



## TÜRKİYE'DE İDARİ VE ASKERİ ALANDA SÖZLEŞMELİ PERSONEL İSTİHDAMI<sup>1</sup>

CONTRACTED PUBLIC PERSONNEL EMPLOYMENT IN THE ADMINISTRATIVE AND MILITARY AREA IN TURKEY

İpek ÖZKAL SAYAN<sup>ID</sup>

Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi  
ozkal@ankara.politics.edu.tr

Erdem ÖZGÜR<sup>ID</sup>

Dr. J. Alb. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi  
Güvenlik Bilimler Enstitüsü,  
eozgur76@hotmail.com

10.33537/sobild.2020.11.2.12

### Makale Bilgisi

Gönderildiği tarih: 28.04.2020  
Kabul edildiği tarih: 23.05.2020  
Yayınlanma tarihi: 30.06.2020

### Article Info

Date submitted: 28.04.2020  
Date accepted: 23.05.2020  
Date published: 30.06.2020

### Anahtar sözcükler

Sözleşmeli personel, idari personel, askeri personel, geçicilik ve istisnailik, süreklilik ve genellik.

### Keywords

Contracted personnel, administrative personnel, military personnel, exceptionalism and temporariness, continuity and generality.

### Öz

Türkiye'de bir istihdam şekli olarak tercih edilen sözleşmeli personel statüsü kamu hizmetlerinin görülmesinde memurluk istihdamıyla birlikte kullanılmaktadır. İlk zamanlarda istisnai ve geçici olması planlanan bu istihdam biçimi zamanla "genellik" ve "süreklilik" esasları üzerinden uygulanmaya başlamıştır. Halen pek çok farklı alanda sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Bunlardan biri de askeri alandır. İdari ve askeri alanda sözleşmelilik farklı gerekçelerle uygulanmaktadır. Sözleşmeli istihdam alanında önemli bir dönüşüm parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle yaşanmıştır. Özellikle idari alan bu sistem değişikliğinden askeri alana göre daha çok etkilenmiştir. Sonuç olarak bu makalenin amacı idari ve askeri sözleşmeli personel istihdamını Parlamenter Sistem ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi dönemi açısından analiz etmek ve tespit edilen problem alanlarını tartışmaya açmaktır.

### Abstract

Contract personnel status as a preferred form of employment in Turkey is used for performing public services with civil servant. This form of employment, which is planned to be exceptional and temporary in the early days, has started to be implemented on the basis of "generality" and "continuity" over time. Contracted personnel are still employed in many different fields. One of them is the military area. Although contractility in administrative and military areas is applied for different reasons. An important transformation in the field of contract employment has been achieved by moving from the parliamentary system to the Presidential Government System. In particular, the administrative area was affected by this system change more than the military area. In conclusion, the purpose of this article is to analyse the employment of administrative and military contracted personnel in terms of the period of the parliamentary and Presidential Government system and to discuss the problem areas identified.

<sup>1</sup> Bu çalışma 24-27 Ekim 2019 tarihleri arasında icra edilen 17.Uluslararası Kamu Yönetimi Forumunda sunulan bildirinin makale haline getirilmesiyle oluşturulmuştur.

## Giriş

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli bir konumda olan personel yönetimi alanı dünyada ve Türkiye’de kökleri eski uygarlıklara kadar götürülebilecek bir derinliğe sahip olup ancak modern devletle birlikte bir “sistem” olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Devlet örgütünün kurucu unsurlarından biri olarak kabul edilen kamu personel sistemi devletin geçirdiği değişim ve dönüşümle birlikte, adeta bir canlı organizma gibi sürekli gelişim ve değişime ihtiyaç gösterir. Doğaldır ki bu kadar köklü ve sürekli değişim gereksinimi olan personel yönetim sisteminin dönüştürülmesi, reforme edilmesi ve devlet rejimiyle uyumunun sağlanması bir gereklilik olup sistem yaklaşımını gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de kamu personel sistemi modern anlamda Cumhuriyet dönemiyle başlamakla birlikte kökleri

<sup>2</sup> (Güler, 2003: 48). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) ile başlayan dönemde ise kamu hizmeti ile özel sektör arasında bir bağ kurulmuş ve bu bağ tarihsel süreçte artarak devam etmiştir. 1980’li yıllarda yaşanan küreselleşme süreciyle birlikte özellikle 1990 sonrasında kamu personel sistemi, özelleştirme politikaları ve diğer neoliberal yaklaşımlar çerçevesinde başlangıçtan çok farklı bir boyuta doğru evrilmiş ve konumuz açısından önemli olan bağlamda istihdam biçimlerinde önemli bir dönüşüm ortaya çıkmıştır. Böylece bu dönemde memurluk istihdamıyla birlikte sözleşmelilik de kamu hizmetlerinde önem kazanmıştır.

