oranda, sözleşmeli olarak istihdam edildiği için çalışma ve aile hayatıyla ilgili geleceğe dair planlama yapamadıklarını görülmektedir. Buna ilaveten sözleşmeli çalışanların yaşı ve sözleşmeli çalışma süresi azaldıkça istihdam türü nedeniyle çalışma ve aile hayatıyla ilgili geleceğe dair planlama yapamadıklarını ifade edenlerin oranı da artmaktadır.

Sözleşmeli kamu personelinin 69,9'u, süreli-süresiz sözleşmeli personel ayrımı oluşturulan düzenlemeler, gerekçeleri doğru bulmadığını ifade etmiştir.

Araştırmaya katılanların %69'u, sözleşmeli personel istihdamının, hizmetin gerekliliği, hukukiliği ve yerindeliği yönünde değil, siyasi iradenin tercihi olarak yapıldığını ifade ederken; %11,9'u siyasi iradenin tercihi olarak yapıldığı görüşüne katılmadığını ifade etmiştir. Ayrıca katılımcıların %18,5'i bu görüşe ilişkin kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Araştırmaya katılan evli ve eşinden/eşi ve çocuğundan ayrı ilde yaşayan sözleşmeli çalışanların büyük bir çoğunluğu (%95,9), ayrı ilde yaşama durumunun aile yapısını ve ilişkilerini bozduğunu söylemektedir.

Katılımcıların %53,1'i, kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmaması nedeniyle yeni bir sınava çalışıp kurum değişikliği ya da kadrolu personel olmayı düşünürken; %22,8'i düşünmemektedir. Katılımcıların yaklaşık dörtte biri ise bu konuda kararsız olduklarını ifade etmiştir.

Araştırmaya katılanların %82,5'i, sözleşmeli istihdam edilmelerinden dolayı kendilerini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissettiklerini ifade ederken; %12'si bu duruma katılmadığını; %5,5'i ise kararsız olduğunu ifade etmiştir. Diğer bir ifadeyle katılımcıların dörtte üçünden daha fazlası, sözleşmeli olarak istihdam edilmesinden dolayı kendisini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetmektedir.

Sözleşmeli katılımcıların %79,4'ü, bu istihdam türünün kariyer ve liyakat ilkeleri ile desteklenmediği için, kurumlarda ileriye dönük bilgi-birikim ve hizmet kalitesinin azalacağını düşünürken; %9,2'si azalacağını düşünmemektedir.

**Araştırmaya dâhil olan Memur-Sen üyesi kamudaki sözleşmeli personellerin, sözleşmeli ile kadrolu kamu görevlisi arasında öncelikli olarak eşitlenmesini istedikleri farklılıklar incelendiğinde;**

- birinci olarak vergi dilimi ve sosyal güvencede aynı haklara tabi olma (%29) gelirken daha sonra sırasıyla,
- istifa sonrası kuruma geri dönüş hakkının bulunması (%12,5),
- ücretsiz izin hakkının olması (11,4),
- kademe/derece ilerlemesinin bulunması (%9,4),

- yönetici pozisyonuna görevlendirme (%9,4),
- görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına girebilme (8,6),
- eş tayini hakkının olması (%7,5),
- arazi tazminatı hakkının olması (6,7),
- yurt dışında eğitim veya görevlendirme hakkının bulunması (6,4),
- kurumlar arası yer değişikliğini hakkının bulunması (4,7) gelmektedir.

Katılımcılara göre en önemli husus vergi dilimi ve sosyal güvencede aynı haklara tabi olmak olurken önem sırasının en son sırasında yer alan husus ise kurumlar arası yer değişikliği hakkının bulunması olmuştur.

Sözleşmeli personelin %18,1'i, sözleşmeli ve kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bilmezken, %52,3'ü bunları kısmen bilmekte ve 29,6'sı ise bunları tamamen bilmektedir.

Sözleşmeli kamu personelinin büyük bir çoğunluğu (%58,1) sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları farklılıklarını bilirken %34,1'i kısmen bilmekte, %7,1'i ise bilmemektedir.

Araştırmaya katılan sözleşmeli personelin tespit, tenkit ve tercihlerini yansıtan veriler; istisnâ niteliğinden sapmasının sonucunda sözleşmeli istihdamın çok yönlü ve çok katmanlı sorunlar ürettiğini, sözleşmeli personel kitlesinde mağduriyete ve ciddi memnuniyetsizliğe neden olduğunu, çalışma barışının bozulduğunu, güvencesizlik nedeniyle sözleşmeli personelin kaygı ve endişe yaşadığını göstermektedir. Araştırmada öne çıkan sonuçlar şunlardır:

### **Sözleşmeli personel istihdamı; aslî değil istisnâî istihdam türü olmalı ve buna uygun olarak kullanılmalı**

2000 yılından günümüze, sözleşmeli personel sayısında yaklaşık 50 kat artış yaşanmıştır. Dün bir sorunun çözümü için başlayan istisnâî nitelikteki bir uygulama bugün binlerce sorunun, binlerce mağdurun nedeni olmuştur. Araştırmaya katılan sözleşmeli kamu görevlilerinin yüzde 86,3'ü sözleşmeli istihdamın asli gerekçesi olan istisnâî istihdam pozisyonuna çekilmesini istemektedir.

### **Sözleşmeli personel istihdamı, ayrımcılık üretmektedir**

Araştırmaya katılan sözleşmeli kamu görevlilerinin yüzde 87,3 gibi ezici bir çoğunluğunda; sözleşmeli personel istihdamının mali, sosyal, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler ile çalışma şartları yönünden eşitsizlikler ürettiği, mevcut durumun ayrımcılığa neden olduğu kanaati hâkimdir.

### **3+1 Süreli Sözleşmeli uygulamasının kapsamının darlığı sözleşmeliler arasında ikinci bir ayrımcılık nedenidir**

Sözleşmeli personelin bir kısmı açısından mağduriyet ve memnuniyetsizlik azaltıcı etki üreten süreli (3+1) sözleşmeli personel uygulaması; bu uygulamanın kapsamı dışında bırakılan süresiz sözleşmeli personel açısından başka huzursuzluk, haksızlık, ayrımcılık ve eşitsizlik nedenidir.

Ankete katılanların %88,7'si kadrolu-sözleşmeli ayrımına yeni boyut kazandıran, sorunu daha da derinleştiren ve kadrolu-sözleşmeli personel yanında ayrımcılık üreten süreli-süresiz sözleşmeli ayrımını da yanlış bulmaktadır.

### **Sözleşmeli personel istihdamı, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret ilkelerinden sapmadır**

Kadrolu memur ile sözleşmeli personel arasındaki ücret farklılıkları ayrımcılığa neden olmaktadır. Araştırmaya katılan personelin %82,6'sı sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olmadığını düşünmektedir. Brüt ücreti üzerinden vergi matrahı uygulanması, sözleşmeli personelin kadrolu memurlardan farklı olarak 2. ve 3. aydan itibaren vergi dilimine girmesine, maaşlarında düşüşe sebebiyet vermektedir.

### **Haklardaki eşitsizlik, sözleşmeli personeli ikinci sınıf kamu görevlisi durumuna düşürmektedir**

Sözleşmeli personelin %82,5'i sözleşmeli istihdamın neden olduğu eşitsizlikler yüzünden kendisini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetmektedir. Öte yandan eklemek gerekir ki; kendisini ikinci sınıf çalışan olarak gören bir kamu görevlisinden birinci sınıf hizmet beklemek akla da vicdana da aykırıdır.

### **Güvencesizlik, sözleşmeli personeli belirsizlik ve geleceksizlik anaforumna itmektedir**

Sözleşmeli personelin %85,1'i sözleşmeli olmaları nedeniyle çalışma ve aile hayatı konusunda geleceğe yönelik planlama yapamadığını ifade etmektedir. Güvencesizlik kamu görevlisini belirsizlik ve geleceksizlik anaforumna itmektedir. Geleceğini planlama ve kurgulama imkânı elinden alınan vizyonu köreltilmiş kamu görevlisi kitlesi güçlü

ve büyük Türkiye vizyonuna yakışmamaktadır.

### **Sözleşmeli personel istihdamı; kariyere dayalı kamu personel sistemini imkânsızlaştırmaktadır**

Sözleşmeli personelin görevde yükselme/unvan değişikliği sınavlarına girememesi, aynı işi yapan kadrolu kamu personeliyle arasında adaletsizlik harcıyla karılmış bir duvar örmektedir. Sözleşmelilerin %65,8'i görev aldıkları kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme haklarının olmadığını beyan etmiştir. Kesin ve keskin bir eşitsizlik olarak kayıt altına alınması gereken görevde yükselme-unvan değişikliği hak ve imkânı yoksunluğu, sadece sözleşmeli personel açısından değil hizmet sunulan vatandaş kitlesi açısından da adaletsizlik-eşitsizlik kaynağıdır.

### **Sözleşmeli istihdam, liyakatli yönetici seçimlerinin önünde engeldir**

Bugün, statü hukukuna göre hizmet veren ama statü hukukundan istifade edemeyen bir kamu görevlisi anomalisi üretilmiş durumdadır. Araştırmaya katılan personelin %53,1'i kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmaması nedeniyle yeni bir sınava çalışıp kurum değişikliği ya da kadrolu personel olmayı düşünmektedir.

### **Sözleşmeli istihdam devletin hafızasını yok etmekte, idarede sürekliliği tehdit etmektedir**

Kamu personelinin %79,4'ü sözleşmeli istihdamın kariyer ve liyakat ilkeleri ile

desteklenmediği için, kurumlarda ileriye dönük bilgi-birikim ve hizmet kalitesinin azalacağını düşünmektedir. Bu durum; bilgi ve tecrübenin sonraki kuşaklara aktarılmasını sekteye uğratmakta, kamu idaresinde birikim, deneyim ve hafıza açısından ciddi bir sorun doğurmaktadır.

### **Tayin ve kurum içi yer değiştirme sorunu sözleşmeli için bir eziyet kaynağıdır**

Araştırmaya katılan sözleşmelilerin %63,3'ünün yer değiştirme hakkının olmadığı görülmektedir. Sorun yaşayan kitlenin büyüklüğü sosyal maliyetin de büyüklüğü demektir.

### **Sözleşmeli istihdam aile bütünlüğünü bozmakta, toplumun temelini sarsmaktadır**

Kamu görevlisinin haklar açısından kadrolu ve sözleşmeli personel olarak ayrımcılığa tabi tutulması, aile hayatını olumsuz etkilemektedir. Sözleşmeli personel, yer değiştirme kapsamlı sorunların büyük kısmını eş tayini noktasında yaşamaktadır. Sözleşmeli personeli eşi ile işi arasında tercih yapmaya zorlayan sistemin ahlaki, idari ve hukuki açıdan makul bulunması imkânsızdır. Araştırma sonuçları, sözleşmeli personelin aile hayatının olumsuz etkilere açık olduğunu doğrulamaktadır. Sözleşmeli personelin neredeyse tamamı (%95,9), sözleşmeli personel konumlarının aile yapısını ve ilişkilerini bozduğunu söylemekte, daha açık bir ifadeyle yer değiştirme sınırlamalarının sözleşmeli personelin eşi ve çocuğundan ayrı kalmasına neden olduğunu, aile yapısına ve ilişkilerine zarar verdiğini belirtmektedir.

### **Sözleşmeli personelin öncelikli sorunları**

Sözleşmeli kamu görevlilerinin önem sırasına göre sıraladıkları sorunları ve çözüm için öne çıkardıkları talepleri şunlardır: Vergi dilimi ve sosyal güvencede kadrolularla aynı haklara tabi olma; istifa sonrası göreve geri dönüş hakkının bulunması; ücretsiz izin hakkının olması; kademe/derece ilerleme imkânının bulunması; yönetici görevlerine atanma hakkının olması; görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına girebilmesi; eş durumuna dayalı yer değiştirme hakkından yararlanması; arazi tazminatı hakkının olması; yurt dışında eğitim veya görevlendirme hakkının bulunması; kurumlar arası yer değişikliği hakkının bulunması.

Buradaki öncelikler, devletin de bu konuda aciliyet kesbeden sorunlar noktasındaki önceliğine ışık tutmaktadır.

### **Sözleşmeli istihdam mevzuatının çokluğu ve karışıklığı bilgi sorununa, bilgi sorunu da hak kaybına neden olmaktadır**

Sözleşmeli personelin sadece üçte biri; kendi sözleşmeli statüsü ile kadrolu istihdam esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bildiğini söylemektedir. Bunun temelinde çok fazla sözleşmeli türünün ve hukuki dayanağın olması yatmaktadır. Bu durum hak savunusunu zorlaştıran ve hak kayıplarına neden olan sonuçlar doğurmaktadır.

Sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları konusunda ise bilgi sorunu daha azdır (bilenler %58,1; kısmen bilenler %34,1). Bunun nedeni sözleş-

melilerin ayrımcılığa neden olan farklılıkları bizzat yaşayarak deneyimlemiş olmalarıdır. Yanı sıra bilgi düzeyi ve farkındalığın yüksek oluşunda, Memur-Sen ve bağlı sendikaların yaptığı yayınlar ve eğitimlerin katkısı da hafifsenmeyecek boyuttadır.

### **Sözleşmeli personel istihdamı tercihinde ısrarın makul gerekçesi yoktur**

Sözleşmeli personel istihdamından devletin elde ettiği yüksek bir menfaat, kamusal bir yarar, hizmette kalite gibi bir fayda da söz konusu olmadığı halde bütün sosyal maliyetine rağmen ısrarla sürdürülmesinin izahı yoktur. Sözleşmeli personelin yüzde 70'i de bu gerçeğin altını çizmektedir.

### **Sorununun Çözümüne Dair Öneriler**

Sözleşmeli personel istihdamı kaynaklı sorunların tekrara engel olacak şekilde çözümü için hayata geçirilmesi gereken önerileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Sorunun çözümünde en etkili, kestirme, kalıcı ve yapısal çözüm; kamu görevlilerinin Anayasa'nın 128 ve 657 sayılı Kanun'un 4/A maddesinde karşılığını bulan (kamu görevlilerinin temel istihdam modeli olan) kadrolu istihdam yöntemiyle gerçekleştirilmesidir.
- Sözleşmeli personel statüsü son bulmalı, yerel yönetimlerde görev yapanlar dâhil olmak üzere mevcut sözleşmeli personelin kadrolu statüye geçişi yapılmalı, yerel yönetimlerde kadroyla geçiş düzenlemesinin başlangıç tarihi olarak son yerel seçim tarihi esas alınmalı, kadroya geçişe ilişkin düzenleme hayata geçene kadar sözleşmeli-kadrolu

personel arasındaki bütün özlük, mali, sosyal haklar bağlamındaki ayrımlar/eşitsizlikler ortadan kaldırılmalıdır.

- İş güvencesinden yoksun kamu görevlisi olmamalı, kamu hizmetlerinin kadrolu kamu görevlileri eliyle görülmesi esas olmalı, sınırlı sayıda pozisyon dışında kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamı yapılmamalı, sözleşmeli personelin kadroya geçiş öncesindeki çalışma süreleri kadrolu statüde geçmiş sayılmalıdır.
- Sözleşmeli personelin yer değiştirme hakkına sahip olması sağlanmalı, özellikle de eş durumuna dayalı yer değiştirme hakkından yararlanmasına ilişkin bütün sınırlamalara son verilmelidir.
- Sözleşmeli personelin mali yıl içindeki kullanmadığı izinlerin bir sonraki döneme devretmemesi sorunu çözümlenmeli, ayrımcılık anlamına gelen bu çelişki ve haksızlık ivedilikle giderilmelidir.
- Emeklilik maaşında düşüşe ve iş sonunda alınan tazminatta eşitsizliğe neden olan iş sonu tazminatının ücrete göre belirlenmesi ve ödenen primlerin dikkate alınmaması uygulamaları düzeltilmelidir.
- Yurtdışı teşkilatlarında görev yapan sözleşmeli personele kira yardımı, eğitim yardımı, sıla bileti yardımı yapılmalıdır.
- Kadroya geçişleri sağlanıncaya kadar görevde yükselme ve unvan değişikliği hakkı önündeki engeller kaldırılmalı, yer değiştirme, terfi, nakil, izin hakları ile ödül-ceza hüküm ve uygulamaları

- gözden geçirilmeli, ayın unvana sahip olanlar ile aynı işi yapanların ücretleri eşitlenmelidir.
- Sözleşmeli personelin tazminatlardan (arazi, sosyal denge, iş sonu vb.) ve ek ödemelerden emsali kadrolu personel ile aynı şekilde yararlanması sağlanmalıdır.
  - Unvan değişikliğinden kaynaklanan mesleki kıdemın sıfırlanması sorunu çözülmeli, bu konuda kaybedilmiş haklar geriye dönük olarak iade edilmelidir.
  - 4/B statüsüne geçirilen 4/C personeli ile 4/B'li personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları ve çalışma şartları bakımından oluş(turul)an bütün eşitsizlikler giderilmelidir.
  - İstifa eden sözleşmeli personel, kadrolu kamu görevlileri için öngörülen şartlarda göreve dönüş hakkından yararlanmalıdır.
  - Sözleşmeli personelin gelir vergisi matrahı ile gelir vergisi kesintisi tutarı emsali kadrolu personel ile eşitlenmelidir.
  - İdari Hizmet Sözleşmeli Personel şeklindeki sözleşmeli personel uygulaması kaldırılmalı ve bu kapsamdaki personel, sözleşmeli personel ile eş zamanlı olarak kadrolu statüye alınmalıdır. (Ayrıca İdari Hizmet Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına Dair Yönetmelikte yer alan disiplin cezası olarak yıllık ücret artışından yararlandırmaması hükmü kaldırılmalı, 657 sayılı Kanun'un disiplin cezası yaklaşımıyla çelişen bu haksız hükmün uygulanmasından kaynaklanan mağduriyetler giderilmelidir.)
  - Sözleşmeli personelin başta fazla çalışma ücreti olmak üzere maaş dışı gelirlerindeki (ücret vb.) kesintilerinde azaltılması suretiyle gelir kayıpları engellenmelidir.
  - Kadrolu-sözleşmeli personel arasında doğum, evlilik, mazeret ve sıhhi izinler bakımından birlik sağlanmalıdır.
  - Bir üst göreve vekâleten görevlendirilen sözleşmeli personel, vekâlet edilen unvanın mali haklarından ve vekâlet edilen unvanın ek ödemesinden faydalandırılmalı ve vekâlet edene vekâlet ücreti ödenmelidir.
  - Personel istihdamında güçlük çekilen yerlere atananların kadrolu statüye geçmek için çalışmak zorunda kaldıkları mecburi süreler kaldırılmalıdır.
  - Kamu personel sistemi, 4/A ve 4/D olmak üzere iki statüyle sınırlandırılmalıdır.



**Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin** Sorun ve Beklentileri Araştırması

**Giriş**

## Giriş

Sözleşmeli personel istihdamı, istisnâî bir model olarak ortaya çıkmış ancak zamanla bu durum göz ardı edilerek ve mevzuata aykırı olarak kadrolu memur istihdamının yerine ikame edilmeye başlanmıştır.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021) verilerine göre; 3.487.629 kamu görevlisinin 523.047'si sözleşmeli personeldir. Kamu görevlileri içinde sözleşmeli personel oranı yüzde 14.99'dur.<sup>2</sup>

Geldiğimiz noktada sözleşmeli personel istihdamı çok çeşitli ve çok katmanlı sorunlara neden olmakta, kamu yönetimi ve hizmeti ile kamu personel sistemine dönük riskleri arttırmakta, yüksek düzeyde insani, idari ve sosyal maliyet üretmektedir. Hem kişisel hem de kitlesel hoşnutsuzluk ile çok katmanlı ve karmaşık sorunlara neden olan sözleşmeli personel istihdamı, çözüme kavuşturulması ertelenemez bir mesele haline gelmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamının yasada sayılan gerekçeleriyle, bugün ikame edildiği işlev karşılaştırıldığında, sözleşmeli istihdamın aslî gerekçesinden ve istisnâî istihdam işlevinden sapıldığı, bu sapmayla doğru orantılı şekilde yeni sorunların ortaya çıktığı ve/veya mevcut sorunların büyüdüğü görülecektir.

İstisnâî istihdam modeli olmaktan çıkıp genel istihdam modeline dönüşmesiyle çok

büyük kitleye ulaşan sözleşmeli personelin mali, özlük ve sosyal hakları bakımından ikincil bir personel statüsü oluşturduğu, bir ayrımcılığa neden olduğu, statü hukukuna dayalı kamu görevlisi sisteminde büyük delikler açtığı, bu durumun statü hukukuna ve statü hukukunun dayandığı anayasal ilkelere ters düştüğü ortadadır. Bu durum çalışma barışını da, verimliliği de olumsuz etkilemekte, toplumsal planda memurluğun itibarını zedelemektedir.