Kamu personel sisteminde üç zaman dilimine eklenen yeni bir başlık ise Türkiye’de Temmuz 2018 itibarıyla parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CBHS)’ne geçiş ile açılmıştır. Bu geçiş kamu personeli alanında pek çok yeniliği beraberinde getirmiştir. Bunlardan biri de istihdam biçimindeki dönüşümdür. Parlamenter sistemde 657 sayılı DMK’nın 4. maddesine göre kamu hizmeti; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler tarafından yerine getirilmekteydi. 1988 ve 2003 yılında DMK’da yapılan düzenlemeyle bazı hizmetlerin taşeron personel tarafından görülmesi de mümkün kılınmıştır. Geçici personel istihdamının 2017 yılında 696 sayılı KHK<sup>3</sup> ile son bulması ve aynı KHK ile taşeron personel istihdamının kısıtlanmasıyla birlikte kamu hizmetleri ağırlıklı olarak memur ve sözleşmeli personel tarafından görülmeye başlanmıştır. CBHS ile ise sözleşmeli personel istihdamı daha çok uygulanan bir istihdam biçimi haline gelmiştir. Bu bakımdan CBHS özellikle sözleşmeli personel istihdamı için bir dönüşüm noktası olmuştur.

Çalışmanın diğer bir alanı olan askeri personel sistemi için de yukarıda belirtilen ana süreçlerin genel olarak benzerlik taşıdığı ileri sürülebilir. Ancak özellikle sözleşmeli personel istihdamında artış ve çeşitlenme gözlemlense de yaklaşım ve yöntem açısından idari personel

Osmanlı İmparatorluğuna ve hatta onun daha da öncesine giden bir seyir izlemektedir. Bu bağlamda Cumhuriyet Döneminden 2018 yılına kadar 3 ana zaman diliminde kamu personel sisteminin dönüşümünü izlemek mümkündür. Bunlar:

1. Osmanlı Kanunları üzerinde düzeltmeler dönemi (1929 yılına kadar)
2. 1926 tarihinde hazırlanan 788 sayılı Memurin Kanunu dönemi (1929-1965 yılları arası dönem),
3. 1965 yılında hazırlanan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu Dönemi (Güler, 2003: 48).

Çalışma açısından söz konusu dönemlerin tamamının ele alınması mümkün olmamakla birlikte 788 sayılı Kanun ile ortaya konan sistemin askeri ve idari personel üzerinden inşası söz konusudur

sistemiyle CBHS’ye geçişe kadar farklılık göstermiştir. Yeni dönemde ise idari personel sistemindeki sözleşmeli personel istihdamının belirli noktalarda askeri personel sistemindeki mantığa yaklaştığı görülmektedir.

Bu çerçevede çalışmada öncelikle idari personel sisteminin gelişim ve değişim süreçleri ele alınmakta, devamında benzer bir yaklaşımla askeri personel sistemi irdelenmektedir. Ortaya konan hususlar çerçevesinde ise sonuç bölümünde karşılıklı bir analiz ortaya konmaktadır. Özetle bu çalışmanın konusu parlamenter dönem ve CBHS’de idari ve askeri personel istihdam alanındaki dönüşümü gösterebilmek ve sorun alanlarını tartışmaya açabilmektir.

## 1. İdari Alanda Sözleşmeli İstihdam

İdari alanda çalışan sözleşmeli personel kamuda çalışan, ilk etapta özel bir proje ve uzmanlık gerektiren işler için hizmete alınan, ancak zamanla memurların gördüğü işleri yapar hale gelen bir istihdam biçimidir. Sözleşmeli personel istihdamı, 2018 yılı öncesini-yukarıda kısaca değinilen 3 dönemi de içerecek şekilde-parlamenter sistem dönemi ve 2018 sonrasında CBHS dönemi olarak incelenecektir. Böylece, her iki dönemin sözleşmeli istihdam biçimi açısından farkları ortaya konmaya çalışılacaktır.