Türkiye, anayasayla ailenin korunmasını devletin sorumluluğu olarak düzenleyen; sözleşmeli personel istihdamıyla da aileye zarar verilmesini önemsemeyen iki farklı devlet görseli üretmektedir. Bu büyük ve gereksiz çelişkinin görülmesi ve giderilmesi için konu ciddiyetle değerlendirilmelidir. Sözleşmeli personel istihdamı istisna olmaktan çıkarılıp temel/asli istihdam biçimine dönüştükçe, aileyi oldukça olumsuz etkileyen kamu personel sistemi ve mevzuatı pratikleri görünür hale gelmiştir. Eşlerin ayrı şehirlerde yaşamaları, çocukların anne ya da babadan ayrı kalması, insanların işi ile ailesi arasında tercih yapmasını olağanlaştırmaları, bölünmüş aile olgusunun çalışma hayatının bir sonucuna dönüşmeye başlaması, boşanma sebepleri arasındaki aile birliğinin sarsılması-sağlanamaması halinin sözleşmeli personel açısından devlet eliyle

<sup>2</sup> Kamuda gerek bakanlıklar, kurumlar ve hizmet kolları gerekse de yasal dayanakları itibarıyla sözleşmeli personelin 2018-2019 verilerine göre detaylı sayısal dökümüne ulaşmak için Sözleşmeli Şurası Raporumuza müracaat edilebilir.

gerçekleştirilmesi gibi ailenin kurulmasını ve korunmasını zorlaştıran birçok husus sözleşmeli personel başlığının görülmesi ve değerlendirilmesi gereken alt başlıklardır. Yani sıra bu şartlarda görevini yapmaya çalışan kamu görevlisinden üst düzey verim ve etkili-kaliteli kamu hizmeti beklemenin abesliği net olarak anlaşılmalıdır.

Özellikle 2020 Mart ayından bugüne devam eden Covid-19 pandemisi sürecinde bir kez daha görülmüş ve anlaşılmıştır ki; Kamu hizmetlerinin aksamadan verimli şekilde yürütülmesinde, kamu görevlilerinin yeri, önemi ve değeri tartışılmazdır. Gerçekten de, bu süreçte kamu hizmetlerinin aksamadan sunulması, kamu görevlilerinin gayretinin, özverisinin, ehliyeti ve aidiyetinin eseridir. Özellikle genel kapanma dönemlerinde başta sağlık hizmeti olmak üzere çok sayıda kamu hizmeti kamu görevlilerinin büyük katkısıyla kesintisiz, sınırlamasız, ayrımsız ve ayrıcalıksız şekilde devam etmiş, hayatın olağan akışında ve kamu yönetiminde normalleşmenin daha hızlı gerçekleşmesini sağlayacak eşik üretilmiş, vasat korunmuştur. Bu büyük ve ikamesiz sonucun elde edilmesi sürecinde büyük bölümü sağlık personeli olmak üzere azımsanmayacak sayıda kamu görevlisi, görev sırasında ve görev nedeniyle bulaşan koronavirüse bağlı olarak hayatını kaybetmiştir. Türkiye güçlü kamu personel sistemi ve büyük çoğunluğu güvenceli kamu personeli sayesinde, virüsle mücadelede başarılı olmuş ve pandeminin olumsuzluklarıyla baş edebilmiştir. Kamu personel sisteminde, kamu görevlilerini zayıflatacak uygulamaların kamu yönetimi ve hizmetlerinde neden olacağı sorunlara bu yönden bakmak hem elzem hem de haya-

tidir. Kamu personel sistemi, mevzuatı ve uygulamaları noktasında asli özne olmalarının da ötesinde kamu görevlileri, devletin bağımsızlığının, milletin egemenliğinin, Türkiye'nin geleceğinin de teminatıdır.

Kamu personel rejimi, sözleşmeli personel sayısındaki artışın ve içerdiği eşitsizliklerin sonucunda asli hedeflerinden sapmıştır. Sözleşmeli personel istihdamı; güvencesizlik, statü, hak ve uygulama farklılıkları, asli ve sürekli nitelikte kamu hizmetlerinin belirsizliği, hemen hemen her kamu hizmetinin sözleşmeli personel eliyle yürütülmesi gibi birçok alt başlığı da bulunan anayasal, yasal ve yönetsel sorunlara gerekçe ve dayanak olmuştur. Tam ifadesiyle; bugün itibariyle sözleşmeli personel rejimi ve istihdamı sorunlar yumağı haline gelmiştir.

Memur-Sen'in ve bağlı sendikalarının itiraz, talep ve teklifleri sonucunda, 2011 ve 2013 yıllarında yürürlüğe konulan yasal düzenlemelerle yaklaşık 280 bin sözleşmeli personel kadroya geçirilmiştir. Bununla birlikte her iki yasal düzenleme mevcut personelin kadroya geçişini sağlarken, sözleşmeli personel istihdamının istisnai nitelikte uygulama olmasını sağlayamamıştır. Söz konusu düzenlemelerin hemen akabinde başlayan ve bugüne kadar devam eden yeni alımlarla, sözleşmeli personel sayısı yeniden artmıştır. 24.12.2017'de geçici personel de sözleşmeli personel statüsüne geçirilmiştir. Bugün itibariyle, farklı yasal dayanaklara, sözleşme türlerine, mali, sosyal ve özlük hakkı içerikleri ile çalışma şartları perspektifine sahip sözleşmeli personel kitlesi oluşmuştur. 2021 Mart ayı verilerine göre sözleşmeli personel sayısı 523 bini aşmış durumdadır.

2003 yılını baz aldığımızda sözleşmeli personel sayısında yaklaşık 50 kat artış yaşanmış (MEMUR-SEN, 2019), istisnai nitelikteki sözleşmeli personel istihdamı, özellikle bazı unvanlar ve kurumlar açısından asli istihdam modeli haline gelmiştir.

Memur-Sen, bağlı sendikalarının da katkılarıyla kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamının her yönüyle tartışıldığı “Kamuda Sözleşmeliliğe Son Şurası”nı Şubat 2019’da gerçekleştirdi. Şura’yı bütün süreçlerini kapsayacak biçimde raporlaştırarak ve Şura’yla aynı isimle yayınlamak suretiyle Şura sonuçlarını kamuoyu ve yetkili-ilişkili kesimlerle paylaştı. Bu raporun hazırlanmasında da başvuru olan *Kamuda Sözleşmeliliğe Son Şurası Raporu*, konuyla ilgili kapsamlı ve detaylı özel çalışma niteliğiyle sözleşmeli personel başlığında çok önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

Sendikal bakışla gerçekleştirilen Şura ve kaleme alınan Şura Raporu ile varılan so-

nuçlardan bağımsız olarak, sahadan verileri yani sorunu doğrudan yaşayan sözleşmeli personelin algı, sorun ve beklentilerini görmeye ve ifade etmeye yönelik anket temelli saha araştırması yapmanın gerekli olduğu ve yararlı olacağı fikriyle gerçekleştirilen ve sadece sözleşmeli personelin katıldığı anketin verilerini ve analizlerini içeren bu raporda, saha verileriyle karşılaştırma imkânı verecek biçimde Şura raporundaki içerik ve sonuçlara da yer verildi.

Çok yönlü ve çok kapsamlı sözleşmeli personel istihdamı sorununun çözümünün gerekli ve mümkün olduğuna dair gerekçeler ve dayanaklar barındıran anket verileri ve Rapor; sorunun yapısal değil tercih edilen istihdam biçiminden kaynaklandığına, sözleşmeli personel istihdamında ilk gerekçeye dönüşün ve istisnai nitelik sınırlamasına sadık kalmanın çözümü kolaylaştırıp hızlandıracağına, sorunun tekrarına da engel olacağına dair hem yönetsel hem de bilimsel çerçeve içermektedir.

# BİRİNCİ BÖLÜM

Sözleşmeli Personel  
İstihdamının Tarihi Seyri,  
Yönetsel Gerekçesi  
ve Hukuki Çerçevesi

# 1. Sözleşmeli Personel İstihdamı ve Kısa Tarihçesi

Yasal düzenlemelerde sözleşmeli personel kavramına ve istihdamına dair kurala ilk kez 1939 yılında yer verilmiştir. İstihdamın hukuki niteliği ve genel esasları ise büyük ölçüde 1960'lı yıllarda verilen Danıştay kararlarıyla şekillenmiştir.

Sözleşmeli personelin ortaya çıkışının temelinde, kamu tarafından istihdam edilme beklentisi ve hedefi olmayan ihtisas sahibi kişilerin kamu görevlisi statüsünün ürettiği sınırlamalara ve yasalara tabi olmaksızın kamu hizmeti üretebilmesine imkân sağlama hedefi vardır. Bu yönüyle sözleşmeli personel istihdamı, istihdam edilen personelin güvencesiz olması amacıyla değil kamuda istihdam edilme isteği olmayanların birikimlerini kamuya aktarmak suretiyle kamu hizmetinde güvence artırıcı ve oldukça istisnai bir tür olarak ortaya çıkmış ve uygulanmıştır (MEMUR-SEN, 2019).

*657 sayılı Kanun'da sözleşmeli personel istihdamı; "kurum ve kuruluşların kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai haller çerçevesinde temin edilmek üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç duyulan kişilerin geçici işlerde mali yıla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılması" olarak tanımlanmıştır* (Devlet Memurları Kanunu, 1965, 4/B-1). Kanundaki tanımda değişiklik olmadığı halde "sözleşmeli personel" istihdamının uygulama alanı ve kapsamı genişle-

tilmiş, yasal-yönetmelik mevzuata aykırı olarak 4/A kapsamında memur-kadro statüsünde personelin eliyle sunulması gereken kamu hizmetlerinin yürütümü için 4/B kapsamında sözleşmeli personel istihdamı gerçekleştirilmiştir.

Sözleşmeli personel istihdamının genel çerçevesi, gerekçesi ve şartları, 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4'üncü maddesinin B bendinde düzenlenmiştir. 1980 sonrası hâkim olan esneklik politikaları çerçevesinde, 4/B statüsünden farklı sözleşmeli personel yöntem ve uygulamaları ortaya çıkmış, sözleşmeli personel istihdamındaki genel çerçeveden kopmalar yaşanmıştır. Sözleşmeli personel istihdamına ilişkin bir diğer olgu, 1980 öncesinde istisnai olan bu istihdamın, 1980'den sonra zamanla neredeyse kimi kamu idareleri için kural istihdam biçimine gelmeye başlamasıdır (Arslan, 2012, s.9).

Sözleşmeli personel sayısında özellikle 2005 yılından sonra daha ciddi artış söz konusudur. Sözleşmeli personel istihdamındaki artış, Enerji, Sanayi ve Madencilik hizmet kolundaki kurumlarda 1984, Bayındır ve İnşaat hizmet kolundaki kurumlarda 2003, Belediyelerde 2005, Eğitim-Öğretim ve Bilim hizmet kolu ile Diyanet ve Vakıf hizmet kollarındaki kurumlarda 2006 yılında başlamaktadır. Kısmi olarak uygulanacak olan sözleşmeli personel istihdamı 2005 yılından itibaren asli istihdama dönüşmüş ve

amacından sapmıştır (MEMUR-SEN, 2019). Aşağıdaki tabloda Mart 2021 verileriyle istihdam türleri itibariyle kamu personel sayıları gösterilmiştir.

**Tablo 1. Kamu sektörü istihdam sayıları**

	Toplam	Kamu Görevlisi		İşçi		Diğer
		Kadrolu	Sözleşmeli*	Sürekli İşçi	Geçici İşçi	
Genel Toplam	4.813.474	2.964.582	523.047	1.168.402	50.558	106.885

\* Sözleşmeli personel sayılarına, kadro karşılığı sözleşmeli personel sayıları dâhil olup bu kapsamda çalışan personel sayısı 5.490'dır.

Kaynak: SBB, Kamu sektörü istihdam sayıları 2021

Toplam kamu görevlisi sayısı 3.487.629'dur. Sözleşmeli personel sayısı ise 523.047'dir. Sözleşmeli personelin kamu görevlileri içindeki oranı yüzde 14.99 seviyesine yükselmiştir. Bu oran, istisnâî durumlar için oluşturulmuş bir istihdam türünün çok çok üstündedir. Bu tablo, kamuda sözleşmeli personel istihdamının istisnâî nitelikten çıkarak asli istihdam türü haline geldiği yönündeki eleştirilerin doğruluğunu ve haklılığını göstermektedir.

Sözleşmeli personel modelinin ortaya çıkışındaki tâlî ve istisnâî niteliğinden uzaklaşarak asli nitelik kazanması; kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle görüleceğini ifade eden Anayasanın 128'inci maddesi hükmü açısından bakıldığında anayasaya aykırılık içermektedir. Sözleşmeli istihdam, statü hukukuna dayalı genel kamu personel rejimiyle

çelişmekte, hukuk devleti prensibiyle çatışmaktadır.

Sözleşmeli personel kapsamındaki kamu görevlilerinin azımsanmayacak bölümü 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4'üncü maddesinin (B) fıkrası ile 06.06.1978 tarih ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla çıkarılan Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar'da yer alan hükümler çerçevesinde sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bu yönüyle 657 sayılı Kanunun yukarıda yer verilen hükmü ile birçok kez değişen 1978 tarihi Bakanlar Kurulu Kararı, kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamına dair genel çerçeveyi oluşturmaktadır. Bununla birlikte özellikle son yıllarda kurumların kendi teşkilatlarına ilişkin yasal ya da yönetsel düzenlemelerle de sözleşmeli personel istihdamı yapılmış ve farklı sözleşmeli personel türleri ortaya çıkarılmıştır.

## 2. Sözleşmeli Personel İstihdamının Kamu Personel Sistemi İçindeki Yeri ve Statü Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde görev ve sorumluluk alacak, yetki kullanacak kamu görevlilerinin/personelinin hangi şekilde istihdam edileceği 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. Maddesinde sayılmış ve bu istihdam biçimlerinin tanımlarına ve kapsamlarına da aynı düzenlemede yer verilmiştir. Buna göre kamu hizmetleri *memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler* eliyle yürütülmektedir:

*Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle görürülür.*

### 2.1. Memurlar

1982 Anayasası'nda, memurluk, bütün yurttaşların özgür, eşit ve liyakate göre katılımına açık (1982 Anayasası, m.70), statü hukuku doğrultusunda istihdam edilen (1982 Anayasası, m.128, f.2), aslı ve sürekli görevleri yürüten (1982 Anayasası, m.128, f.1) kamu personeli olarak ifade edilmiştir. Anayasa'nın 128. Maddesi memurun görevi itibarıyla tanımını, ne tür görevleri yerine getireceğini ve hukuki statüsünü belirlemektedir:

*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 görürülür.*

*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.*

*Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.*

657 sayılı Kanun'un 4/A maddesi de memuru; Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa eden kişi olarak tanımlamaktadır:

*Memur:*

*Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu Kanunun uygulanmasında memur sayılır.*

Yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır.

Memur, genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifayla görevli kişidir. Anayasa, memurların nitelikleri,



atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin yasayla düzenlenmesi gerektiğini kabul etmiştir. Memurların statü hukukuna tabi olması durumu da esasen budur. Statülerinin kanunla belirlenmesi yani yasa koyucu iradenin ya da yetkilendirdiği yönetsel yapının ürettiği hukuk, memurların hem kendileri hem de kamu yönetimi açısından bağlayıcı niteliktedir. Bu çerçevede, memurlar açısından hem statü hukukuna tabi olmayı hem de güvenceye sahip olmayı sağlamaktadır.

Memur, statü hukuku doğrultusunda istihdam edilir, statüsü yasalarla düzenlenir. Aynı şekilde özlük hakları, maaşı, çalışma koşulları, yasadan kaynak bulan objektif güvencelere bağlanmıştır (Arslan, 2012, s.48). 657 sayılı Kanun'da; kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilmeyeceği, aylık ve başka haklarının elinden alınamayacağı hükme bağlanmıştır (Devlet Memurları Kanunu, m.18). Memur, ancak kanunla önceden belirlenen nedenlere dayanılarak ve şekil ve usul şartlarına uyularak kamu görevinden çıkartılabilir. Bu bağlamda Anayasa'nın 129. Maddesi memurluk güvencesiyle ilgilidir.

*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler.*

*Memurlar ve diğer kamu görevlileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve bunların üst kuruluşları mensuplarına savunma hakkı tanınmadıkça disiplin cezası verilemez.*

*Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz.*

*Silahlı Kuvvetler mensupları ile hakimler ve savcılar hakkındaki hükümler saklıdır.*

*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.*

*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.*

Türk kamu personel rejimi içerisinde memurların diğer istihdam biçimlerine göre ayırt edici niteliği statü hukukudur. Statü hukuku, akdi/sözleşmeye bağlı ilişkinin tersidir (Arslan, 2012, s.39). Statü hukukunun dört temel niteliğinden bahsedilebilir:

- Çalışma rejiminin bütünüyle hukuki düzenleme silsilesi ile belirlenmesi;
- Çalışma rejiminin devlet tarafından tek taraflı olarak belirlenmesi;
- Yasadan kaynaklanan objektif durum ve koşullar ortaya çıkmadıkça çalışanın yaşam boyu kariyer düzeni içerisinde istihdamı;
- Çalışanların statüleri üzerinde tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna gidebilmesidir (Arslan, 2012, s.40).

657 sayılı Kanun'un 3. Maddesinin B ve C fıkraları, Kanun'un temel ilkesi olarak ortaya konulan ve statü hukukunun özünü ifade eden kariyer ve liyakati düzenlemektedir.

*Kariyer:*

*B) Devlet memurlarına, yaptıkları hizmetler için lüzumlu bilgilere ve yetiştirme şartlarına*

uygun şekilde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanını sağlamaktır.

Liyakat:

C) Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkanlarla uygulanmasında Devlet memurlarının güvenliğe sahip kılınmasıdır.

Kariyer ve liyakat memurluğun temel bileşenidir ve statü hukukun doğal sonucu ve gereğidir. Memurlar görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılır; memurluk bir kariyer mesleğidir; memurların hizmete alınması, ilerlemesi, yükselmesi ve görevin sona ermesi liyakat ilkesine dayanır (Arslan, 2012, s.5).

657 sayılı Yasa'ya göre, memurluğun üç niteliği vardır:

- Memurlar, görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayrılır.
- Memurluk, bir kariyer mesleğidir.
- Memurluk, liyakate dayanır (Arslan, 2012, s.5).

## 2.2. Sözleşmeli Personel

Kamuda istihdam edilecek sözleşmeli personelin tanımı, hakları, ne tür işler için ve hangi şartlarda istihdam edileceği 657 sayılı Kanun'un 4/B maddesinde düzenlenmiştir.

Sözleşmeli personel:

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin ha-

zırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnâ hâllere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yolla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.

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 kapatılmaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatların, kadrolu istihdamın mümkün olamadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları 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.

Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme hükümlerine uyulmaması hallerindeki müeyyideler, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptâlî, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Bu şekilde istihdam

*edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.*

*Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Cumhurbaşkanlığı kararı verilen görevlerde sözleşme ile çalıştırılanlar da bu fıkra kapsamında istihdam edilebilir.*

*Özelleştirme uygulamaları sebebiyle iş akitleri kamu veya özel sektör işverenince feshedilen ve 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil hakkı bulunmayan personel de bu fıkra kapsamında yaşlılık veya malullük aylığı almaya hak kazanıncaya kadar istihdam edilebilir. Bu kapsamda istihdam edileceklerin sayısı, öğrenim durumlarına göre çalışma şartları ve bunlara ödenecek ücretler ile diğer hususlar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenir.*

Kamu personelinin yardımcıları kategorisinin bir alt istihdam biçimini oluşturan sözleşmeli personel esas olarak statü hukukuna bağlı olarak değil, sözleşme ilişkisiyle idare tarafından istihdam edilir. Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde, istisnaî bir istihdam olan sözleşmeli personel ile idare arasında, iki tarafın karşılıklı iradesine dayalı bir akit vardır. Sözleşmeli personel istihdamı rejimi, iki taraflı karşılıklı irade yanında, idarenin tek yanlı işlemleriyle de düzenlediği bir alandır. Diğer yandan,

sözleşmeli personel istihdamının ayırt edici niteliği memurluğun tersine güvencesiz bir istihdam biçimi olmasıdır. Devlet Memurları Kanunu çerçevesinde, sözleşmeli personelin bir diğer niteliği istisnai bir istihdam olmasıdır (Arslan, 2012, s.183). Diğer deyişle memurluk asıl istihdam biçimi iken sözleşmeli personel istihdamı istisnaîdir.

Kamuda sözleşmeye dayalı istihdam; zorunlu ve istisnaî durumlarla sınırlı olmak üzere, geçici işler için kullanılan bir istihdam biçimidir. İşin niteliği itibarıyla tâlî ve geçici görevlerde bulunurlar. Sözleşmeli personel, istihdam biçimi açısından “geçici” ve “akdî” ilişki ile çalıştırılırlar. Sözleşmeli personel istihdamının özünü, yaptıkları işin niteliği itibarıyla tâlîlik, istihdam açısından istisnaîlik ve geçicilik, dolayısıyla güvencesizlik oluşturur (Arslan, 2012, s.183).

4/B Sözleşmeli personel istihdamını

- Kadro karşılığı sözleşmeli personel
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinde sözleşmeli personel
- Örgüt yasalarına göre sözleşmeli personel
- Belediye ve il özel idarelerinde sözleşmeli personel

şeklinde beş temel türe ayırabiliriz.

1965 tarihli Devlet Memurları Kanunu'nun ilk biçiminde yer alan sözleşmeli personel istihdamı, 1980 sonrası Post-Fordist birikim rejiminin bir unsuru olan esneklik politikalarının sonucu ve aracı olarak genişleme ve memur statüsünün yerine geçme eğilimine girmiştir. Kanun'un ilk hâlinde tanımlanan, sınırlı ve istisnaî bir istihdam olmaktan çıkarak

birden fazla türü barından aslı istihdam olmaya yönelmiştir. Sözleşmeli personel, güvencesizliği özünde barındırmakla birlikte 1980 sonrasında zamansal olarak kısa dilimlerde değil, zincirleme akitlerle uzun dilimlerde istihdam edilmeye başlanmıştır. Sözleşmeli personel, özellikle düzenleyici

kurumlarda memurluğun yerine geçmiştir. Bu kurumlarda, memurluk bütünüyle ortadan kalkarak, Anayasal ilkenin hilâfına “aslı” ve “sürekli” görevler, sözleşmeli personel eliyle yerine getirilmeye başlanmıştır (Arslan, 2012, s.183).

### 3. Ayrımcılık Kaynağı Bir Uygulama Olarak Sözleşmeli Personel İstihdamı

İstisnâî istihdam biçimi olarak tasarlanan ve uzun yıllar bu tasarıma uygun kullanılan sözleşmeli personel istihdamı, amacından saparak asli istihdam biçimi halini alması sonrasında hem iş barışının bozulmasına gerekçe hem de kamu görevlilerine dönük ayrımcılık fiillerine dayanak olması noktasında haklı tepkilerle karşı karşıya kalmaktadır.

Ayrımcılık, memur, sözleşmeli personel ya da farkı olmaksızın bütün çalışanlar ve çalışma hayatı için çok büyük bir sorundur. Kamu personel sisteminde çok yönlü olumsuzluklara kapı aralayan ayrımcılık, idarecilerin tekil uygulamaları kaynaklı üstesinden gelinebilecek nedenlerden ziyade bizzat kamu yönetimi tarafından tercih edilen istihdam biçiminden ve haklara ve sorumluluklara dair oluşturulan farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Bu durumun idari ve hukuki açıdan izahı mümkün olmadığı gibi esasen devlet olma ve bilhassa sosyal hukuk devleti vasıflarıyla da hiçbir şekilde uyuşmamaktadır.

Sözleşmeli personel istihdamının istisnâî mahiyeti ve sınırlı sayı çerçevesi korunmuş olsaydı, -istisnâîliğin doğası gereği- ayrımcılıktan değil istisnâî uygulamaya dayalı kabul-ler söz konusu olur ve ayrımcılık bahsi açılmazdı. Bazı kurumlar ve unvanlar itibarıyla sözleşmeli personelin asli istihdam biçimine dönüşmesiyle özlük, mali ve sosyal haklar

bakımından büyük bir ayrımcılık sorunu ortaya çıkmış durumdadır . Mevcut haliyle “sözleşmeli personel istihdamı sorunu”nun bam telini, odağını da bu ayrımcılığa kaynak olan farklılıklar oluşturmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamının alt başlığı kapsamında dile getirilen sorunlar, bu ayrımcılığın ya sonucu ya yansımasıdır.

İstihdam türü kaynaklı ayrımcılık, başta statü farklılığı olmak üzere sosyal, mali ve özlük hakları özelinde 20’den fazla konuda gerçekleşmektedir. Bir sözleşmeli personel ile aynı işi yapan kadrolu personeli arasında bu kadar fazla bileşene sahip ayrımcılık, içe sindirilebilecek düzeyin, sineye çekilebilecek boyutun çok üstündedir. Diğer taraftan, insanı mağdur eden ayrımcılık; sisteme, kamu hizmetine, kamu yönetimine ve devlete dönük fayda ya da kâr üretmemektedir. Çalışma barışını baltalayan ve iş verimini düşüren bu sorun karşılığında devletin elde ettiği yüksek bir menfaat, kamusal yarar, hizmette kalite, etkinlik, kamu maliyesine katkı sağlayacak verimlilik de söz konusu değildir. Kaldı ki bunların söz konusu olması halinde dahi ayrımcılığın hem sosyal hem de yıllara sâri finansal maliyeti çok daha yüksek olacaktır. Doğal olarak cevaplanması gereken soru; hiçbir olumlu yönü olmayan bu uygulamanın, bu kadar yüksek sosyal ve iş verimi maliyetine rağmen neden ısrarla sürdürüldüğüdür.

**Tablo 2. Kadrolu Memur - Sözleşmeli Personel Ayırımının Sonuçları Hak ve Uygulama Farklılıkları Komisyonu**

	Sözleşmeli Personel	Kadrolu Personel
İş Güvencesi	Sözleşme süresi mali yıl ile sınırlıdır. Sözleşme süresinin sonunda sözleşmenin yenilenmesi ihtimali (ve idare açısından sözleşme yenilememe tasarrufu) söz konusudur.	Disiplin hükümleri hariç görevine son verilememektedir.
Sosyal Güvence	5510 sayılı Kanunun 4/A maddesine tabidir (eski SSK).	5510 sayılı Kanunun 4/A maddesine tabidir (Emekli Sandığı).
Vergi Dilimi	Tüm sözleşme ücreti gelir vergisine tabidir.	Sadece bazı maaş/aylık kalemleri gelir vergisine tabidir.
Kademe/Derece İlerlemesi	Kademe ve derece ilerlemesine tabi değildir.	Kademe ve derece ilerlemesi bulunmaktadır.
Görevde Yükselme	Görevde Yükselme Sınavlarına katılamamaktadır.	Görevde Yükselme Sınavlarına katılabilmektedir.
Unvan Değişikliği	Unvan Değişikliği Sınavlarına katılamamaktadır.	Unvan Değişikliği Sınavlarına katılabilmektedir.
Mazerete Bağlı Yer Değişikliği	Sadece eş durumu mazereti hakkı tanınmış durumdadır; bu da her iki eşin sözleşmeli öğretmen olmasına bağlıdır.	Eş, sağlık ve özel durumlara bağlı olarak diğer eş kamu personeli olmasa dahi eş durumu mazeret hakkı tanınmış durumdadır.
Yıllık İzni	Bir sonraki yıla aktarma hakkı bulunmamaktadır.	Kullanılmayan izin bir sonraki yıla aktarılabilmektedir.
Yurt Dışında Eğitim veya Görevlendirme	Yurt dışında eğitim veya öğretim görevlendirme hakkı tanınmamıştır.	Yurt dışında eğitim veya görevlendirme hakkı bulunmaktadır.

Sözleşmeli personel ile kadrolu personel arasındaki en belirgin fark, iş güvencesidir. Kadrolu personelle aynı işi yapan sözleşmeli personelin iş güvencesinin olmaması, kamu görevlisi sıfatıyla bağdaşmamaktadır. Kamu görevlisini kanunda sayılan istisnalar dışında akdî yolla çalıştırmak, esasen kamu görevlisi istihdam mantığıyla bağdaşmamaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesi süreci, özel sektör mal ve hizmet üretiminden farklı bir süreç olduğundan dolayı kamu hizmetini yürütülenlerin görevde devamlılık ve iş/hizmet güvencesine sahip olmaları gerekmektedir. İş/hizmet güvencesi, liyakate sahip kamu görevlisinin görevini rahatlıkla ve tarafsızca yürütmesinin ön koşuludur. Sözleşmeli istihdamın kamu hizmetlerinde yaygınlaşması görevde devamlılığı ve hizmet güvencesini ortadan kaldırdığı için kamu personelinin siyasi etkilere maruz kalması sonucunu doğurmaktadır. Görevde devamlılık ilkesi, memuru idareye ve üçüncü kişilere karşı korumaktadır (Kalağan, 2010, s.161). Kamu görevlisinin statüye tabi olarak değil de akdî yolla çalıştırılması statü farklılığı yanında çok yönlü başkaca ayrımcılıkları da beraberinde getirmektedir. Sözleşmeli personeli açısından; ücret farklılığından, izin haklarına, istifa sonrası göreve dönüş hakkından, iş sonu tazminatına, yer değiştirme hakkından görevde yükselme ve unvan değişikliği imkanlarına çok sayıda başlıkta hem özlük, mali ve sosyal haklar hem de çalışma şartları bakımından ayrımcılık yaşağı ihlali sonucunu üreten farklı mevzuat ve uygulamalar olduğu görülmektedir.

Memur-Sen'in gerçekleştirmiş olduğu Kamu'da Sözleşmeliliğe Son Şurasının raporunda ifade edilenleri de özetlemek gerekirse;

Sözleşmeli personel istihdamında, bugün itibarıyla tek bir türden, mevzuattan ve uygulamadan bahsetmek mümkün değildir. Sözleşmeli personel istihdamını, tür, mevzuat, uygulanma yoğunluğu ve kapsamındaki personel sayısı bağlamında: 657 sayılı Kanun'un 4/B hükmüne göre istihdam edilen sözleşmeli personel, 399 sayılı KHK kapsamında KİT'lerde görev yapan sözleşmeli personel, 5393 sayılı Belediye Kanununa tabi sözleşmeli personel, 4924 sayılı Kanuna tabi sözleşmeli sağlık personeli, Teşkilat Kanunlarına/Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine göre istihdam edilen sözleşmeli personel gibi her biri amaç-süreç yanında mevzuat ve uygulama bakımından farklı şekillerde sınıflayabilir ve sıralayabiliriz. Kendi kanunları içinde de tabi olduğu mevzuat gereği farklı şekilde mali, sosyal ve özlük hakları bakımından değişiklikler bulunmaktadır.

Tek tip bir sözleşme olmaması nedeniyle sözleşmeli personelin mali, sosyal ve özlük hakları çalıştıkları birim, kurum ve kuruluşlara göre çeşitlilik/farklılık arz etmektedir. Dolayısıyla bu farklılıklar, kurumlar arası geçiş taleplerini artırmakta, sözleşmeli personelin tekrar KPSS yoluyla kadroya geçme çabalarına gerekçe oluşturmakta, kurumlarda iş barışı riski oluşturmakta ve verimliliği düşürmekte, personel sirkülasyonundaki yoğunluk nedeniyle personel açıkları meydana gelmekte, kurumsal aidiyet ve kurumun hizmet alanı odaklı ehliyet yönüyle telafisi mümkün olmayan sonuçlara sebebiyet vermektedir.

Mali, sosyal ve özlük hakları itibarıyla çalışma şartları noktasında ayrımcılık tespitine gerekçe oluşturacak farklılıklar sadece

sözleşmeli-kadrolu personel arasında değil sözleşmeli-sözleşmeli karşılaştırmasında da yaşanan bir durumdur. Sözleşmeli personel arasında da kurumları, görevleri, istihdamlarına esas mevzuatları kaynaklı hak, şart, imkan ve fırsat farklılıkları söz konusudur.

4/C kapsamında geçici personel iken 4/B kapsamına geçişi yoluyla sözleşmeli personel konumuna getirilenler ise bir anlamda “geçici personel pozisyonunda sözleşmeli personel” sıfatına sahip kılınarak ayrımcılık mağduru bağlamında zirvede yer almışlardır. Bu konumdaki personel, görev unvanları, ek ödeme oranları, re’sen emekli edilme dayatması, izin hak ve süreleri gibi birçok konuda genel sözleşmeli personel vasatının dahi oldukça gerisinde konumlandırılmıştır.

657 sayılı Kanunun 4/B kapsamındaki sözleşmeli personel istihdamı, hemen hemen her kamu kurum ve kuruluşunda söz konusudur. Sözleşmeli personelin çoğunluğu 4/B kapsamında olmakla birlikte KİT bünyesinde istihdam edilen sözleşmeli personelin büyük çoğunluğu 399 sayılı KHK kapsamındadır. Genel anlamda sözleşmeli personelin özlük, mali ve sosyal hakları, maaş ve ücretleri emsali-aynı görevi yürüttükleri memurlardan az olmakla birlikte az sayıda sözleşmeli personel tabi oldukları mevzuat gereği memurlardan yüksek maaş-ücret alabilmektedir.

Sözleşmeli personelin kendi arasında ayrımcılık oluşturan hususların başında hiç kuşkusuz ki; genel kabul gören fakat mevzuat dilinde tercih edilmeyen süreli-süresiz sözleşmeli personel ayırımıdır. Sözleşmeli

personel konusunda hayata geçirilen ve sınırlı-ileri ve olumlu bir adım olarak nitelenebilecek 3+1 (süreli sözleşmeli personel) uygulamasının da neden bütün sözleşmeli personeli kapsamadığı sorusu yanında, 3+1 düzenlemesinin kapsamına alınan-alınmayan ayrımının gerekçesinin ve dayanağının olmadığı tespitinin eş zamanlı olarak ifade edilmesi gerekliliği açıktır. Bu türden bir uygulamanın kapsamında sözleşmeli personelin tamamının dahil edilmemesine makul neden ve makbul hedef bulmak açıkçası imkansızdır. Ayrımcılık üreten bu çarpık duruma ve keyfi tutuma dair bugüne kadar tatmin edici hiçbir açıklamanın yapıl(a)ması da bu imkansızlığı teyit eder niteliktedir.

Sözleşmeli personel istihdamına yönelik yasal ve idari mevzuatın çeşitliliği, kamu kurum ve kuruluşlarının uygulama ve bakış açısı farklılıkları, sözleşmeli kurumlara, illere, birimlere, pozisyon unvanlarına göre yaşadıkları mağduriyetler ve karşılanmasını bekledikleri talepler, Memur-Sen Konfederasyonu ile bağlı sendikalarının sözleşmeli personelle ilgili olarak toplu pazarlık masasına taşıdığı teklifler bir bütün olarak değerlendirildiğinde; sivil toplum-kamu ayırımı olmaksızın birçok kuruluşun gündeminde farklı yönleriyle sözleşmeli personel istihdamı ilk sıralarda yer almaktadır. Bu durum, toplu pazarlık önceliğinde ortak çözüm üretmeye uygun diyalog platformlarının, sözleşmeli personelin sorunları, beklentileri, tepki ve taleplerine münhasıran zaman ayırmasına ve enerji harcamasına da gerekçe oluşturmaktadır (MEMUR-SEN, 2019).



**Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin** Sorun ve Beklentileri Araştırması

# İKİNCİ BÖLÜM

Araştırma ve Sonuçları

# 1. Araştırmanın Yöntemi

Bu bölüm altında araştırmanın modeli, evren ve örnekleme, veri toplama araçları ile araştırmanın sınırlılıkları alt başlıklar halinde açıklanmıştır.

## 1.1. Araştırmanın Modeli

Bu araştırmada, nicel araştırma yöntemlerinden olan betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Nicel araştırmalar, olay ve olguların dışarıdan objektif biçimde gözlemlenmesi, ölçülmesi ve deney yapılması yoluyla, betimleme ve nedensellik ilişkisi içinde gerçekleri olduğu gibi ortaya koymayı amaçlayan araştırmalardır (Arıkan, 2011). Araştırma bu çerçevede, online anket tekniği kullanılarak tarama (survey) modelinde gerçekleştirilmiştir.

## 1.2. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evrenini, Memur-Sen'e bağlı sendikaların üyesi sözleşmeli personel statüsündeki kamu görevlileri oluşturmaktadır. Söz konusu personelin cep telefonlarına gönderilen mesajla online anketi doldurmaları istenmiştir.

Örnekleme tasarımı oluşturulurken, Memur-Sen'e üye sendikaların sözleşmeli personel kapsamındaki üye sayıları ve dağılımı dikkate alınmıştır. Elde edilen 5.330 sözleşmeli personele ilişkin anket sayısı, evrenin dağılımını tam yansıtması için örnekleme hatası (duyarlılık) en az olacak şekilde sendikaların üye sayılarına göre ağırlıklandırma yapılmıştır.

## 1.3. Veri Toplama Araçları

Veri toplama aracı, online platformda hazırlanmış olup 35 sorudan oluşmaktadır. İlk 9 soru, araştırmaya katılan sözleşmeli personelin profillerini belirlemek amacıyla oluşturulmuştur. Sonraki 4 soru, sözleşmeli personelin çalıştığı kurum/kuruluşun dâhil olduğu hizmet kolunu ve çalıştığı kurum/kuruluşun mevzuatına/uygulamalarına göre haklarına ilişkin bilgi düzeylerini, devamındaki 16 soru çalışma koşullarını ve memnuniyet düzeylerini, son 6 soru ise sendikal ve kişisel farkındalıklarını belirlemeye yöneliktir.

## 1.4. Sınırlılıklar

Araştırma, Türkiye genelinde online anket tekniği uygulanarak yapılmıştır. Araştırma, Memur-Sen'e bağlı sendikaların üyesi sözleşmeli personeli kapsamakta olup, 18-26 Haziran 2021 tarihleri arasında Türkiye genelinde online olarak uygulanan anketle veriler toplanmıştır.

## 1.5. Veri Analizi

Nicel araştırma kapsamında, Memur-Sen'e bağlı sendikaların üyesi sözleşmeli kamu görevlilerine yönelik hazırlanan anketin Türkiye geneli dijital ortamda uygulanması sonucu elde edilen veriler, SPSS paket programıyla araştırmanın amaçları doğrultusunda analiz edilmiştir.

Anket, Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin profili, Çalışılan Kurum/Kuruluşun Dâhil Olduğu Hizmet Kolu ve Mevzuatına/

Uygulamalarına Göre Haklar, Çalışma Koşulları ve Memnuniyet, Sözleşmeli İstihdam Hakkında Bilgi Durumu ve Haklar Konusunda Farkındalık olmak üzere 4 ana başlıkta ele alınmıştır.

Verilerin çözümlenmesinde frekans ve yüzde hesaplamalarının yanı sıra ankete katılan sözleşmeli personelin cinsiyeti, yaşı, medeni

durumu, çocuk sayısı, statüleri, sözleşmeli çalışma süresi ve eşinin çalışma durumu bağımsız değişkenleri bakımından ilgili maddelere verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığı Ki-Kare Bağımsızlık Testi ile çözümlenmiştir. Araştırmada kullanılan istatistiksel analizlerde anlamlılık düzeyi, 0,05 olarak alınmıştır.

## 2. Araştırma Bulguları

### 2.1. Sözleşmeli Kamu Görevlilerinin Profili

Bu bölümde araştırmaya katılan sözleşmeli personelin çalıştığı bölge, cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı, sözleşmelilik statüsü, sözleşmeli olarak çalışma süresi, eşinin çalışma durumu ve eşi ile aynı il/ilçe-de görev yapma durumu, çalışılan kurum/

kuruluşun dâhil olduğu hizmet kolu, görev yapılan kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yer değiştirme hakkının olup olmadığı ve görev yapılan kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme hakkının bulunup bulunmadığına dair genel bir görüntü sunulmuştur.

**Tablo 3.** Sözleşmeli statüde çalışan kamu görevlilerinin bölgelere göre dağılımı

	n	%
İstanbul	277	5,2
Batı Marmara	191	3,6
Ege	644	12,1
Doğu Marmara	577	10,8
Batı Anadolu	416	7,8
Akdeniz	648	12,2
Orta Anadolu	441	8,3
Batı Karadeniz	390	7,3
Doğu Karadeniz	231	4,3
Kuzeydoğu Anadolu	264	4,9
Ortadoğu Anadolu	372	7,0
Güneydoğu Anadolu	880	16,5
Toplam	5.330	100,0

Sözleşmeli personele dönük bu araştırmaya, 81 ilden toplam 5.330 kişi katılmıştır. Tablo 1'de araştırmaya katılan sözleşmeli personelin bölgelere göre dağılımı verilmiştir. Bölgelere göre örneklem dağılımı incelendiğinde, en fazla katılım sırasıyla Güneydoğu Anadolu (%16,5), Akdeniz (%12,2) ve Ege (%12,1) bölgelerinden olmuştur;

en az katılım Batı Marmara (%3,6), Doğu Karadeniz (%4,3) ve Kuzeydoğu Anadolu (%4,9) bölgelerinden gerçekleşmiştir. Memur-Sen'e bağlı sendika üyesi sözleşmeli personelin Türkiye'deki dağılımı göz önünde bulundurularak örneklem oluşturulduğundan, elde edilen bu dağılım genel dağılımı yansıtmaktadır.

**Tablo 4.** Sözleşmeli statüsünde çalışan kamu görevlilerinin demografik özellikleri (cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı, sözleşmelilik statüsü, sözleşmeli olarak çalışma süresi, eşinin çalışma durumu ve eşi ile aynı ilde/ilçede çalışma durumu)

Cinsiyet	n	%
Kadın	1.923	36,1
Erkek	3.407	63,9
Toplam	5.330	100,0
Yaş	n	%
25 yaş ve altı	522	9,8
26-35 yaş arası	3.018	56,6
36-45 yaş arası	1.308	24,5
46-55 yaş arası	390	7,3
56 yaş ve üzeri	91	1,7
Toplam	5.330	100,0
Medeni durum	n	%
Evli	3.861	72,4
Bekâr	1.469	27,6
Toplam	5.330	100,0
Çocuk sayısı	n	%
Çocuğum yok	2.257	42,3
1 çocuk	1.230	23,1
2 çocuk	1.246	23,4
3 çocuk ve üzeri	597	11,2
Toplam	5.330	100,0
Sözleşmelilik statüsü	n	%
Sürelî sözleşmeli (3+1)	2.432	45,6
Süresiz sözleşmeli	2.898	54,4
Toplam	5.330	100,0
Sözleşmeli olarak çalışma süresi	n	%
4 yıl ve altı	3.115	58,4
5-10 yıl arası	1.609	30,2
11-15 yıl arası	338	6,3
16 yıl ve üstü	267	5,0
Toplam	5.330	100,0

Eşinin çalışma durumu	n	%
Kadrolu kamu görevlisi	1.033	26,8
Sözleşmeli kamu görevlisi	499	13,0
Özel sektörde/kendi nam ve hesabına çalışıyor	703	18,2
Çalışmıyor	1.617	42,0
Toplam	3.852	100,0

Eşiniz ile aynı ilde/ilçede mi görev yapıyorsunuz?	n	%
Evet	1.239	55,7
Aynı ilde fakat farklı ilçede	404	18,2
Hayır	582	26,2
Toplam	2.224	100,0

Tablo 4'de araştırmaya katılan sözleşmeli personelin cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı, statüsü, sözleşmeli çalışma süresi, eşinin çalışma durumu ve eşiyile aynı ilde/ilçede çalışma durumunu gösteren demografik verilere yer verilmiştir. Tabloya göre araştırmaya katılım sağlayan sözleşmeli personelin %36,1'i kadın %63,9'u erkektir. Araştırmanın katılımcılarının ağırlıklı olarak (%56,6) 26-35 yaş arasında olduğu ve bunu sırasıyla %24,5 ile 36-45 yaş arası, %9,8 ile 25 yaş ve altı, %7,3 ile 46-55 yaş arası, %1,7 ile 56 yaş ve üzeri katılımcıların takip ettiği görülmektedir. Araştırmadaki sözleşmeli personelin %72,4'ü evli ve %27,6'sı bekârdır. Araştırmaya katılanların %42,3'ü çocuk sahibi değil iken, %23,1'i bir çocuk, %23,4'ü iki çocuk, %11,2'si ise üç ve üzeri çocuğa sahiptir. Bu kamu gö-

revlilerinin %45,6'sı süreli sözleşmeli (3+1), geriye kalan %54,4'ü ise süresiz sözleşmeli olarak çalışmaktadır. Sözleşmeli olarak çalışma süreleri incelendiğinde; %58,5'inin 4 yıl ve daha az, %30,2'sinin 5-10 yıl arası, %6,3'ünün 11-15 yıl arası, %5'inin ise 16 yıl ve üzerinde çalışma süresinin bulunduğu görülmektedir. Katılımcıların %26,8'inin eşlerinin kadrolu kamu görevlisi, %13'ünün eşleri sözleşmeli kamu görevlisi, %18,2'sinin eşlerinin özel sektörde/kendi nam ve hesabına çalıştığı ve %42'sinin eşlerinin ise çalışmadığı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca katılımcılara eşleri ile aynı il/ilçede çalışma durumu sorulmuş ve %55,7'sinin eşi ile aynı il/ilçede çalıştığı, %18,2'sinin eşiyile aynı ilde fakat farklı ilçelerde çalıştıkları, %26,2'sinin ise eşleriyle aynı il/ilçede çalışmadıkları görülmüştür.