### 1.1. Parlamenter Sistemde Sözleşmeli İstihdam

Türkiye’de Cumhuriyet dönemiyle başlayan kamu personel sisteminin düzenleyen temel mevzuat 1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu’dur. Bu Kanun temel istihdam alanını “memur” ve “müstahdem” olmak üzere iki alan üzerinden kurmuş ve müstahdemler özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmiştir.<sup>4</sup> 1939 tarihli ve 3656 sayılı “Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun”da yeni bir tür olarak “daimi ücretliler” görülsede de bu istihdam türünün sözleşmeli

<sup>2</sup> 31.03.1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu’nun ikinci maddesi “İşbu kanunun ahkâmı askerden maada bilümm Devlet memurlarına şamildir. Ancak jandarma, hususiyetine göre, işbu kanunun umumî hatları dâhilinde ayrıca bir kanuna tâbidir.” hükmünü amirdir (www.tbmm.gov.tr, 2020). Bu açıdan bakıldığında kamu personel sisteminin o dönemde askeri personel ve diğer kamu personeli olarak ayrıldığı ortaya koymaktadır.

<sup>3</sup> 696 sayılı “Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, RG: 24.12.2017, 30280.

<sup>4</sup> 31.03.1926 tarihli ve 788 sayılı Memurin Kanunu’nun üçüncü maddesi “Müstahdemlere mukaveleleri mucibince muamele olunur. Mukavele bulunmadığı takdirde bunların tarz ve şeraiti istihdamları dairei aidelerince tesbit olunur. Bu şartları kabul ile hizmet deruhde edenlerin bir gına talep ve şikâyete hakları olamaz.” hükmünü amirdir (www.tbmm.gov.tr, 2020).

personelle bir bağlantısı olduğunu söylemek çok mümkün değildir. Sözleşmeli personel uygulamasının ilk olarak yer aldığı mevzuat 1949 tarihli ve 5441 sayılı “Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun”<sup>5</sup> olmuştur. Bu Kanunda sanatçıların sözleşmeyle istihdamı öngörülmektedir. 1950’li yıllardan itibaren ise sözleşmeli istihdam öngören Bakanlar Kurulu kararlarına rastlanmaktadır. Bu kararlarda idari sözleşmeyle “yabancıların” ve “yevmiyeli teknik personelin” istihdamı öngörülmüştür. 1965 tarihli ve 657 sayılı DMK’ya kadar geçen dönemde oldukça çeşitli ve dağınık bir görünüm arz eden bu istihdam biçimi, ilgili Kanununun 4. maddesinin B fıkrasında tanımlanmıştır (Akgüner, 2013: 40; Kavruk ve Cengiz, 1989:451). Bu istihdam biçiminin amacı Kanunda mevcut personel eliyle yerine getirilmesi mümkün olmayan işlerin yapılmasıdır. Çok istisnai olarak belirli program ya da projeler üstün niteliklere sahip personel gerektirmektedir. Böylece sözleşmelilik statüsü ilk başta “istisnailik” ve “geçicilik” esasında kurgulanmış, (Serim, 1988:135; Güran, 1980:265; Kantarcıoğlu, 1977: 85-87) ve planlanan iş bittikten sonra sözleşmeli personelin görevinin son bulması öngörülmüştür.

657 sayılı DMK’da yer alan sözleşmeli personel tanımı;

*“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yıla 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 kapatılamaması hallerinde öğretmenlerin; dava adedinin azlığı nedeni ile kadrolu avukat istihdamının gerekli olmadığı yerlerde avukatlarını, (...)<sup>(2)</sup> kadrolu istihdamın mümkün olmadığı hallerde tabip veya uzman tabiplerin; Adli Tıp Müessesesi uzmanlarının; Devlet Konservatuvarları sanatçı öğretim üyelerinin; İstanbul Belediyesi Konservatuvar sanatçıların; bu Kanuna tâbi kamu idarelerinde ve dış kuruluşlarda belirli bazı hizmetlerde çalıştırılacak personelin de zorunlu hallerde sözleşme ile istihdamları caizdir.*

*(Ek paragraf: 4/4/2007-5620/4 md.) Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullandırılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir. (Ek cümle: 25/6/2009-5917/47 md.) Bu şekilde istihdam edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.”* şeklindedir.