## 2.2. Çalışılan Kurum/Kuruluşun Dâhil Olduğu Hizmet Kolu ve Mevzuatına/ Uygulamalarına Göre Haklar

**Tablo 5. Çalıştığınız kurumun/kuruluşun dâhil olduğu hizmet kolu**

	n	%
Sağlık ve sosyal hizmetler	2.562	48,1
Eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri	1.368	25,7
Diyanet ve vakıf hizmetleri	559	10,5
Basın, yayın ve iletişim hizmetleri	400	7,5
Yerel yönetim hizmetleri	279	5,2
Bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri	73	1,4
Kültür ve sanat hizmetleri	33	,6
Büro bankacılık ve sigortacılık hizmetleri	32	,6
Tarım ve ormancılık hizmetleri	11	,2
Enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri	11	,2
Toplam	5.330	100,0

Tablo 5'te araştırmaya katılan sözleşmeli personelin çalıştıkları kurum/kuruluşun dâhil olduğu hizmet koluna ilişkin dağılım yer almaktadır. Buna göre araştırmaya katılan sözleşmeli personelin hizmet kollarına göre en yüksek orandan en düşüğe dağılımının; sağlık ve sosyal hizmetler (%48,1), eğitim, öğretim ve bilim hizmetleri (%25,7), diyanet ve vakıf

hizmetleri (%10,5), basın, yayın ve iletişim hizmetleri (%7,5), yerel yönetim hizmetleri (%5,2), bayındırlık, inşaat ve köy hizmetleri (%1,4), kültür ve sanat hizmetleri (%0,6), büro bankacılık ve sigortacılık hizmetleri (%0,6), tarım ve ormancılık hizmetleri (%0,2) ve enerji, sanayi ve madencilik hizmetleri (%0,2) şeklinde olduğu görülmektedir.

**Tablo 6. Görev yaptığınız kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yer değiştirme (isteğe, özre, zorunlu hizmete dayalı) hakkınız var mı?**

	n	%
Evet	1.955	36,7
Hayır	3.375	63,3
Toplam	5.330	100,0

Araştırmaya katılanlara görev yaptığı kurum/kuruluşun mevzuatına/uygulamalarına göre yer değiştirme (isteğe, özre, zorunlu hizmete dayalı) hakkının olup olmadığı sorulmuş ve %36,7'si yer değiştirme hakkının olduğunu, %63,3'ü ise bu hakka sahip olmadığını ifade etmiştir. Yüz binlerce kişilik kitleyi etkilediği dikkate alındığında, bu veriler yer değiştirme sorununun ciddiyetini ve acilen çözüm adımları atılmasını gerektirdiğini göstermektedir.

Sözleşmeli personelin kurum içi yer değişikliği yapabilmesi, birçok kurum ve kuruluşta çok zorlaştırılmıştır. Kurumun/kuruluşun takdirine dayalı olarak, aynı unvanlı personel arasında becaş yapabilmeye imkanı da sınırlı düzeydedir. Eş durumuna bağlı yer değişikliği talebi, en az bir yıl çalışmış olma, geçiş yapacağı hizmet biriminde aynı unvan ve niteliği

haiz boş pozisyon bulunması ve kamu personeli olan eşinin görev yeri değişikliği mümkün olmayan veya mevzuatı uyarınca zorunlu yer değiştirmeye tabi tutulan bir görevde bulunması kaydıyla idarenin takdiri ile yerine getirilmektedir.

4/B kapsamındaki sözleşmeli personel, kurumların geneli itibarıyla en az 1 yıl görev yapmadıkça eş durumuna ve sağlık özrüne dayalı yer değiştirme durumundan yer değiştirme talebinde bulunamamaktadır. Ancak, eş durumuna dayalı yer değişikliklerinde, "Eşin Kamu Personeli Olması Şartı" aranmakta ve eşin özel sektör çalışanı olması durumunda, tayin talepleri kabul edilmemektedir. Bu konuyla ilgili açılmış ve devam eden birçok dava bulunmaktadır. (MEMUR-SEN, 2019).

**Tablo 7.** Görev yaptığınız kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme hakkınız var mı?

	n	%
Evet	1.823	34,2
Hayır	3.507	65,8
Toplam	5.330	100,0

Sözleşmeli personelin görev yaptıkları kurum/kuruluş bünyesinde yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme hakkının olup olmaması durumu Tablo 7'de gösterilmiştir. Katılımcıların %32,2'si görev aldıkları kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme haklarının olduğunu, %65,8'i ise böyle bir haklarının olmadığını beyan etmiştir.

Sözleşmeli personelin kariyer ve liyakat kaynaklı uygulamaların tamamen di-

şında tutulması, kamu personel sisteminin temel ilkelerinin kariyer ve liyakat olduğu yönündeki mevzuatla ve buna dayalı iddialarla örtüşmemektedir. Sözleşmeli personelin öğrenimlerine, yeterliklerine, kabiliyetlerine uyumlu olacak görevlerle ilişkilendirilme noktasında görevde yükselme ve unvan değişikliği hak ve imkanlarından mahrum edilmesi, yöneticilik görevlerine atanma fırsatından mahrum bırakılması hem kendileri hem de kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaş kitleleri açısından

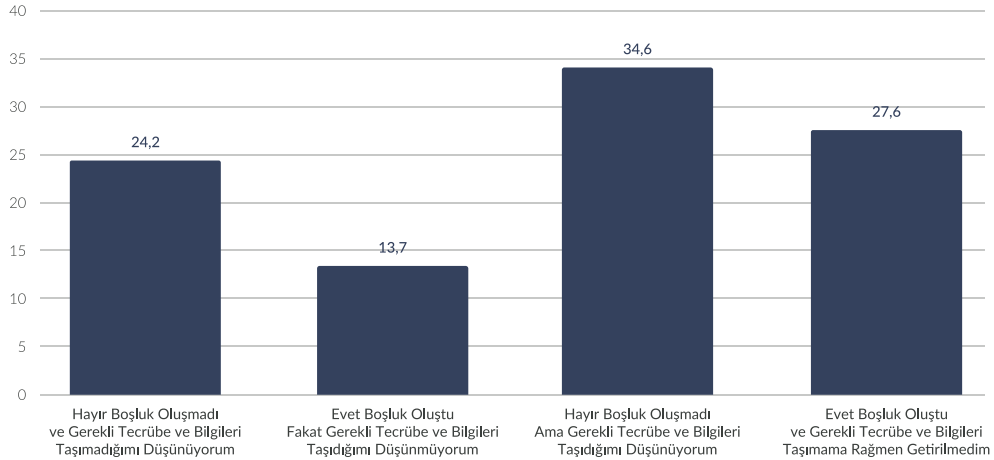


mağduriyet ve mahrumiyet verisi olarak görülmelidir.

Statü hukukunun gereği olarak memurluğun kariyer mesleği olması, memurluğa itibar ve toplumsal saygınlık kazandırmakta ve memurluğun bireylerce tercih edilme zemini de oluşturmaktadır. Sözleşmeli personel istihdamının, son yıllarda aslı istihdam modeli haline ge(tiri)lmesinin bir sonucu olarak; kariyer ve liyakat ilkesine dayalı kamu personel sistemi algısı zarar görmüş, kamu

gövlisi sıfatının doğal eklentisi konumundaki “toplumsal itibar-saygınlık” zemininde zafiyet oluşmuştur. Bu durum, sadece kamu görevlileri açısından değil idare/kamu yönetimi açısından da büyük sorunlara gerekçe oluşturacak niteliktedir. Zira idarenin kendisi bakımından unutmaması gereken husus; kamu personel sisteminin içerdiği kariyer-liyakat ilkelerinin toplumsal adalet inşa ettiği ve memurluğun itibarının aynı zamanda devletin itibarı olduğu gerçekleridir.

**Şekil 1.** Kurumunuzda yönetici pozisyonunda boşluk oldu mu? Bu durumda, yönetici pozisyonuna görevlendirmede gerekli bilgi, birikim, eğitim düzeyi ve benzeri vasıfları taşımanıza rağmen görevlendirmede sizden daha az düzeyde bu tecrübelere sahip birisi getirildi mi?



Şekil 1’de araştırmaya katılan sözleşmeli personelin, çalıştığı kurumda yönetici pozisyonunda boşluk olup olmadığı ve bu durumda, yönetici pozisyonuna görevlendirmede gerekli bilgi, birikim, eğitim düzeyi ve benzeri vasıfları taşımasına rağmen görevlendirmede kendisinden daha az düzeyde bu tecrübelere sahip birisi getirilip getirilmediğine ilişkin bilgiler yer almaktadır. Buna göre araştırmaya katılan sözleşmeli personelin

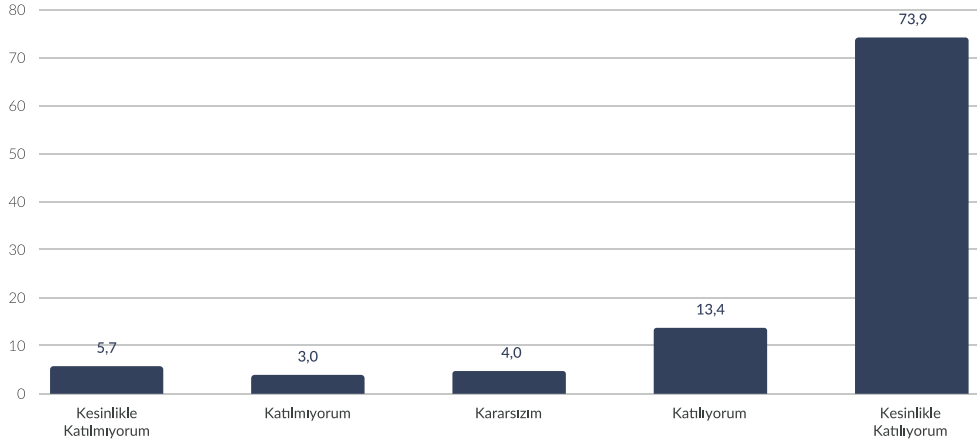
%24,2’si çalıştığı kurumda yönetici pozisyonunda boşluk oluşmadığını ve gerekli tecrübe ve bilgileri taşımadığını, %34,6’sı boşluk oluşmadığını ama gerekli tecrübe ve bilgileri taşıdığını ifade ederken %13,7’si boşluk oluştuğunu fakat gerekli tecrübe ve bilgileri taşımadığını, %27,6’sı ise boşluk oluştuğunu ve gerekli tecrübe ve bilgileri taşıdığını, buna rağmen yönetici pozisyonuna getirilmediğini belirtmiştir.

Memurluğun dayandığı statü hukukunun temelini teşkil eden unsurların başında kariyer sistemi gelmektedir. Kariyer ve liyakat sistemindeki her türlü zaaf, bu sistemi sekteye uğratabilecek her türlü uygulama, yöneticilik gibi idari hizmetin en önemli unsurunun kalitesini düşürmektedir. Devleti zayıflatmakta, hizmette kaliteyi düşürmektedir. Liyakat konusunda yeterli bilgi-birikim düzeyine sahip kamu görevlisi, sırf sözleşmeli olduğu için yönetici olamıyorsa devlet açısından yönetimi sekteye uğratabilecek liyakat ve kalite sorunu, sözleşmeli personel açısından bir eşitsizlik ve haksızlık söz konusudur.

### 2.3. Çalışma Koşulları ve Memnuniyet

Bu bölümde sözleşmeli personel istihdamından kaynaklı farklılıklar, çalışma ve aile hayatı, yaşanan eşitsizlikler ile kaygı ve endişelere ilişkin sözleşmeli personelin katılım düzeyleri ve farkındalıkları incelenecektir.

**Şekil 2.** “Sözleşmeli personel istihdamı mali ve sosyal haklar, çalışma şartları, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlik oluşturmaktadır” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



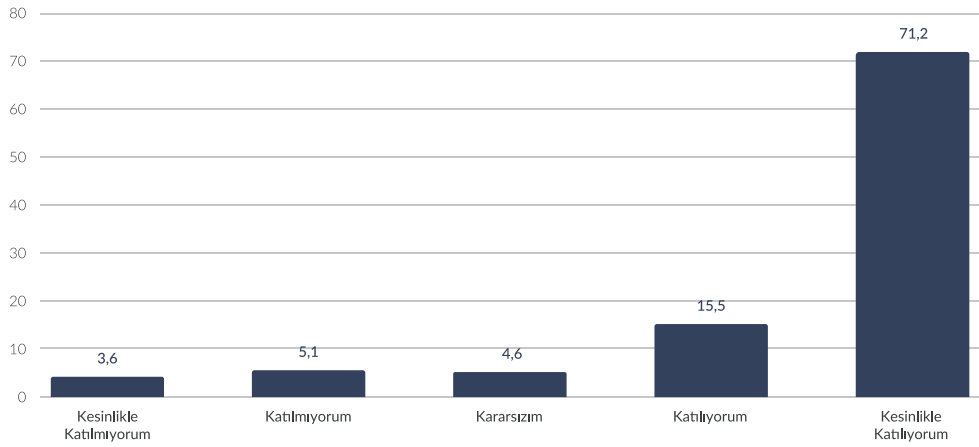
Şekil 2’de sözleşmeli personelin, “Sözleşmeli personel istihdamı mali ve sosyal haklar, çalışma şartları, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlikler oluşturmaktadır” ifadesine katılım düzeyleri yer almaktadır. Buna göre araştırmaya katılanların %73,9’u kesinlikle katıldıklarını, %13,4’ü ise katıldıklarını ifade etmiştir. Katılımcıların %5,7’si “kesinlikle katılmıyorum”, %4’ü “kararsızım” ve %3’ü “katılmıyorum” şeklinde cevaplamıştır.

Katılımcıların %87,3 gibi ezici çoğunluğunda, sözleşmeli personel istihdamının mali ve sosyal haklar, çalışma şartları, özlük hakları ve benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlikler ürettiği, dolayısıyla sözleşmeli personele haksızlık yapıldığı ve mevcut durumun ayrımcılığa neden olduğu kanaati hâkimdir. Haksızlığa neden olduğu düşünülen, ayrımcılık oluşturan ve eşitsizlik üreten bu başlıklar, hem tek başlarına hem de bütün olarak devasa bir sorunla karşı karşıya

olduğumuzun göstergesidir. Bu veriler, kadrolu personelle karşılaştırıldığında sözleşmeli personelin hemen her konuda ayrımcılığa maruz kaldığını ortaya koymaktadır. Bu denli derin ve çok boyutlu ayrımcılığın oluştuğu,

onarılması güç tahribatların gerçekleştiği kamu personel sisteminde çalışma barışının korunması bir tarafa varlığından dahi söz edilemez.

Şekil 3. "Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum" ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 3'de "Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum" ifadesine katılım konusundaki görüşlerini ortaya çıkaran cevaplar yer almaktadır. Araştırmaya katılanların %71,2'si kesinlikle katılıyorum, %15,5'i katılıyorum şeklinde cevap vererek sözleşmeli istihdamın oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyduklarını ifade etmişlerdir. Araştırmaya dâhil olanların %5,1'i katılmıyorum, %3,6'sı kesinlikle katılmıyorum derken %4,6'sı ise kararsız olduklarını ifade etmişlerdir.

Katılımcıların %86,7 gibi ezici çoğunluğu, sözleşmeli istihdamın güvencesizlik oluşturduğunu ve bundan dolayı kaygı ve endişe duyduklarını ifade etmişlerdir. Statü hukukunun en temel vasfı, iş ve memurluk güvencesidir. Sözleşmeli personel istihdamının neden olduğu yukarıda yer verilen endişe tablosu, kamu personel sisteminin temel niteliklerinin sözleşmeli personel istihdamı yoluyla bozulduğunu göstermektedir. Diğer yandan sözleşmeli personeldeki güvencesizlik kaynaklı endişe, kamu hizmetlerinin sorunsuz yürümesi noktasında yok sayılmaz bir endişe kaynağı olarak görülmelidir.

**Tablo 8.** “Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları

Sözleşmeli istihdamının oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyuyorum.								
	Hİç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	x <sup>2</sup>	sd	P
25 yaş ve altı	1,7%	2,7%	7,1%	15,7%	72,8%	326,38	12	,000*
26-35 yaş arası	2,2%	3,6%	3,3%	13,3%	77,5%			
36-45 yaş arası	5,7%	5,4%	6,9%	18,1%	63,8%			
46 yaş ve üzeri	9,1%	15,9%	3,8%	22,2%	49,0%			
Evli	3,7%	6,0%	4,6%	14,9%	70,7%	28,77	4	,000*
Bekâr	3,4%	2,5%	4,7%	17,0%	72,3%			
Çocuğu yok	2,7%	2,9%	3,7%	13,7%	77,0%	174,26	12	,000*
1 çocuk	2,5%	5,4%	5,0%	12,4%	74,7%			
2 çocuk	4,5%	6,7%	6,4%	18,7%	63,6%			
3 çocuk ve üzeri	7,6%	9,0%	3,9%	22,2%	57,2%			
Kadrolu kamu görevlisi	5,8%	6,4%	5,3%	15,5%	67,0%	33,69	12	,001*
Sözleşmeli kamu görevlisi	1,8%	5,4%	4,8%	13,4%	74,5%			
Özel sektör	2,3%	5,3%	3,0%	16,1%	73,4%			
Çalışmıyor	3,5%	6,3%	4,9%	14,6%	70,7%			
4 yıl ve altı	2,3%	3,8%	4,2%	17,3%	72,5%	417,73	12	,001*
5-10 yıl	3,6%	5,6%	3,5%	10,8%	76,5%			
11-15 yıl	8,3%	2,1%	13,4%	18,7%	57,6%			
16 yıl ve üzeri	14,3%	21,3%	5,8%	19,0%	39,5%			

\*P&lt;,05.

Tablo 8’de, istihdam türünün oluşturduğu güvencesizlikten dolayı sözleşmeli personelin kaygı ve endişe duyma durumu farklı değişkenlere göre incelenmiştir. Buna göre yaşa, medeni duruma, çocuk sayısına, eşinin çalışma durumuna ve sözleşmeli çalışma süresine göre sözleşmeli personelin, istihdam türünün oluşturduğu güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe duyma düzeyleri farklılaşmaktadır. 26-35 yaş grubundakiler (%90,8) diğer yaş gruplarına göre, bekâr olan sözleşmeliler (%89,3) evlilere (%85,6) göre, çocuğu olmayan sözleşmeliler (%90,7)

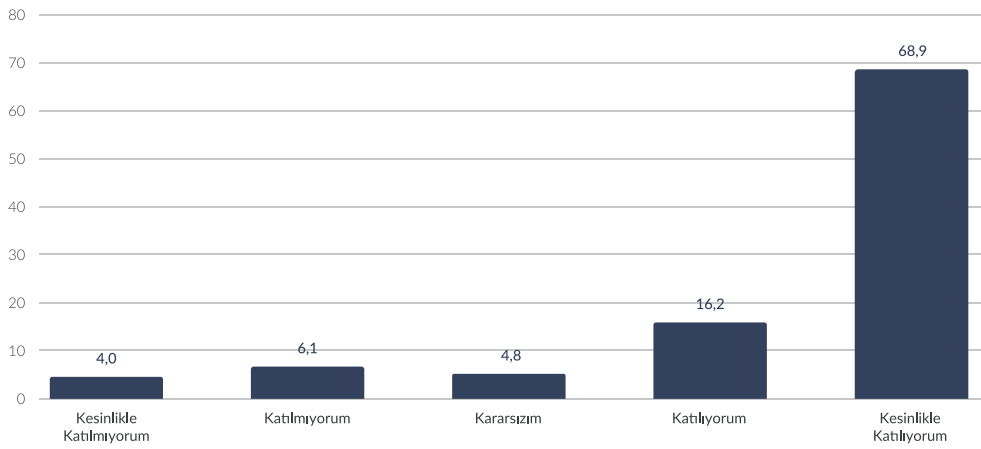
çocuğu olanlara göre, eşi özel sektörde çalışan sözleşmeliler (%89,5) diğerlerine göre ve sözleşmeli çalışma süresi 4 yıl ve altında olanlar (%89,8) diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek oranda kaygı ve endişe duymaktadır.

Güvence, çalışan açısından en önemli psikolojik unsurlardan biridir. Her an işini kaybedebileceği kaygısı ve bu kaygıyı giderecek yasal dayanağının olmama durumu sözleşmeli personelin sürekli nitelikte iç huzursuzluğu kaynağıdır. Bu ki-kare verileri; sözleşmeli

personelin evlilik ve çocuk nedeniyle sosyal hayattaki yüklerinin arttığı oranda güvencesizliğe dayalı endişe düzeylerinin de arttığını göstermektedir. Eşi özel sektörde çalışan sözleşmeli personelin de güvencesizlikle ilgili endişe düzeyi, görece daha yüksektir. Yaşı ve çalışma süresi yüksek sözleşmeli personelin güvencesizlik kaynaklı kaygı ve

endişe düzeyinin nispeten az olması, sözleşmesinin sürekli uzatılması kaynaklı güvence hissini etkisidir. Kamu personel sisteminde güvencenin ancak yasayla mümkün olduğu gerçeğine rağmen algısal güvencenin dahi psikolojiye olumlu yansımaları yönüyle bu veri dikkate değer niteliktedir.

**Şekil 4.** “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için çalışma ve aile hayatımda geleceğe dair planlama yapamıyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 4’de, sözleşmeli personelin “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için çalışma ve aile hayatımda geleceğe dair planlama yapamıyorum” ifadesine katılım düzeyleri gösterilmiştir. Buna göre, sözleşmeli personelin %68,9’u kesinlikle katılıyorum, %16,2’si ise katılıyorum şeklinde cevap verirken; %6,1’i katılmadığını, %4’ü kesinlikle katılmadığını, %4,8’i ise kararsız olduğunu ifade etmiştir. Diğer bir ifadeyle, sözleşmeli personelin %85,1’i sözleşmeli olmaları nedeniyle çalışma ve aile hayatı konusunda geleceğe yönelik planlama yapamamaktadır.

Sözleşmeli personelin gelecek konusunda belirsizlik nedeniyle sahip olduğu kaygı ve endişe; sosyal hayatın birçok alanında kararsızlık yaşamasına neden olmaktadır. Bu durum, “güvencesizlik, geleceksizliktir” tespitini doğrular niteliktedir. Kamu görevlisi konumuyla uyumsuz sorun üretici bu tablonun temel nedeni, statü hukukundan sapılarak sözleşmeli istihdamın fiilen asli istihdam modeli olarak kullanılmaya başlanmasıdır. Geleceğini planlama ve kurgulama imkânı elinden alınan vizyonu köreltilmiş ve gelecek kaygısı üretilmiş kamu görevlisi kitlesi güçlü ve büyük Türkiye vizyonuna yakışmamaktadır.

**Tablo 9.** “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için çalışma ve aile hayatımda geleceğe dair planlama yapamıyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları

	Hic katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	x <sup>2</sup>	sd	P
25 yaş ve altı	3,1%	3,6%	6,9%	12,2%	74,2%	336,66	12	,000*
26-35 yaş arası	2,2%	4,8%	3,5%	14,0%	75,5%			
36-45 yaş arası	6,8%	6,3%	7,1%	18,9%	60,9%			
46 yaş ve üzeri	8,6%	16,5%	4,9%	27,2%	42,8%			
Çocuğu yok	2,9%	4,5%	4,7%	13,9%	74,0%	160,03	12	,000*
1 çocuk	2,6%	4,5%	4,4%	15,8%	72,7%			
2 çocuk	5,0%	9,1%	4,6%	18,6%	62,6%			
3 çocuk ve üzeri	9,2%	9,2%	6,9%	20,7%	54,1%			
Kadro lu kamu görevlisi	6,1%	5,8%	5,5%	17,4%	65,1%	41,25	12	,000*
Sözleşmeli kamu görevlisi	2,2%	5,6%	5,0%	14,6%	72,5%			
Özel sektör	1,6%	7,0%	3,1%	16,2%	72,1%			
Çalışmıyor	4,5%	7,1%	4,5%	17,2%	66,6%			
4 yıl ve altı	2,7%	6,2%	5,1%	15,7%	70,4%	274,27	12	,000*
5-10 yıl	3,9%	4,6%	3,8%	13,6%	74,1%			
11-15 yıl	8,9%	3,8%	5,3%	24,6%	57,4%			
16 yıl ve üzeri	14,0%	17,8%	7,0%	27,5%	33,7%			

\*P<,05.

Tablo 9’da sözleşmeli personelin çalışma ve aile hayatıyla ilgili geleceğe dair plan yapma konusundaki tutumları farklı değişkenlere göre incelenmiştir. Sözleşmeli personelin çalışma ve aile hayatıyla ilgili geleceğe dair planlama yapma konusundaki tutumları; yaşa, çocuk sayısına, eşin çalışma durumuna ve sözleşmeli çalışma süresine göre farklılaşmaktadır. 26-35 yaş grubundakiler (%89,5) diğer yaş gruplarına, 1 çocuğu olanlar (%88,5) çocuğu olmayan ve birden fazla çocuğu olanlara, eşi özel sektörde çalışanlar (%88,3) eşi çalışmayan ve eşi kamuda kadro lu/sözleşmeli çalışanlara, sözleşmeli

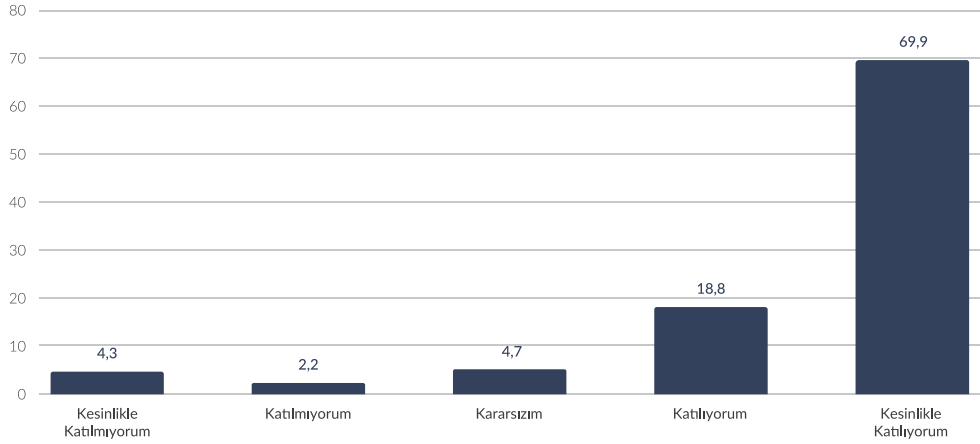
çalışma süresi 5-10 yıl arası olanlar (%87,7) diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek oranda, çalışma ve aile hayatıyla ilgili geleceğe dair plan yapamama haline sahip oldukları görülmektedir. Bununla birlikte daha genç ve sözleşmeli çalışma süresi düşük sözleşmeli personelin çalışma, aile hayatı ve belli bir yatırım gerektiren temel ihtiyaçlarla ilgili geleceğe dair plan yapamama durumu görece daha yüksektir.

Ki-kare verileri, sözleşmeli istihdam edilmenin en fazla gençleri, yani geleceğe dair esaslı planlar yapması gereken kitleyi olumsuz etkilediğini göstermektedir. Evlilik,

çocuk gibi aileyle, konut ve araç gibi hayatın zorunlu ihtiyaçların teminiyle ve diğer tüm hususlarla ilgili plan yapamamaları, sadece

kendileri için değil bütün toplum ve ülke açısından bir gelecek problemiyle karşı karşıya olduğumuzu göstermektedir.

Şekil 5. "Sürelili-süresiz sözleşmeli personel ayrımı oluşturan düzenlemeleri, gerekçeleri doğru bulmuyorum" ifadesine ilişkin katılım düzeyleri

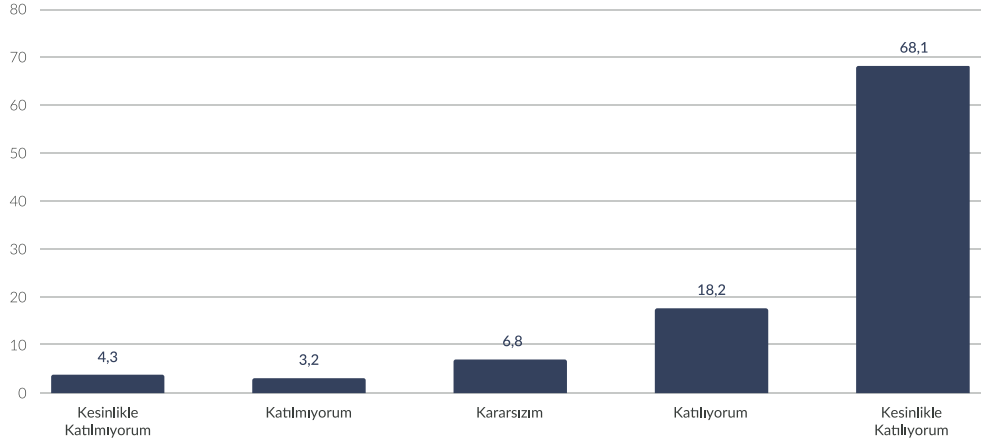


Şekil 5'te sözleşmeli personellerin "Sürelili-süresiz sözleşmeli personel ayrımı oluşturan düzenlemeleri, gerekçeleri doğru bulmuyorum" ifadesine ilişkin katılım düzeyleri yer almaktadır. Araştırmaya katılan sözleşmeli kamu görevlilerinin %69,9'u, "Sürelili-süresiz sözleşmeli personel ayrımı oluşturan düzenlemeler, gerekçeleri doğru bulmuyorum" ifadesine kesinlikle katıldığını, %18,8'i katıldığını, %2,2'si katılmadığını, %4,3'ü kesinlikle katılmadığını, %4,7'si ise kararsız olduğunu ifade etmiştir.

Ankete katılanların %88,7'si kadrolu-sözleşmeli ayrımını daha da derinleştiren ve sözleşmeli personel arasında farklı bir ay-

rımcılık üreten sürelili-süresiz sözleşmeli ayrımını yanlış bulmaktadır. Diğer taraftan, katılımcılar sürelili-süresiz sözleşmeli ayrımına dair gerekçeleri de yanlış bulmaktadır. İstihdam edilmelerine esas dayanakları ve mevcut hakları bakımından kadrolular karşısında kendilerini ikinci sınıf hisseden sözleşmelilerin sürelili sözleşme hakkında mahrum bırakılması mağduriyeti ikiye katlamaktadır. Yukarıdaki ki-kare tablosunun sonuçları da bu durumu doğrular nitelikte bir başka veridir. 3+1 sürelili sözleşmeli hakkı kadro için umut ve motivasyon oluşturan uygulama iken süresiz sözleşmeli istihdamı büyük bir belirsizlik ve umutsuzluk üretmektedir.

**Şekil 6.** “Sözleşmeli personel istihdamında, süreli-süresiz sözleşmeli ayrımı yapılmamalı, sözleşmeli istihdamda personel sayısı minimum olmalı” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



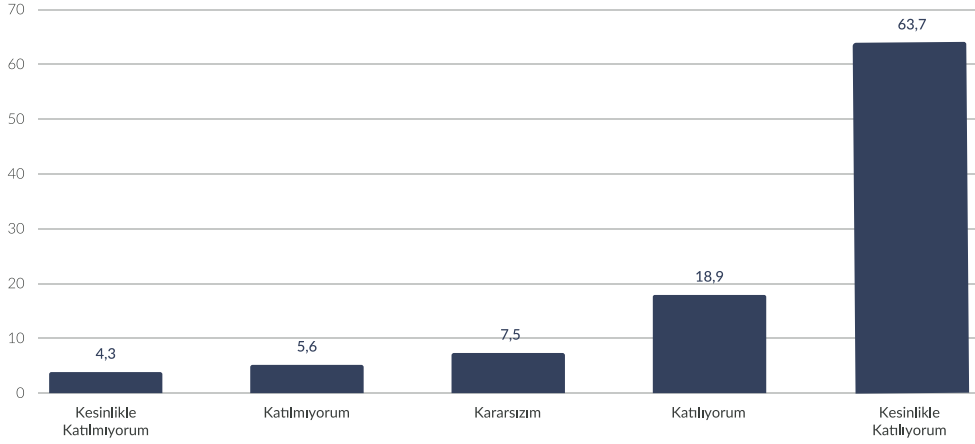
“Sözleşmeli personel istihdamında, süreli-süresiz sözleşmeli ayrımı yapılmamalı, sözleşmeli istihdamda personel sayısı minimum olmalı” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların katılım düzeyleri Şekil 6’da gösterilmiştir. Buna göre sözleşmeli personelin %68,1’i “Sözleşmeli personel istihdamında, süreli-süresiz sözleşmeli ayrımı yapılmamalı, sözleşmeli istihdamda personel sayısı minimum olmalı” ifadesine kesinlikle katıldığını, %18,2’si katıldığını, %3,2’si katılmadığını, %4,3’ü ise kesinlikle katılmadığını

belirtmiştir. Kararsız olduğunu ifade edenlerin oranı ise %6,8’dir.

Katılımcıların yüzde 86,3’ü sözleşmeli istihdamda süreli-süresiz ayrımının kaldırılmasının; sözleşmeli istihdamın asli gerekçesi olan istisnailik sınırları içerisinde uygulanmasının gerekliliğini ifade etmektedir. Bu aynı zamanda sözleşmeli sorununun palyatif değil kesin çözümünün kadrolu istihdam olduğu konusunda genel bir irade ve bir konsensüsün olduğunu da göstermektedir.



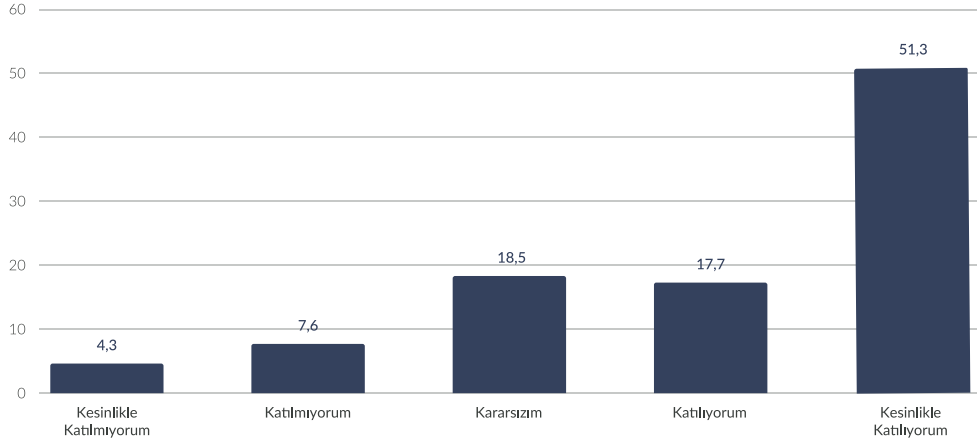
Şekil 7. “Sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olduğunu düşünmüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 7’de araştırmaya katılan sözleşmeli kamu personelinin “Sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olduğunu düşünüyorum” ifadesine yönelik katılım düzeyleri yer almaktadır. Buna göre sözleşmeli personelin %82,6’sı sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olmadığını düşünmektedir.

Saygın iş ve insan onuruna yakışır uygun ücret, günümüz çalışma hayatının en temel evrensel ikilemlerden biridir. Özel sektör dâhil tüm çalışma hayatını bağlayan bu ilkelere işverenin devlet olduğu bir alanda sapılıyor olması izahı gayr-ı kabildir ve bu sapmanın dayandığı hukuki çarpıklık ve ürettiği sonuçlar itibariyle sosyal hukuk devleti ile bağdaşması mümkün değildir.

**Şekil 8.** “Sözleşmeli personel istihdamının hizmetin gerekliliği, hukukiliği ve yerindeligi yönünde değil, siyasi iradenin tercihi yönünde yapıldığını düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri

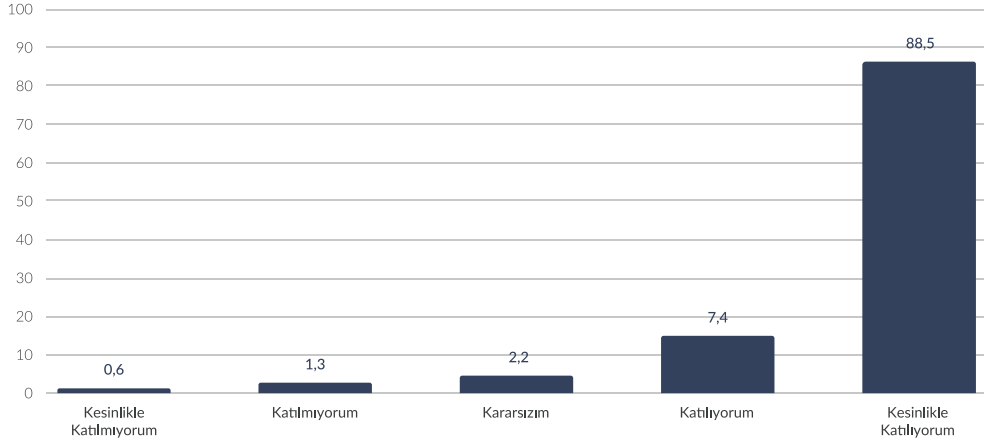


Şekil 8’de araştırmaya katılan sözleşmelilerin, “Sözleşmeli personel istihdamının hizmetin gerekliliği, hukukiliği ve yerindeligi yönünde değil, siyasi iradenin tercihi yönünde yapıldığını düşünüyorum” ifadesine ilişkin görüşleri yer almaktadır. Katılımcıların %69’u sözleşmeli personel istihdamının hizmetin gerekliliği, hukukiliği ve yerindeligi yönünde değil, siyasi iradenin tercihi olarak yapıldığını ifade ederken; %11,9’u siyasi iradenin tercihi dışında yapıldığı görüşüne katılmaktadır. Ayrıca katılımcıların %18,5’i bu görüşe ilişkin kararsız olduklarını belirtmişlerdir.

Sözleşmeli istihdamın en tartışmalı tarafı gerekçesi ya da daha doğru bir ifadeyle

gerekçesizliğidir. Katılımcıların %69’u bu gerekçesizliği açık bir şekilde göstermişlerdir. Nitekim sözleşmeli personel istihdamının Devlet Memurları Kanunu’nda çizilen sınırlarının dışına çıkılarak aslı istihdam biçimi olarak kullanılmaya başlanmasının ne hizmetin gerekliliği, ne yapılan uygulamanın Kanun ve Anayasa ile uyumu ne de yerindeligi açısından gerekçelendirilmesi mümkündür. Sosyal maliyet üreten, iş verimi ve çalışma barışını bozan uygulamanın akla yatkın ve tatmin edici bir gerekçesinin olmaması; hukuk mantığı ve devletin yönetim anlayışı açısından oldukça düşündürücüdür.

Şekil 9. “Sözleşmeli olarak istihdam edildiğim için eşimden/eşim ve çocuğundan ayrı ilde yaşıyorum. Bu durumun, aile yapımı ve ilişkilerimi bozduğunu düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri

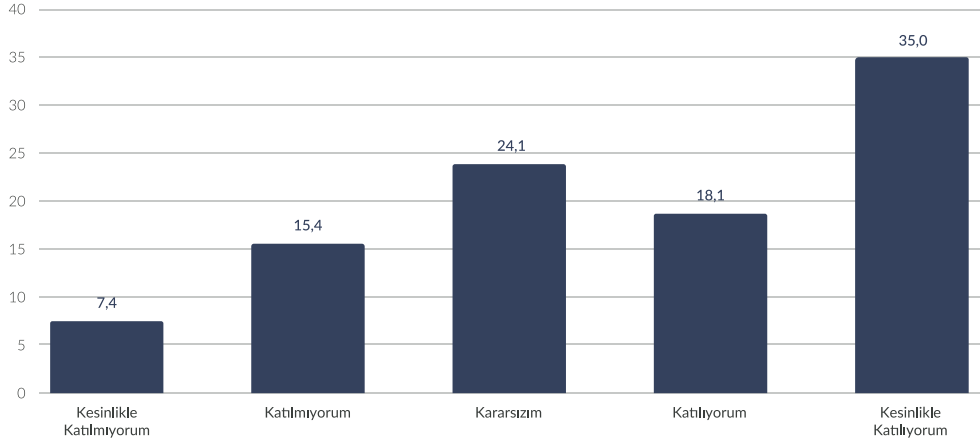


Araştırmaya katılan evli ve eşinden/eşi ve çocuğundan ayrı ilde yaşayan sözleşmeli çalışanların büyük bir çoğunluğu (%95,9) bu durumun aile yapısını ve ilişkilerini bozduğunu; eşinden/eşi ve çocuğundan ayrı kalmanın, aile yapılarına ve ilişkilerine zarar verdiğini belirtmektedir.