657 sayılı DMK’da da belirtildiği üzere sözleşmeli personel, zorunlu ve istisnai hallerde, özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işler için öngörülmüş bir istihdam biçimidir. Her ne kadar Türkiye’de memurlar gibi asli ve sürekli kamu hizmeti yapar duruma gelip, kısmen onların güvencesi kazanmış olsalar da 1980’li yıllarla birlikte sözleşmelilik “esnek kamu personel sistemi”nin ana istihdam biçimi haline gelmiştir (Aslan, 2005: 334). Bu çerçevede kamu personel sistemine getirilen yeni ilkelerle kadro sisteminin hizmetin gerekliliklerinden ve dolaylı olarak asli ve süreklilikten koparılmasına imkân yaratılmıştır. Nitekim 1996 yılında hazırlanan ve tasarı halinde kalan “Genel Kadro Kanunu”nda öngörülen üçlü kategori<sup>6</sup> istihdam biçimine bakılmaksızın kamuda sözleşmeliliği ön plana çıkarmakta, bunu yanında sözleşmeye bağlı performans ücret sistemini öngörmekte ve kamu istihdam rejimini özel sektör istihdam rejimi içinde eritme seviyesine getirmeye çalışmaktadır (Güler, 2003: 49-50).

Dönem içerisinde yapılan diğer düzenlemelerle ortaya çıkan bir diğer durum ise memurluk istihdamına açıktan atama izni ile sınırlama getirilmesidir. Bunun sonucunda kurumların personel ihtiyacının giderilmesi için sözleşmeli personele dönüş olmuş ve bu personelin sayılarında büyük artış gözlemlenmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011: 154). Dikkat edilmesi gereken husus ise, başlangıçta sözleşmeli istihdam için tanımlanan amaçlardan vazgeçilmiş olmasıdır. “Pilot”, “uçuş teknisyeni” gibi birkaç unvan dışında sözleşmeli personel unvanları memur unvanlarına paralellik göstermeye başlamış ve başlangıçta yüksek olan ücretler düşürülmüştür. Sözleşmeliler aynı unvandaki emsali devlet memurlarından daha düşük ücretlerle istihdam edilmeye başlanmıştır ve yüksek ücret ve istisnailik uygulamalarından uzaklaşmıştır (Sayan ve Albayrak, 2011: 143). Böylece memuriyetin temel unsurları olan “kamu hizmeti görme” ve bu hizmeti kadroya bağlı olarak

<sup>5</sup> RG:10.06.1949, 7234.

<sup>6</sup> Söz konusu kanun tasarısında kamu hizmetlerinin “Genel İdare Esasına Göre Yürütenler”, “Kamu Yararı Ağır Basanlar” ve “Piyasaya Bırakılabilir Olanlar” şeklinde üçlü kategori altında yürütülebileceği öngörülmüştür (Güler, 2003: 52).

“sürekli” yapma unsurları sözleşmeli personel için de gerçekleşmiştir (Onar, 1960: 812-813).

Zamanla sözleşmeli personel statüsünde istihdam edilenler memurlar gibi çalışan ancak maaş ve sosyal haklar bakımından onlarla eşit imkânlarla sahip olamayan alternatif bir istihdam türü haline gelmişlerdir. Yıllar itibarıyla sözleşmeli personel sayısı hızla artış göstermiş, bu personelin görev yaptığı ilgili proje ya da yapılması gereken program tamamlanmış olsa bile her yıl sözleşmesi yenilenerek çalışmaya devam etmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011:143). Kurumların teşkilat kanunlarında genel sistemin dışına çıkan özel sözleşmeli istihdam türleri de artmıştır.

Kamu personel sisteminde çok farklı statülerde sözleşmeli personel istihdam edilebilmekte, standart ve tek tip bir uygulama bulunmamaktadır. Örneğin;

- 657 sayılı DMK'ya tabi olan 4/B maddesine göre istihdam edilenler,
- 399 sayılı KHK'ya göre Kamu İktisadi Teşebbüslerinde istihdam edilenler,
- 657 sayılı DMK'nın ek geçici 16. maddesine göre sanatçı olarak istihdam edilenler,
- Görev yaptıkları kamu kurumlarının teşkilat kanunlarına göre istihdam edilenler,
- 10.7.2003 tarih ve 4924 sayılı Kanuna göre eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sağlık personeli olarak istihdam edilenler,
- Yerel yönetimlerde istihdam edilen sözleşmeliler.