Toplumun temeli olarak tanımlanarak Anayasal teminat altına alınan aile kurumu, söz-

leşmeli personel istihdamı üzerinden devlet eliyle zarar görmektedir. Aileyi koruması gereken devlet aileye zarar verici uygulamalarla üzerine kurulu olduğu toplumu örselemekte, geleceğini tehlikeye atmaktadır. Ailenin ehemmiyeti konusundaki teorik kabulün, pratikte başta iş-aile hayatı uyumunu sağlayarak çalışma hayatında yaşama geçirilmesi bu konudaki tutarlılığın da ölçütü olarak görülmelidir.

**Şekil 10.** “Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamı uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 10'da sözleşmeli personellerin, “Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamı uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum” ifadesine ilişkin katılım düzeyleri yer almaktadır. Sözleşmeli katılımcıların %53,1'i kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmaması nedeniyle yeni bir sınava çalışıp kurum değişikliği ya da kadrolu personel olmayı düşündüklerini belirtirken; %22,8'i düşünmediklerini belirtmiştir. Katılımcıların yaklaşık

dörtte biri ise bu konuda kararsız olduklarını ifade etmiştir.

Her iki kamu görevlisinden birinin bulunduğu işi/kurumu/statüyü değiştirmek istemesi kamu idaresinde birikim, deneyim ve hafıza açısından ciddi bir sorun olarak görülmelidir. Devletin işleyişindeki düzen, istikrar ve devamlılık ancak memurluğun bir kariyer mesleği olmasıyla mümkündür. Bilgi ve birikim düzeyinin aktarılmasını engelleyen sözleşmeli istihdam, kariyer ve liyakat ilkeleriyle çelişmektedir.

**Tablo 10.** “Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum” ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları

Kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünüyorum.								
	Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	x <sup>2</sup>	sd	P
Kadın	7,4%	18,3%	26,3%	19,2%	28,7%	56,68	4	,000*
Erkek	7,4%	13,8%	22,8%	17,4%	38,6%			
25 yaş ve altı	7,0%	14,1%	29,9%	19,6%	29,4%	76,99	12	,000*
26-35 yaş arası	6,5%	14,4%	23,1%	17,2%	38,7%			
36-45 yaş arası	8,1%	15,9%	25,3%	19,8%	30,9%			
46 yaş ve üzeri	11,6%	22,7%	20,3%	17,1%	28,3%			
Çocuğu yok	7,4%	15,3%	23,0%	16,3%	38,1%	47,14	12	,000*
1 çocuk	6,0%	13,4%	26,5%	18,9%	35,2%			
2 çocuk	8,8%	16,1%	24,5%	18,4%	32,3%			
3 çocuk ve üzeri	7,7%	19,0%	22,5%	22,7%	28,0%			
Kadrolu kamu görevlisi	10,1%	17,7%	20,2%	17,2%	34,7%	84,09	12	,000*
Sözleşmeli kamu görevlisi	6,7%	14,6%	27,6%	15,2%	35,8%			
Özel sektör	5,3%	21,1%	27,8%	19,1%	26,7%			
Çalışmıyor	5,7%	12,4%	24,3%	21,4%	36,3%			
Sürelî sözleşmeli (3+1)	10,2%	22,7%	27,6%	15,2%	24,3%	386,09	4	,000*
Süresiz sözleşmeli	5,0%	9,2%	21,1%	20,5%	44,1%			
4 yıl ve altı	8,1%	18,6%	26,0%	15,7%	31,6%			
5-10 yıl	5,2%	9,4%	21,1%	23,2%	41,1%			
11-15 yıl	8,7%	11,3%	23,6%	16,2%	40,1%	154,19	12	,000*
16 yıl ve üzeri	11,5%	19,3%	20,9%	17,2%	31,1%			

\*P<,05.

Tablo 10'da sözleşmelilerin kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmadığı için tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünme konusundaki görüşleri farklı değişkenlere göre incelenmiştir.

Buna göre cinsiyete, yaşa, çocuk sayısına, eşinin çalışma durumuna, sözleşmeli personelin statüsüne ve sözleşmeli olarak çalışma süresine göre sözleşmeli personelin, kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmadığı için

tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünme konusundaki görüşleri farklılaşmaktadır.

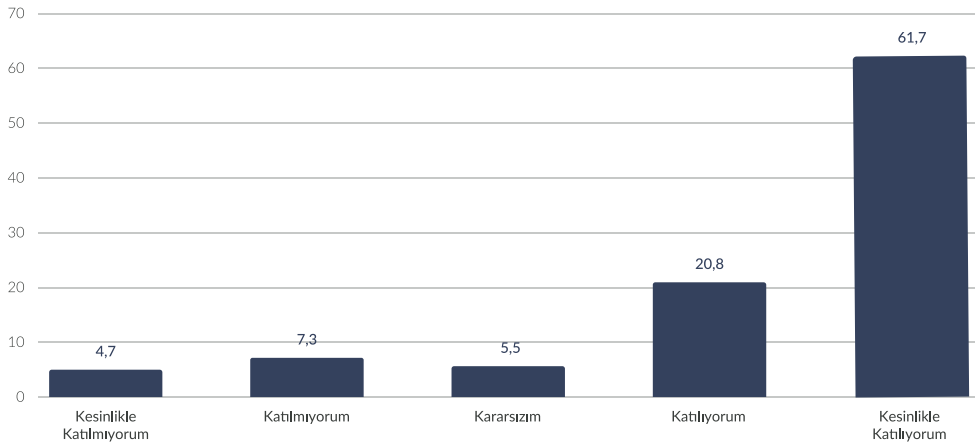
Sözleşmeli çalışan erkekler (%56) kadınlara (%47,9), 26-35 yaş grubundaki sözleşmeliler (%55,9) diğer yaş gruplarına, çocuğu olmayan sözleşmeliler (%54,4) çocuğu olanlara, eşi çalışmayan sözleşmeliler (%57,7) eşi çalışanlara, süresiz sözleşmeli çalışan sözleşmeliler (%64,6) sürelî sözleşmeli (3+1) olarak çalışan sözleşmelilere (%39,5), sözleşmeli çalışma süresi 5-10 yıl arası olanlar (%64,3) diğer çalışma süresi gruplarına göre daha

yüksek oranda, tekrar bir sınava çalışıp kurum değiştirmeyi ya da kadrolu kamu görevlisi olmayı düşünmektedir.

Evin sorumluluğunu üzerinde daha fazla hissederek erkek kamu görevlilerinin güvencesizlikten kadınlara göre daha fazla etkilendiği diğer ki-kare analizlerinde olduğu gibi bu

tabloda da görülmektedir. Aynı şekilde genç ve meslekte nispeten daha yeni olanların güvencesizlikten çok daha fazla etkilendiklerini önceki ki-kare analizlerinde de belirtmiştik. Süresiz sözleşmelilerin süreli olanlara göre kendilerini daha az güvende hissetmeleri burada da görülmektedir.

**Şekil 11.** "Sözleşmeli personel istihdamından dolayı kendimi ikinci sınıf bir kamu görevlisi gibi hissediyorum" ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 11'de araştırmaya katılan kamudaki sözleşmeli personelin, çalışma statüsünden kaynaklı kendilerini ikinci sınıf bir kamu görevlisi gibi hissetme durumlarına yönelik görüşlerine yer verilmiştir. Buna göre sözleşmeli katılımcıların %82,5'i sözleşmeli istihdam edilmelerinden dolayı ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissettiklerini ifade ederken; %12'si bu duruma katılmadığını; %5,5'i ise kararsız olduğunu ifade etmiştir. Kısaca katılımcıların dörtte üçünden daha fazlası sözleşmeli olarak istihdam edilmesinden dolayı kendisini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetmektedir.

Bu tablo, memurluk mesleğinin itibarını sarıyan bir problemi işaret etmektedir. Kendini

ikinci sınıf hissetme duygusu salt mesnetsiz bir duygu durumu olmanın ötesinde rasyonel nedenleri ve sahici gerekçeleri olan trajik bir olgudur. Bu durum, devletin müessesem hali, görünen yüzü olan kamu görevlilerinin itibarının devletin itibarı olduğu gerçeğiyle birlikte düşünüldüğünde, üstelik bu itibar kaybının bizzat devletin uyguladığı istihdam türünden kaynaklandığı da hesaba katıldığında vahim bir durumla karşı karşıya olduğumuz kolaylıkla görülecektir. Bu yönüyle bakıldığında, kamu görevlisini bu denli hırpalayan sözleşmeli personel istihdamının makul bir gerekçesinin, anlaşılır bir tarafının, dahası mazur görülebilir bir yanının olmadığı açıktır.

**Tablo 11.** "Sözleşmeli personel istihdamından dolayı kendimi ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissediyorum" ifadesine ilişkin sözleşmeli çalışanların görüşlerinin bağımsız değişkenlere göre dağılımı (%) ve ki-kare analizi sonuçları

Sözleşmeli personel istihdamından dolayı kendimi ikinci sınıf bir kamu görevlisi gibi hissediyorum.								
	Hiç katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	x <sup>2</sup>	sd	P
25 yaş ve altı	5,3%	2,5%	8,2%	21,0%	63,0%	420,77	12	,000*
26-35 yaş arası	2,7%	5,2%	4,7%	19,0%	68,4%			
36-45 yaş arası	5,0%	9,3%	6,6%	24,5%	54,6%			
46 yaş ve üzeri	16,1%	21,4%	4,6%	21,6%	36,3%			
Çocuğu yok	3,0%	4,6%	5,8%	19,4%	67,2%	229,98	12	,000*
1 çocuk	3,0%	4,8%	5,7%	22,6%	63,9%			
2 çocuk	7,4%	10,5%	4,1%	21,3%	56,6%			
3 çocuk ve üzeri	9,2%	16,6%	6,9%	21,0%	46,4%			
Kadrolu kamu görevlisi	8,0%	8,7%	5,9%	19,2%	58,1%	55,15	12	,000*
Sözleşmeli kamu görevlisi	3,5%	5,7%	4,3%	23,4%	63,2%			
Özel sektör	2,6%	8,5%	7,9%	19,1%	62,0%			
Çalışmıyor	4,9%	8,2%	3,9%	21,4%	61,7%			
Sürelili sözleşmeli (3+1)	4,6%	9,2%	7,2%	23,9%	55,1%	97,16	4	,000*
Süresiz sözleşmeli	4,7%	5,7%	4,0%	18,1%	67,4%			
4 yıl ve altı	3,6%	6,2%	6,0%	22,9%	61,3%	264,91	12	,000*
5-10 yıl	4,8%	7,8%	4,1%	14,7%	68,6%			
11-15 yıl	3,8%	6,4%	5,8%	27,2%	56,7%			
16 yıl ve üzeri	18,4%	18,9%	7,8%	25,8%	29,1%			

\*P<,05.

Tablo 11'de sözleşmeli personelin kendini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetme konusundaki düşünceleri farklı değişkenlere göre incelenmiştir. Buna göre yaşa, çocuk sayısına, eşinin çalışma durumuna, sözleşmelilik statüsüne ve sözleşmeli çalışma süresine göre sözleşmeli personelin, kendini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetme konusundaki düşünceleri farklılaşmaktadır.

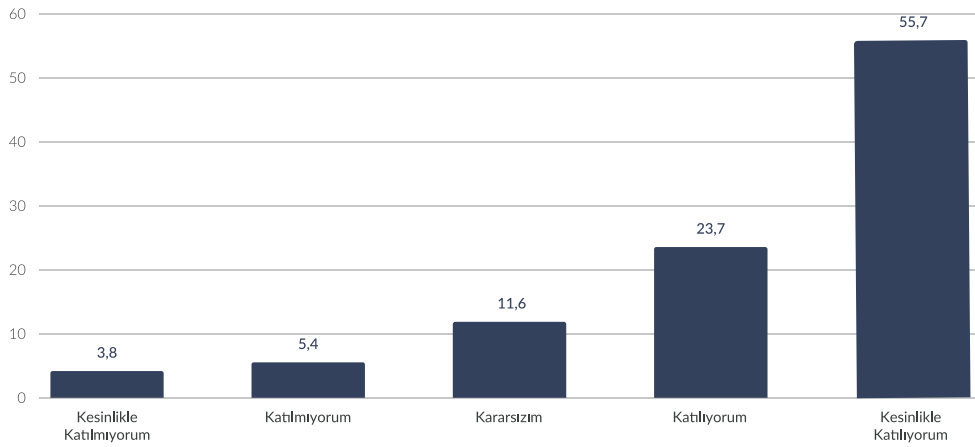
26-35 yaş grubundaki sözleşmeli personel (%87,4) diğer yaş gruplarına göre, çocuğu

olmayan sözleşmeli personel (%86,6) çocuğu olanlara göre, eşi sözleşmeli kamu görevlisi olan sözleşmeli personel (%86,6) eşi çalışmayan, eşi kadrolu kamu görevlisi olan ve özel sektörde çalışanlara göre, süresiz sözleşmeliler (%85,5) sürelili sözleşmeli (3+1) olarak istihdam edilen sözleşmeli personele (%79) göre, sözleşmeli çalışma süresi 4 yıl ve altında olanlar (%84,2) diğer çalışma süresi gruplarına göre daha yüksek oranda, kendini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetmektedir.

Yukarıdaki ki-kare tablosu ve Tablo 10'daki ki-kare verilerini ve yaptığımız yorumları bir kez daha teyit etmektedir. İş ve memurluk güvencesi bağlamında kendini güvencede/güvende hissetmekle ikinci sınıf hissetmek arasında bir ters orantının olduğu görülmektedir. Sözleşmeli personelin güvencesizlikten kaynaklı endişelerinin de, buna ve diğer haklarla ilgili ayrımcılığa bağlı olarak gelişen ikinci sınıf hissetme duygusunun da

ağırlığını ve boyutunu; kamu personelinin sosyal durumu, aile yükü, ailede güvenceli işte çalışanın olup olmaması, yaş ve çalışma süresi gibi sosyal ve psikolojik etkenler belirlemektedir. Kamu idaresinin, kamu görevlisini, kendisini ikinci sınıf görmek gibi ağır psikolojik travmalara maruz bırakan eşitsizlik ve ayrımcılık üreten istihdam modelinden ve uygulamasından vazgeçmesi gerektiği açıktır.

**Şekil 12.** "Sözleşmeli personel istihdamının kariyer ve liyakat ilkeleri ile desteklenmediği için kurumlarda ileriye dönük; bilgi-birikim düzeyi ve hizmet kalitesinin azalacağını düşünüyorum" ifadesine ilişkin katılım düzeyleri



Şekil 12'de katılımcıların sözleşmeli personel istihdamının kariyer ve liyakat ilkeleri ile desteklenmediği için kurumlarda ileriye dönük; bilgi-birikim düzeyi ve hizmet kalitesinin azalacağını düşünme durumuna ilişkin görüşlerine yer verilmiştir. Buna göre sözleşmeli personelin %79,4'ü bu istihdam türünün kariyer ve liyakat ilkeleri ile desteklenmediği için, kurumlarda ileriye dönük bilgi-birikim ve hizmet kalitesini azaltacağını düşünmektedir. Katılımcıların %11,6'sı bu duruma yönelik kararsız kaldığını ifade etmiştir. Görülmektedir ki, sözleşmeli is-

tihdam devletin hafızasını yok, idarede sürekliliği tehdit, hizmette kaliteye olumsuz tesir etmektedir. Kamu idaresinde birikim, deneyim ve hafıza son derece önemlidir. Buradaki her zaaf ciddi sorunları imlemektedir. Devlette süreklilik, hizmette kalite için gerekli olan bilgi ve tecrübenin sonraki kuşaklara aktarılmasında zaafı oluşması büyük bir sorun olarak ele alınmalıdır. Devletin işleyişindeki düzen, istikrar ve devamlılık ancak memurluğun bir kariyer mesleği olmasıyla mümkündür.



**Tablo 12.** Sözleşmeli ile Kadrolu kamu görevlisi arasında başlıca farklılıklardan öncelikli olarak eşitlenmesini isteme durumu (Önem sırasına göre sıralanmıştır)

	n	%
Vergi dilimi ve sosyal güvencede aynı haklara tabi olmayı	1.285	29,0
İstifa sonrası kuruma geri dönüş hakkının bulunmasını	551	12,5
Ücretsiz izin hakkının olmasını	498	11,4
Kademe/derece ilerlemesinin bulunmasını	419	9,4
Yönetici pozisyonuna görevlendirmeyi	416	9,4
Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına girebilmeyi	379	8,6
Eş tayini hakkının olmasını	335	7,5
Arazi tazminatı hakkının olmasını	294	6,7
Yurt dışında eğitim veya görevlendirme hakkının bulunması	281	6,4
Kurumlar arası yer değişikliği hakkının bulunmasını	209	4,7

Tablo 12’de araştırmaya dâhil olan Memur-Sen Konfederasyonu’na bağlı sendikalarına üye kamudaki sözleşmeli personelin, sözleşmeli ile kadrolu kamu görevlisi arasında başlıca farklılıklardan öncelikli olarak hangilerinin eşitlenmesini istediklerine yönelik bilgiler yer almaktadır. Sözleşmeli katılımcıların önem sırası vererek cevapladıkları bu farklılıklar incelendiğinde; birinci olarak vergi dilimi ve sosyal güvencede aynı haklara tabi olma (%29) gelirken daha sonra sırasıyla, istifa sonrası kuruma geri dönüş hakkının bulunması (%12,5), ücretsiz izin hakkının olması (11,4), kademe/derece ilerlemesinin bulunması (%9,4), yönetici pozisyonuna görevlendirme (%9,4), görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına girebilme (8,6), eş tayini hakkının olması (%7,5), arazi tazminatı hakkının olması (6,7), yurt dışında eğitim veya görevlendirme hakkının bulunması (6,4), kurumlar arası

yer değişikliğini hakkının bulunması (4,7) gelmektedir.

Sözleşmeli statüde istihdam edilen personelin, çözülmesini istediği sorunların başında vergi dilimi ve sosyal güvencede kadrolu kamu görevlileriyle aynı haklara sahip olmak gelmektedir. Brüt ücret üzerinden vergi kesintisinin uygulanması, sözleşmeli personelin kadrolu memurlardan farklı olarak 2. ve 3. aydan itibaren vergi dilimine girmesine ve bu nedenle de maaşlarında ciddi düzeyde azalmanın yaşanmasına buna bağlı olarak da gelir kaybı oluşmasına neden olmaktadır. Bu bakımdan ücret farklılığını etkileyen en önemli hususlardan birisi vergi dilimidir.

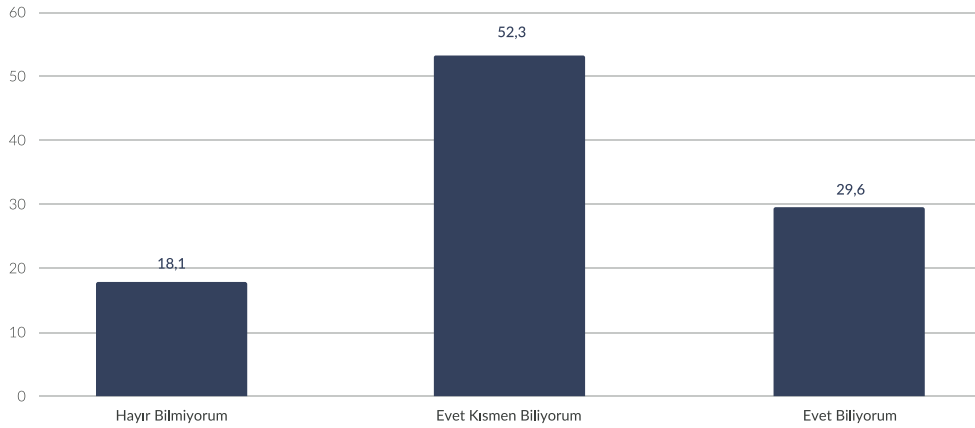
Vergi dilimi ve sosyal güvencede kadrolularla eşit olma önceliği dışında sayılan diğer konuların tümü ve daha fazlası sözleşmeli personelin acil çözüm beklediği sorunlardır.

Sözleşmeli personelin araştırmada ortaya koyduğu öncelik sıralaması elbette siyasi iradenin eşitsizlikleri gidermede atması gereken adımlar konusunda da öncelikleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte bütün sorunların birbiriyle bağlı olduğu, bir sorunun çözümünün sorunun bütünü ortadan kaldırmayacağı, kalıcı çözümlere ihtiyaç duyulduğu gerçeğinin akılda tutulması gereklidir.

## 2.4. Sözleşmeli İstihdam Hakkında Bilgi Durumu ve Haklar Konusunda Farkındalık

Bu bölümde sözleşmeli statüde çalışan kamu görevlisinin; sözleşmeli ve kadrolu istihdam arasındaki hukuki gerekçeleri, mali, sosyal ve özlük hakları farklılıklarına ilişkin farkındalıklarının; çalıştığı kurumda yönetici pozisyonunda kendini ilişkilendirme durumunun ne yönde olduğuna ilişkin görüşleri incelenecektir.

**Şekil 13.** Sözleşmeli ve kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçeleri biliyor musunuz?



Şekil 13'de araştırmaya katılan sözleşmeli çalışanların sözleşmeli ve kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bilme durumu gösterilmiştir. Buna göre sözleşmeli personelin %18,1'i, sözleşmeli ve kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bilmediğini, %52,3'ü kısmen bildiğini ve 29,6'sı ise bildiğini ifade etmiştir.

Sözleşmeli personel sisteminde, oldukça fazla türde sözleşmeli personel istihdamı uygulaması ve bunlara dayanak teşkil eden farklı kanunların ya da aynı kanunun

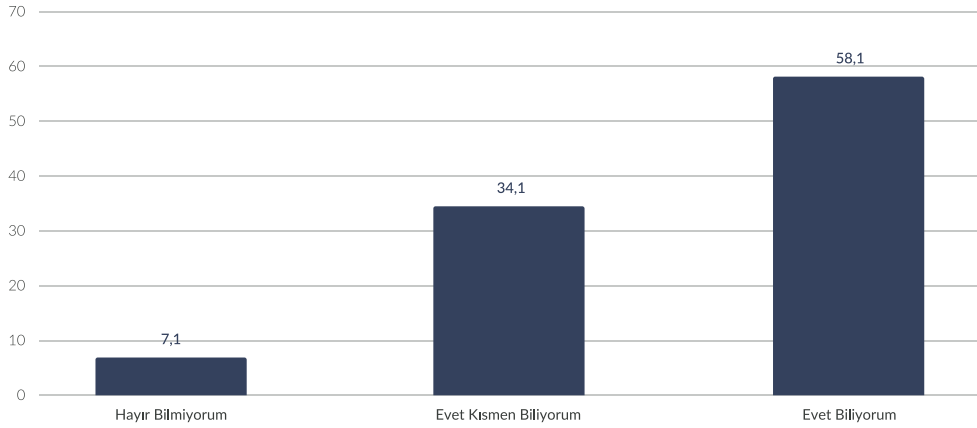
farklı maddelerinin oluşturduğu sözleşmeli personel mevzuatının varlığını sürdürmesi mevzuat yönüyle bir karmaşa oluşturmaktadır (MEMUR-SEN, 2019). Böyle bir durum aradaki farklılıkları ayırt edebilmek ve anlayabilmek için hukukçu düzeyinde ciddi bir mevzuat bilgisi gerekmektedir.

Bunun bir sonucu olarak, ankete katılan sözleşmeli personelin sadece yüzde 29,6'sı kendi sözleşmeli statüsü ile kadrolu istihdama esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bilmekte, %52,3'ü ise kısmen bilmektedir.

Sözleşmeli ve kadrolu konusundaki bu bilgi sorunu sözleşmeli istihdamın kendi içinde yeknesaklık teşkil etmemesiyle yakından ilgilidir. Çok fazla sözleşmeli türü, çok fazla farklılık ve çok fazla hukuki dayanak söz konusudur. Nitekim hakların ve ödevlerin yer aldığı mevzuat konusundaki bilgi eksikliği

hakların savunulmasında büyük bir engeldir. Dolayısıyla meselenin salt kişisel bilgilendirme probleminden öte yüzbinlerce kişilik bir kitlenin haklarını savunma özgürlüğü ile itiraz-mücadele-kazanım çabalarıyla ilgili olduğu görülmelidir.

Şekil 14. Sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali sosyal ve özlük hakları farklılıklarını biliyor musunuz?



Katılımcıların sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları farklılıklarını bilme durumları Şekil 14'de gösterilmiştir. Buna göre araştırmadaki sözleşmeli kamu personelinin büyük bir çoğunluğu (%58,1) sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları farklılıklarını bildiğini ifade ederken %34,1'i kısmen bildiğini, %7,1'i ise bilmediğini belirtmiştir.

Yukarıdaki tablodan farklı olarak bu tabloda bilgi düzeyinin ve farkındalığın birden artmış

olması dikkat çekicidir. Bunun öncelikli nedeni sözleşmelilerin ayrımcılığa neden olan farklılıkları/eşitsizlikleri bizzat yaşayarak deneyimlemiş olmalarıdır. Diğer taraftan, bilgi düzeyi ve farkındalığın yüksek olmasında, Memur-Sen ve bağlı sendikaların yaptığı yayınlar ve eğitimlerin katkısı da unutulmamalıdır. Bu bağlamda bu tablo, hak arama süreçlerinde örgütlü mücadelenin önemini, bu mücadelede gösterdiği yüksek performansla Memur-Sen'in yerini ve değerini ortaya koymaktadır.



# ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Sonuç, Değerlendirme,  
Sözleşmeli Personelin  
Kadroya Geçişine Dair Öneriler

# Sonuç, Değerlendirme, Sözleşmeli Personelin Kadroya Geçişine Dair Öneriler

Sözleşmeli personel istihdamının, kamu personel sisteminde, tali ve istisnai nitelikten uzaklaşarak asli nitelikte istihdam yöntemi olması, sistem açısından bir çok soruna, muhatapları açısından ise bir çok haklı eleştiri ve tepkiye gerekçe oluşturmuş, oluşturmaya da devam etmektedir.

Diğer taraftan, sözleşmeli personel istihdamının sorun ağırlıklı bir kurguyla gündemde yer edinmesi; siyasi iradenin ve kamu yönetiminin istikrarlı hatalar zinciri olarak da tanımlanabilecek ısrarlı tercihlerinin eseridir.

Kamu yönetiminin ve kamu hizmetleri envanterinin vazgeçilmezi konumundaki kamu personel sistemine dair arızı ve konjonktürel sorunların aşılmasına dönük geçici tedbirlerin ve uygulamaların zaman içerisinde sistemin asli ve kalıcı unsuru haline gelmesi, bugün personel sisteminin, mevzuatının ve uygulamalarının birçok sorununun gerekçesini oluşturmaktadır.

Şüphesiz ki, bu bağlamda mevcutta kamu personel sisteminin etkisi, kapsamı ve öznesi en geniş sorun başlığı “sözleşmeli personel/istihdamı”dır. Kamu personel sistemimiz, uzun erimli devlet aklı perspektifinden uzak davranılmasının, siyasi ve ekonomik krizlerin, dış müdahalelerin ve uluslararası kuruluşların dayatmalarının bir sonucu olarak; istihdamdan, mali haklara, sosyal haklardan,

özlük haklarına, çalışma şartlarından, yasal-yönetimsel mevzuata, hemen her kavram ve kuralıyla çelişkiler, eksikler ve yanlışlar, tercih ve planlama hataları içermektedir.

Bugün gelinen noktada kamu personel sisteminde ve mevzuatında; kadrolu, süreli/süresiz sözleşmeli, kadro karşılığı sözleşmeli ve idari hizmet sözleşmeli gibi farklı içerikte ve oldukça fazla sayıda istihdam yöntemi ortaya çıkmıştır. Bu durum, aynı niteliklere sahip olanların farklı şekilde istihdamlarına neden olması; görevleri, kadroları aynı olanların maaş ve ücretlerinin eşit olmaması; disiplinden ödüllendirmeye, cezadan yer değiştirmeye, atamadan görevde yükselmeye kadar birçok konuda farklılıklar barındırması; çalışma barışını ve motivasyonunu olumsuz etkileyen ayrımcılıklar ve ayrıcalıklar üretmesi nedeniyle sorunlar yumağı görüntüsü veren bir kamu personel sistemini ortaya çıkarmıştır.

Sözleşmeli personel yönüyle de, oldukça fazla türde sözleşmeli personel istihdamı uygulaması ve bunlara dayanak teşkil eden farklı kanunların ya da aynı kanunun farklı maddelerinin oluşturduğu sözleşmeli personel mevzuatı varlığını sürdürmektedir (MEMUR-SEN, 2019).

Sözleşmeli personel istihdamının ve sözleşmeli personel mevzuatının kendi içinde

yeknesaklık oluşturmaması; hem sorunu büyüten hem de yeni sorunlar üreten istihdam retoriği ve pratiğini doğrulayan en net sonuçlardan biridir. Aynı işi yapanlar arasında kadrolu-sözleşmeli ayrımı kaynaklı ayrımcılıklar yeterince ağır olduğu halde, süreli-süresiz sözleşmeli ayrımı ile her bir sözleşmeli istihdam türünün kendi içinde farklılık oluşturması gibi durumlar işleri hem daha da karmaşıklaştırmış hem de uygulama birliği imkansızlığına bağlı olarak sorunun derinleşmesine, çözüm iradesinin ortaya çıkmasının gecikmesine neden olmuştur.

Sözleşmeli personel istihdamının ürettiği sorunların, sorunların çözümüne yönelik bakış açısının tespitine alan oluşturacak saha temelli ve sorunu yaşayanlar esaslı verilerin elde edilmesi, bulgulara dayalı analiz-değerlendirme yapılması, soruna dair yansıtılan-yaşanan eşleşmesinin en az hatayla ifade edilmesi hedefler üzerinden sözleşmeli personelin kendisini, algılarını, taleplerini, beklentilerini ve bu çerçevede konuyla ilgili çözüm önerilerini ortak bir zeminde raporlaştırmayı hedefleyen Saha Araştırması; hem doğrudan asli öznelerle söz hakkı veren hem de farklı soru kalıplarıyla sorunun çok boyutluluğunu resmeden, bütün bunların yanında bu devasa sorunun uzun emek gerektirmeyen basit yasal ve yönetsel hamlelerle çözülebileceğine dair inancı yükselten öneriler içeren yönüyle benzer nitelikteki çalışmalardan ayrılmaktadır.

Doğrudan sendikal örgütlülüğe dayalı bir çalışma olması, sendikal aidiyeti yok saymadan fakat merkeze de almadan konuya, soruna, alt başlıklara ve nihayet çözüme dair arayışa odaklanan Araştırma ve onun verilerine dayalı olarak hazırlanan Rapor;

açık kaynak verilerine dayanması, şeffaf ve saydam süreç aktarımı, verilere yönelik analiz ve yordama çabalarının bütün yönleriyle yansıtılması gibi özellikleriyle hem sorunun doğru ve çok yönlü olarak tanımlanmasını hem de çözümün en kapsayıcı içerikle oluşturulmasını sağlamayı mümkün kılacak bir bakış açısıyla kaleme alındı.

Araştırmaya katılan sözleşmeli personelin tespit, tenkit ve tercihlerini yansıtan veriler; istisnâî niteliğinden sapmasının sonucunda sözleşmeli istihdamın çok yönlü ve çok katmanlı sorunlar ürettiğini, sözleşmeli personel kitlesinde mağduriyete ve ciddi memnuniyetsizliğe neden olduğunu, çalışma barışının bozulduğunu, güvencesizlik nedeniyle sözleşmeli personelin kaygı ve endişe yaşadığını göstermektedir.

Araştırmamızda, detaylarını grafikler ve tablolarla ortaya koyduğumuz sözleşmeli personelin sorunlarından ve bu sorunlara dayalı tespitlerimizden öne çıkanları şu şekilde sıralamak mümkündür:

### **Sözleşmeli personel istihdamı; aslî değil istisnâî istihdam türü olmalı ve buna uygun olarak kullanılmalı**

2000 yılından günümüze, sözleşmeli personel sayısında yaklaşık 50 kat artış yaşanması; kamu personel sisteminin temel istihdam şekli kadrolu istihdamdan sapmaya ve sözleşmeli personel istihdamının aslî istihdam yöntemine dönüşmeye başladığına dair en açık kanıttır.

Sözleşmeli personel istihdamının genel istihdam modeline dönüşmesi; statüsüz, güvencesiz, kariyer ve liyakat imkânları olmayan, ücret eşitsizliği yaşayan ve daha birçok

ayrımcılığa maruz kalan sözleşmeli kamu görevlisi kitlesi üretmiştir. Bunu akılda tutarak, adalet ve hakkaniyet esaslı bir çözüm için kafa yorarak mağduriyeti ve memnuniyetsizliği bitirecek adımların ivedilikle atılması gerekiyor.

Sözleşmeli personel istihdamının amaç, kamu görevlilerinin sözleşmeli olması değil, kamuda istihdam edilmek isteği ve hedefi olmayan yüksek niteliklere haiz bireylerin belirli istisnai hükümler-uygulamalar üzerinden kamuya hizmet vermesine imkân-fırsat sağlanmasıdır. Başlangıcı oluşturan bu adım, hemen her kadro ve unvanında, hizmet türünde, kurum ve kuruluşta sözleşmeli personel istihdam edilmesi garabetini/sorununu üretmiştir. Döneminde yaşanan sorunun çözümü için başlayan istisnai nitelikteki bir uygulama; bugün farklı sorun başlıklarının ve binlerce mağdurun ortaya çıkmasına gerekçe olmuştur (MEMUR-SEN, 2019). Ankete katılan sözleşmeli kamu görevlilerinin %86,3'ü sözleşmeli istihdamın asli gerekçesi olan istisnai istihdam pozisyonuna çekilmesini istemektedir. Bu veri, sözleşmeli personel kaynaklı sorunların palyatif değil kesin çözümü konusunda da konsensüs olduğunu da göstermektedir.

### **Sözleşmeli personel istihdamı, ayrımcılık üretmektedir**

Sözleşmeli personelin, liyakat ve kariyer sisteminin dışında tutulması, hem özlük, mali ve sosyal haklar bakımından ayrımcılık hem de kamu yönetimi noktasında telafisi imkânsız zararlar, çalışma barışını bozan sorunlar üretmektedir. Bu durum, mevzuatın belirlediği çerçevenin dışında gerçekleştiği için idarenin işleyişi ve hukuk düzeni baki-

mından da çarpıklığa neden olmaktadır.

Sözleşmeli personelin statü, liyakat, kariyer, ücret, izin, unvan, ek ödeme, vergi dilimi, istifa sonrası işe dönüş, iş sonu tazminatı, eş durumuna, sağlık özüne ve isteğe bağlı yer değiştirme ile personel mevzuatı ve uygulaması bazlı birçok, hak, imkân ve fırsat yönüyle mahrumiyet ve mağduriyet yaşadığı bilinmekte ve görülmektedir. Bütün bu çerçevede, ayrımcılık yasağının ihlaline neden olurken beraberinde sözleşmeli personelin çalışma koşullarının, yaşam biçiminin, aile yapısının sarsılmasına, değişmesine ve bozulmasına da neden olmaktadır. Sosyal hukuk devleti ilkeleri ile refah devleti anlayışı bakımından bu ayrımcılığın üzerinde ciddiyetle durmak, varlığını ve neden olduğu sorunları da en kısa sürede sonlandırmak gereklidir.

Nitekim araştırmaya katılan sözleşmeli personelin %87,3 gibi ezici çoğunluğunda; sözleşmeli personel istihdamının mali, sosyal ve özlük hakları, çalışma şartları ile benzeri hak ve menfaatler yönünden eşitsizlikler ürettiği, dolayısıyla sözleşmeli personele haksızlık yapıldığı ve mevcut durumun ayrımcılığa neden olduğu kanaati hâkimdir. Bu kanaati taşıyan sözleşmeli personelin çalışma iştiağını artırmasını beklemek de ayrımcı uygulamalara maruz kalan personelden yüksek düzeyde etkinlik ve verimlilik beklemek ne aklı ne de vicdana uygundur.

### **3+1 Süreli Sözleşmeli uygulamasının kapsamının darlığı sözleşmeliler arasında ikinci bir ayrımcılık nedenidir**

Sözleşmeli personelin bir kısmı açısından mağduriyet ve memnuniyetsizlik azaltıcı etki üreten süreli (3+1) sözleşmeli personel uygulaması; bu uygulamanın kapsamı di-



şında bırakılan süresiz sözleşmeli personel açısından başka huzursuzluk, haksızlık, ayrımcılık ve eşitsizlik nedenidir.

Ankete katılanların %88,7'si kadrolu-sözleşmeli ayırımına yeni boyut kazandıran, sorunu daha da derinleştiren ve kadrolu-sözleşmeli personel yanında sözleşmeli-sözleşmeli noktasında da ayrımcılık üreten süreli-süresiz sözleşmeli ayırımını yanlış bulmaktadır. Sözleşmeli olarak istihdam edilmekten dolayı kendilerini kadrolular karşısında ikinci sınıf hisseden mağdur sözleşmelilerin süreli sözleşme imkânından mahrum bırakılması, sözleşmeli personel istihdamına dayalı mağduriyeti ikiye katlamaktadır. Süreli (3+1) sözleşmeli personel uygulaması, kadro için bir umut ve motivasyon kaynağı iken, süresiz sözleşmeli uygulaması büyük bir belirsizlik ve umutsuzluk zeminedir.

### **Sözleşmeli personel istihdamı, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret ilkelerinden sapmadır**

Sözleşmeli personel, genel itibarıyla kadrolu kamu görevlisine göre daha az maaş/ücret almaktadır. Kadrolu-sözleşmeli personel arasındaki ücret farklılığı, adaletsizlik üretmektedir. Aynı işi yapan sözleşmeli personel arasında da ücret farkları bulunmaktadır. Brüt ücret üzerinden vergi matrahı uygulanması, sözleşmeli personelin 2. veya 3. aydan itibaren üst dilimden gelir vergisi ödemesine ve bu nedenle de ciddi düzeyde maaş/gelir kaybı yaşamasına neden olmaktadır. Ücret-maaş-gelir kaynaklı ayrımcılığın nedenlerinden biri hiç kuşkusuz ki, gelir vergisi matrah ve oranları ile vergiye esas matrahın belirlenmesinde dikkate alınan bordro unsurlarıdır.

Ankete katılan sözleşmelilerin %82,6'sının sözleşmeli personel istihdamının, saygın iş ve insan onuruna yakışır ücret gibi ilke, değer ve taleplerle uyumlu olmadığı kanaatine sahip olması, son derece önemlidir. Saygın iş ve insan onuruna uygun ücret, çalışma hayatının temel ilkeleri ve uygulama değerleri arasında yer almaktadır. Çalışma hayatının bütün öznelerini ve zeminlerini kapsayan bu ilkelerden, kamu işvereni sıfatıyla devlet eliyle sapılması; izahı gayr-ı kabil olmanın ötesinde sosyal hukuk devleti ilkesinin ve tutumunun da önemsizleştirilmesi sonucunu doğurur. Sözleşmeli personel istihdamının ürettiği ayrımcılık sonuçlarından biri olan ücrete dair ayrımcılık, süreç içerisinde adil davranma yükümlülüğünde ayrımcılığa kadar varmaktadır. Bu konuda sahanın %82,6'lık oranla verdiği mesaj, doğru anlaşılmalı ve en kısa sürede bütün gerekleriyle birlikte somut olarak icra edilmelidir.

### **Haklardaki eşitsizlik, sözleşmeli personeli ikinci sınıf kamu görevlisi durumuna düşürmektedir**

Sözleşmeli katılımcıların %82,5'i, sözleşmeli istihdam edilmelerinden dolayı kendilerini ikinci sınıf kamu görevlisi gibi hissetmektedir. Bu, memurluk mesleğinin itibarını sarsan ciddi bir probleme işaret etmekte, mobbing ve ayrımcılık gibi başka sorunları tetiklemektedir. Sözleşmeli kamu görevlilerinin kendilerini ikinci sınıf hissetmesi, sahici gerekçeleri olan trajik bir olgudur. Bu durum, devletin mücessem halî, görünen yüzü olan kamu görevlilerinin itibarının devletın itibarı olduğu gerçeği yanında itibar kaybına, benimsediği istihdam türünden kaynaklanmasına bağlı olarak bizzat devletin

neden olduğu da hesaba katıldığında, tam anlamıyla vahim bir durumla karşı karşıya olduğumuzun açık göstergesidir.

Sözleşmeli personelin kendilerini ikinci sınıf kamu görevlisi hissetmelerinin önüne geçmenin tek yolu, kariyer sistemine ve liyakat ilkesine dönüş ve sözleşmeli personelin olabilecek en kısa sürede kadroya geçişini sağlamaktır . Bu süreç tamamlanıncaya kadar, sözleşmeli personele kadrolularla eşit hakların tanınması kısa vadede atılacak ilk adım olmalıdır.

### **Güvencesizlik, sözleşmeli personeli belirsizlik ve geleceksizlik anaforuna itmektedir**

Sözleşmeli personelin, mali yıllar sınırlı sözleşme süresinin sonunda çalışmaya devam edip etmeyeceği bilinmemektedir. Bu güvencesizliğin neden olduğu gelecek kaygısı, sözleşmeli kamu görevlisi için endişe, kamu yönetimi açısından ise tehlike kaynağıdır. Kuşkusuz bu durum; sosyal hayatın birçok alanında alınması gereken önemli kararlar noktasında sözleşmeli personelin plan yapmasını engellemekte, hayatı olumsuz etkileyecek şekilde kararsızlık yaşamasına ve de sürekli erteleme tutumu sergilemesine neden olmaktadır. Sözleşmeli personelin %85,1'i sözleşmeli olmaları nedeniyle çalışma ve aile hayatı konusunda geleceğe yönelik planlama yapmamaktadır. Bu tablo, kamu personel sisteminin ve memurluk mesleğinin temel ilke ve değerlerinin sözleşmeli personel istihdamı yoluyla bozulduğunu göstermektedir. Güvencesizlikten dolayı kaygı ve endişe içinde olan yüzbinlerce kişilik devasa kamu görevlisi kitlesi, esasen çalışma huzuru ve hizmette süreklilik noktasında kamu yönetimi ve kamu hizmetleri bağlamında endişe vericidir.

Güvencesizliğin neden olduğu gelecek kaygısı, iş veriminden aile huzuruna her alana dair olumsuz etki ve problemler üretmektedir. Sorun üreten ve büyüten bu çarkın nedeni, istihdamda statü hukukundan sapılması iken çözümü ise mevcut sözleşmeli personel açısından kadroya geçiş ve sözleşmeli istihdamdan vazgeçiş kararlarının hayata geçirilmesidir.

Statü hukukunun en temel vasfı; iş ve ücret güvencesidir. Kadrolu istihdam; çalışma barışı, iş verimi, hizmette kalite, sorunsuz işleyen idare, güçlü devlet noktasında yüksek katkı demektir. Covid-19 pandemisinde kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesi/ yürütülmekte olması; kamu görevlisinin kamu hizmetleri açısından, devletin işlerliği, bağımsızlığı ve güvenliği ile milletin egemenliği ve geleceği bakımından önemini ve gerekliliğini aksi iddia edilemez biçimde kanıtlamıştır. Türkiye'nin yakın tarihte yaşadığı siyasi, ekonomik, hukuki gelişmeler olaylar ve ihanet odakları merkezli kalkışmalar göstermiştir ki; kamu personel sistemindeki güvence, "bağımsız ve egemen devlet" vasfının da hem temeli hem de güvencesidir. Güvenceli kamu görevlisi ve kadrolu istihdamda dayalı kamu personel sistemi; güçlü devletin hem dayanağı hem de teminatıdır.

### **Sözleşmeli personel istihdamı; kariyere dayalı kamu personel sistemini imkânsızlaştırmaktadır**

Sözleşmeli personelin görevde yükselme/unvan değişikliği sınavlarına girememesi, aynı işi yapan kadrolu kamu personeliyle arasında adaletsizlik harcıyla karılmış bir duvar örmektedir. Kesin ve keskin bir eşitsizlik olarak kayıt altına alınması gereken görevde yükselme-unvan değişikliği hak ve

imkânı yoksunluğu, sadece sözleşmeli personel açısından değil hizmet sunulan vatan-daş kitlesi açısından da adaletsizlik-eşitsizlik kaynağıdır. Sözleşmelilerin %65,8'i görev aldıkları kurum/kuruluş mevzuatına/uygulamalarına göre yöneticilik göreviyle ilişkilendirilme haklarının olmadığını beyan etmiştir.

Özel sektörde 5 yıl çalışan bireylerin kamuda üst düzey görevlere, yöneticilik kadrolarına atanma imkânı varken kamu personeli olan sözleşmeli personelin bu fırsat ve imkândan üstelikte sınava katılmak suretiyle dahi yoksun bırakılması, kamu personel sisteminde adalet-hakkaniyet vasatının düzeyine dair umut kırıcı veri içermektedir. Liyakat ve kariyer mesleği olarak kamu görevliliğinde sözleşmelilerin – bir kaç sınırlı istisna dışında - liyakat ve kariyer sisteminin dışında tutulması kamu personel sisteminin temel nitelikleri ve ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Memurluğun/kamu görevliliğinin kariyer meslek niteliği; meslek mensuplarına itibar kazandıran, toplumsal statü üreten, dolayısıyla da hem memuriyetin tercih edilmesini hem de saygı duyulacak bir konum olarak tescili sağlayan bir özelliktir. Kariyer sistemine dâhil olmayan sözleşmeli personel istihdamın yaygınlaştırılması, hem kamu görevliliği noktasında itibar kaybı sorunu riski hem de kamu görevliliği sıfatının nitelikli bireyler tarafından tercih edilmemesi tehlikesi oluşturmaktadır.

### **Sözleşmeli istihdam, liyakatli yönetici seçimlerinin önünde engeldir**

Sözleşmeli personel istihdamında gelinen nokta; hizmet verirken statü hukukun gereklerine tabi olan fakat hak, fırsat ve imkân noktasında statü hukukunun gereklerinden özenle uzak tutulan kamu görevlisi anomalisidir. Bu anomali, büyük bir kamu görevlisi

kitlesini kariyer ve liyakat sisteminin dışında tutmakta, tanımlanmış bir göreve/sözleşmeli personel unvanına esareti-mahkumiyeti makul görmeyi dayatmaktadır. Bu, kariyer sistemini anlamsızlaştıran, boşa çıkaran daha iyimser bir ifadeyle zayıflatan temel bir sorundur.

Bir kamu hizmet birimindeki yöneticilik görevine liyakat ölçütlerini taşımasına rağmen sözleşmeli personel olması nedeniyle atanamayan kamu görevlisi ile yöneticilik görevine/kadrosuna atanamayan liyakat ölçütünü daha düşük düzeyde karşıladığı ya da hiç karşılayamadığı halde kadrolu olmasına bağlı olarak atanan kamu görevlisi arasındaki fiili ve hukuki ayrımcılık; ehliyet-liyakat-kariyer sistemi açısından çok ciddi bir zaaftır. Kariyer sistemindeki her türlü zaaf, adaletsizlik-eşitsizlik üreten her türlü uygulama yöneticilik gibi idari hizmetin en önemli unsurunun kalitesini düşürmekte, kamu yönetimini ve dolayısıyla devlete dair güçlülük algısını zayıflatmakta, hizmette etkinliği, verimliliği ve kaliteyi de düşürmektedir. Sözleşmeli personelin kariyer-liyakat sisteminin dışında tutulması; devlet yönetimi açısından üzerinde ciddiyetle durmayı gerektiren önemli ve ciddi bir zafiyettir. Sözleşmeli personel açısından bakıldığında ise bu durum, sözleşmeli personelin çalışma motivasyonunu, kendini yenileme - geliştirme ihtiyacını, birikimini göreve yansıtma çabasını ve iş-iç huzurunu azaltan etkiye sahiptir.

### **Sözleşmeli istihdam devletin hafızasını yok etmekte, idarede sürekliliği tehdit etmektedir**

Araştırmaya katılan personelin %53,1'i kariyer planlaması ve liyakat ilkeleri ile sözleşmeli personel istihdamının uyumlu olmaması

nedeniyle yeni bir sınava çalışıp kurum değişikliği yapmayı ya da kadrolu personel olmayı düşünmektedir.

Mevcut verilere bakıldığında, her iki sözleşmeli personelden biri bulunduğu işi/kurumu/statüyü değiştirmek istemektedir. Bu sözleşmeli personelin bulunduğu işi beğenmemesinden değil güvencesinin ve statüsünün olmayışından kaynaklanmaktadır. Sözleşmeli istihdamın neden olduğu güvence sorunu, sözleşmeli personelde gelecek kaygısını tetiklemekte, kurum değişikliği ya da kadrolu personel olmak amacıyla sınavlara girme kararlarına dayanak-gerekçe oluşturmaktadır. Bu ise kamu idaresinde birikim, deneyim ve hafıza açısından ciddi bir sorunu imlemektedir. Nitekim katılımcıların %79,4'ü yani dörtte üçünden fazlası, sözleşmeli personel istihdamının, kariyer ve liyakat ilkelerini yok sayması nedeniyle kurumlarda ileriye dönük olarak bilgi-birikim ve hizmet kalitesinin azalmasına neden olacağı kanaatini ifade etmiştir. İşin gereği bilgi ve tecrübenin sonraki kuşaklara aktarılmasında zaafklar oluşturacak bu sorun, ülkenin gelişme ve ilerlemesini de olumsuz etkileyecektir. Kamu görevliliğini kariyer mesleği olması ve sözleşmeli personel açısından da durumun geçerli olması Devletin işleyişindeki düzen, istikrar ve devamlılık açısından temel ve gerek şart hükmündedir.

**Sözleşmeli istihdam aile bütünlüğünü bozmakta, toplumun temelini sarsmaktadır**

Kamu görevlisinin haklar açısından kadrolu ve sözleşmeli personel olarak ayrımcılığa tabi tutulması, aile hayatını olumsuz etkilemektedir. Sözleşmeli personel, yer değiştirme kapsamlı sorunların büyük kısmını eş

tayini noktasında yaşamaktadır. Sözleşmeli personeli eşi ile işi arasında tercih yapmaya zorlayan sistemin ahlaki, idari ve hukuki açıdan makul bulunması imkânsızdır. Araştırma sonuçları, sözleşmeli personelin aile hayatının olumsuz etkilere açık olduğunu doğrulamaktadır. Sözleşmeli personelin neredeyse tamamı (%95,9), sözleşmeli personel konularının aile yapısını ve ilişkilerini bozduğunu söylemekte, daha açık bir ifadeyle yer değiştirme sınırlamalarının sözleşmeli personelin eşi ve çocuğundan ayrı kalmasına neden olduğunu, aile yapısına ve ilişkilerine zarar verdiğini belirtmektedir.

Toplumun temeli olarak tanımlanarak devlet tarafından korunması anayasal hükümlerle teminat altına alınan aile kurumuna, sözleşmeli personel istihdamı üzerinden bir anlamda devlet eliyle zarar verilmektedir. Aileyi koruması gereken devlet, kamu personel sistemine dair sözleşmeli personel tercihiyle hayata geçirdiği aileye zarar verici uygulamalarla üzerine kurulu toplumu örselemekte, ailenin geleceğini ve kendisinin bağımsızlığını-egemenliğini tehlikeye atmaktadır. Ailenin ehemmiyeti konusundaki teorik kabulün, kamu personel sistemi açısından (iş-aile hayatı uyumunu sağlayarak çalışma hayatında) pratikte yaşama geçirilmesi noktasında, sözleşmeli personelin yer değiştirme sınırlamalarının sona ermesi ve özellikle de eş durumuna dayalı yer değiştirme imkânına sahip kılınması, aileyi koruma hassasiyetine dair samimiyet testini geçmenin ön şartı görülmelidir. Gereğesinin kimseyi tatmin etmediği bir uygulamayla aile gibi hassas bir yapının örselenmesi devlet açısından üzerinde ciddiyetle durulmayı gerektiren çelişki, iş aile hayatı uyumu açısından ise giderilmesi gereken handikaptır.

### **Sözleşmeli istihdam mevzuatının çokluğu ve karışıklığı bilgi sorununu, bilgi sorunu da hak kaybı sorununu doğurmaktadır**

Sözleşmeli personelin sadece üçte biri; kendi sözleşmeli statüsü ile kadrolu istihdam esas hukuki kaynakları, dayanakları ve gerekçelerini bildiğini söylemektedir. Bunun temelinde çok fazla sözleşmeli türünün ve hukuki dayanağın olması yatmaktadır. Bu durum hak savunusunu zorlaştıran ve hak kayıplarına neden olan sonuçlar doğurmaktadır.

Sözleşmeli ile kadrolu personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları konusunda ise bilgi sorunu az denecek kadar azdır (bilenler %58,1; kısmen bilenler %34,1). Bunun nedeni sözleşmelilerin ayrımcılığa neden olan farklılıkları bizzat yaşayarak deneyimlemiş olmalarıdır. Yanı sıra bilgi düzeyi ve farkındalığın yüksek oluşunda, Memur-Sen ve bağlı sendikaların yaptığı yayınlar ve eğitimlerin katkısı da hafifsenmeyecek boyuttadır.

### **Sözleşmeli personelin öncelikli sorunları**

Sözleşmeli kamu görevlilerinin önem sırasına göre sıraladıkları sorunları ve çözüm için öne çıkardıkları talepleri şunlardır: Vergi dilimi ve sosyal güvencede kadrolularla aynı haklara tabi olma; istifa sonrası göreve geri dönüş hakkının bulunması; ücretsiz izin hakkının olması; kademe/derece ilerleme imkânının bulunması; yönetici görevlerine atanma hakkının olması; görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavlarına girebilmesi; eş durumuna dayalı yer değiştirme hakkından yararlanması; arazi tazminatı hakkının olması; yurt dışında eğitim veya görevlen-

dirme hakkının bulunması; kurumlar arası yer değişikliği hakkının bulunması.

Buradaki öncelikler, devletin de bu konuda aciliyet kesbeden sorunlar noktasındaki önceliğine ışık tutmaktadır. Bununla birlikte bütün sorunların birbiriyle bağlantılı olduğu ama en önemlisi de her türlü farklılığın bir ayrımcılık ürettiği gerçeğinin akılda tutulması gereklidir. Böylece sorunun palyatif çözümlerle ortadan kaldırılacağı şeklindeki yanılığa düşülmemiş olacaktır.

### **Sözleşmeli personel istihdamında ısrarın makul gerekçesi yoktur**

Gerek Anayasa'da gerekse de Devlet Memurları Kanunu'nda genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği ifade edilmiştir. Bu açık, kesin ve emredici nitelikteki hükümlere rağmen bu görevlerin sözleşmeli personel statüsündeki kamu görevlileri eliyle yürütülüyor olması açık bir statü değişikliği ile kesin bir hak, hukuk ve mevzuat ihlalidir. Statü gerektiren görevleri yürütenlerin o görevin gerektirdiği statünün dışında tutulması, ne hukuk devleti ne de sosyal devlet tasarımıyla ne de insanı yaşatan devlet yaklaşımıyla uyumludur.

Ürettiği sorunlara, neden olduğu mağduriyetlere ve memnuniyetsizliğe rağmen sözleşmeli personel istihdamı tercihi ısrar etmenin makul ve tatmin edici gerekçeleri izah ve ifade edilmemiştir. Sözleşmeli personel istihdamının sağladığı yüksek menfaat, ürettiği kamusal yarar, hizmette kalite ve benzeri sonuç-fayda da söz konusu değildir. Doğal olarak cevaplanması gereken, "hiçbir olumlu yönü olmayan bu uygulamanın, bu

kadar yüksek sosyal ve iş verimi maliyetine rağmen neden ısrarla sürdürüldüğü” sorusudur. Nitekim sözleşmeli personel istihdamının aslı istihdam biçimi olarak kullanılmaya başlanmasının hizmetin gerekliliği ya da yerindeliği üzerinden gerekçelendirilmesi mümkün değildir. Araştırmaya katılan sözleşmeli personelin %70’i de bu gerçeğin altını çizmektedir. Ortada bir gerekçesizlik hali mevcuttur.

### **Sorununun Çözümüne Dair Öneriler**

Sözleşmeli personel istihdamı kaynaklı sorunların tekrara engel olacak şekilde çözümü için hayata geçirilmesi gereken önerileri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Sorunun çözümünde en etkili, kestirme, kalıcı ve yapısal çözüm; kamu görevlilerinin Anayasa’nın 128 ve 657 sayılı Kanun’un 4/A maddesinde karşılığını bulan (kamu görevlilerinin temel istihdam modeli olan) kadrolu istihdam yöntemiyle gerçekleştirilmesidir.
- Sözleşmeli personel statüsü son bulmalı, yerel yönetimlerde görev yapanlar dâhil olmak üzere mevcut sözleşmeli personelin kadrolu statüye geçişi yapılmalı, yerel yönetimlerde kadroyla geçiş düzenlemesinin başlangıç tarihi olarak son yerel seçim tarihi esas alınmalı, kadroya geçişe ilişkin düzenleme hayata geçene kadar sözleşmeli-kadrolu personel arasındaki bütün özlük, mali, sosyal haklar bağlamındaki ayrımlar/eşitsizlikler ortadan kaldırılmalıdır.
- İş güvencesinden yoksun kamu görevlisi olmamalı, kamu hizmetlerinin kadrolu kamu görevlileri eliyle görülmesi esas olmalı, sınırlı sayıda pozisyon dışında kamu personel sisteminde sözleşmeli personel istihdamı yapılmamalı, sözleşmeli personelin kadroya geçiş öncesindeki çalışma süreleri kadrolu statüde geçmiş sayılmalıdır.
- Sözleşmeli personelin yer değiştirme hakkına sahip olması sağlanmalı, özellikle de eş durumuna dayalı yer değiştirme hakkından yararlanmasına ilişkin bütün sınırlamalara son verilmelidir.
- Sözleşmeli personelin mali yıl içindeki kullanmadığı izinlerin bir sonraki döneme devretmemesi sorunu çözülmeli, ayrımcılık anlamına gelen bu çelişki ve haksızlık ivedilikle giderilmelidir.
- Emeklilik maaşında düşüşe ve iş sonunda alınan tazminatta eşitsizliğe neden olan iş sonu tazminatının ücrete göre belirlenmesi ve ödenen primlerin dikkate alınmaması uygulamaları düzeltilmelidir.
- Yurtdışı teşkilatlarında görev yapan sözleşmeli personele kira yardımı, eğitim yardımı, sıra bileti yardımı yapılmalıdır.
- Kadroya geçişleri sağlanıncaya kadar görevde yükselme ve unvan değişikliği hakkı önündeki engeller kaldırılmalı, yer değiştirme, terfi, nakil, izin hakları ile ödül-ceza

hüküm ve uygulamaları gözden geçirilmeli, aynı unvana sahip olanlar ile aynı işi yapanların ücretleri eşitlenmelidir.

- Sözleşmeli personelin tazminatlardan (arazi, sosyal denge, iş sonu vb.) ve ek ödemelerden emsali kadrolu personel ile aynı şekilde yararlanması sağlanmalıdır.
- Unvan değişikliğinden kaynaklanan mesleki kıdem sınırlanması sorunu çözümlenmeli, bu konuda kaybedilmiş haklar geriye dönük olarak iade edilmelidir.
- 4/B statüsüne geçirilen 4/C personeli ile 4/B'li personel arasındaki mali, sosyal ve özlük hakları ve çalışma şartları bakımından oluşan eşitsizlikler giderilmelidir.
- İstifa eden sözleşmeli personel, kadrolu kamu görevlileri için öngörülen şartlarda görev ve dönüş hakkından yararlanmalıdır.
- Sözleşmeli personelin gelir vergisi matrahı ile gelir vergisi kesintisi tutarı emsali kadrolu personel ile eşitlenmelidir.
- İdari Hizmet Sözleşmeli Personel şeklindeki sözleşmeli personel uygulaması kaldırılmalı ve bu kapsamdaki personel, sözleşmeli personel ile eş zamanlı olarak kadrolu statüye alınmalıdır. Ayrıca İdari Hizmet Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına Dair Yönetmelikte yer alan disiplin cezası olarak yıllık ücret artışından yararlandırmaması hükmü kaldırılmalı, 657 sayılı Kanun'un disiplin cezası yaklaşımıyla çelişen bu haksız hükmün uygulanmasından kaynaklanan mağduriyetler giderilmelidir.
- Sözleşmeli personelin başta fazla çalışma ücreti olmak üzere maaş dışı gelirlerindeki (ücret vb.) kesintilerin azaltılması suretiyle gelir kayıpları engellenmelidir.
- Kadrolu-sözleşmeli personel arasında doğum, evlilik, mazeret ve sıhhi izinler bakımından birlik sağlanmalıdır.
- Bir üst göreve vekâleten görevlendirilen sözleşmeli personel, vekâlet edilen unvanın mali haklarından ve vekâlet edilen unvanın ek ödemesinden faydalandırılmalı ve vekâlet edene vekâlet ücreti ödenmelidir.
- Personel istihdamında güçlük çekilen yerlere atananların kadrolu statüye geçmek için çalışmak zorunda kaldıkları mecburi süreler kaldırılmalıdır.
- Kamu personel sistemi, 4/A ve 4/D olmak üzere iki statüyle sınırlandırılmalıdır.

## Kaynakça

- CSBB. (2021). Kamu sektöründe istihdam sayıları 2021.  
Erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> .
- Devlet Memurları Kanunu. (1965, 23 Temmuz). Resmi Gazete.  
Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=657&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5> .
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi Ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. (1990, 29 Ocak). Resmi Gazete.  
Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.399.pdf> .
- Posta Ve Telgraf Teşkilatı Anonim Şirketinde Çalıştırılacak İdari Hizmet Sözleşmeli Personel Hakkında Yönetmelik. (2019, 19 Kasım). Resmi Gazete.  
Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/11/20191119-2.htm> .
- Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar. (1978, 06 Haziran).  
Resmi Gazete. Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetaylframe?MevzuatTur=21&MevzuatNo=715754&MevzuatTertip=5> .
- TBMM. (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ.
- Ankan, R. (2011). Araştırma yöntem ve teknikleri. Nobel Yayıncılık.
- Arslan, O.E. (2012). Kamuda personel hukuku. Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Kalağan, G. (2020). Türkiye’de 1980 sonrası bürokratik dönüşüm. Beta Yayınları.
- MEMUR-SEN. (2019). Kamuda sözleşmeliliğe son şurası raporu.  
Erişim adresi: <https://www.memursen.org.tr/yayinlar/surarapor.pdf> .



# SÖZLEŞMELİ KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUN VE BEKLENTİLERİ ARAŞTIRMASI


Kamuda sözleşmeli personel istihdamının yasada sayılan gerekçeleriyle, bugün ikame edildiği işlev karşılaştırıldığında, sözleşmeli istihdamın aslı gerekçesi olan istisnaî istihdam işlevinden sapıldığı oranda sorunların ortaya çıktığı veya büyüdüğü görülecektir. İstisnaî bir istihdam biçimi olmaktan çıkıp genel istihdam modeline dönüşmesiyle çok büyük kitlelere ulaşan sözleşmeli kamu personellerinin mali, özlük ve sosyal hakları bakımından ikincil bir personel statüsü oluşturduğu, bir ayrımcılığa neden olduğu, statü hukukuna dayalı kamu görevlisi sisteminde büyük delikler açtığı, bu durumun statü hukukuna ve statü hukukunun dayandığı anayasal ilkelere ters düştüğü ortadadır. Bu durum çalışma barışını da, verimliliği de olumsuz etkilemekte, memurluğun itibarını toplumsal planda zedelemektedir.

Sözleşmeli sorununun çözümü konusunda en etkili, kestirme, kalıcı ve yapısal çözüm; kamu görevlilerinin statüsünün sınırlarını çizen Anayasa'nın 128 ve 657 sayılı Kanun'un 4/A maddesinde karşılığını bulan kamu görevlilerinin temel istihdam modeli olan kadrolu istihdama göre gerçekleştirilmesidir.



+90 312 230 48 98  
+90 312 230 09 72-73

   MemurSenKonf

 [www.memursen.org.tr](http://www.memursen.org.tr)  
[info@memursen.org.tr](mailto:info@memursen.org.tr)

 Zübeyde Hanım Mh. Sebze Bahçeleri Cd.  
No:86 Altındağ/Ankara