Genel olarak CBHS'ye geçiş öncesinde sözleşmeli personelin çalışma esasları ise şu şekilde belirlenmiştir:

- Genelde mali yılla sınırlı olarak, pozisyona bağlı çalışılmıştır. Pozisyon değişikliği yılın her ayı, istenilen sayıda yapılmış, pozisyonlar Devlet Personel Başkanlığı (DPB)'nin görüşü üzerine Maliye Bakanlığının vizesiyle ihdas edilmiştir.
- Özlük hakları Bakanlar Kurulu kararıyla düzenlenmiştir. Bu çerçevede ücret karşılığı çalışılmıştır. Ücretler Bakanlar Kurulu/Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla belirlenmiş ve artışlar toplu sözleşmelerle gerçekleştirilmiştir.

- Temel mevzuat olan 657 sayılı DMK, 399 sayılı KHK'nın yanı sıra teşkilat kanunlarının özel hükümlerinde de düzenlenmiştir. Yerel yönetimler için sözleşmeli personel istihdamı ise ayrı olarak belirlenmiştir.

- İstihdam şartları, kanunlardaki yetki hükümlerine dayanılarak yönetmeliklerle belirlenmiştir.

- İstisnai durumlar dışında hizmete girişte sınav uygulaması kullanılmıştır. Genel uygulama Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) (B) grubu puan sıralamasıdır. Kurumsal yazılı/sözlü de yapılabilmektedir. Yerel yönetim sınavına girişte ise sınav uygulanmamıştır.

- Sosyal hakları (izin, yer değiştirme, pasaport, ek ödeme vb.) memurlardan daha geri durumdadır.
- Personel pozisyonlarının unvan ve mevzuatında birlik yoktur.

Özetle sözleşmelilik zamanla asli sürekli kamu hizmeti gören, memurlar gibi çalışan, ama onların sahip olduğu haklara mahkeme kararlarıyla kısmen sahip olan bir istihdam biçimi haline gelmiştir (Sayan ve Albayrak, 2011: 60). Bu uygulamalar sözleşmelilik mantığıyla bağdaşmamıştır.

## 1.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sözleşmeli İstihdam

9 Temmuz 2018 itibarıyla CBHS'ye geçiş yapılmıştır. Yeni sistem, personel yönetimi alanında pek çok değişikliği beraberinde getirmiştir. Çalışma konusu olan sözleşmeli personel istihdamı açısından duruma bakıldığında yeni sistemle birlikte öncelikle sözleşmeliliğin çeşitlendiğini ve üst düzey yönetici çalıştırma yöntemlerinden biri haline geldiğini söylemek mümkündür.

Sözleşmeli personel istihdamına geçmeden önce belirtilmesi gereken önemli bir değişiklik artık Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK)'nin temel mevzuat alanına dâhil olduğu ve sistem dönüşümüne ilişkin düzenlemelerin CBK'lar üzerinden gerçekleştiğidir. Bu anlamda kanun ve KHK'ların geçiş sürecinde yürürlükten kaldırıldığını söylemek yanlış olmayacaktır. Böylece teşkilat kanunlarındaki sözleşmeli personel çalıştırmaya ilişkin hükümler de ortadan kalkmış olmaktadır. Kaldırılan bu hükümler yerini ortak maddelere bırakmış ancak 657 sayılı DMK 4 (B), 399 sayılı KHK, bazı kurumların (Ulusal Ajans, KOSGEB) sözleşmeli istihdam yapısı ve yerel yönetimlerin sözleşmeli personel istihdamı mevzuatı devam etmiş, bununla birlikte farklı mevzuatta dağınık halde bulunan tüm pozisyonlar 2 sayılı CBK ile bir araya toplanmıştır. Yeni sistemde sözleşmeli personel pozisyonlarının ihdası, yönetmeliklerin yürürlüğe konulması, ücretlerin tespiti gibi yetkiler Cumhurbaşkanlığına bırakılmıştır. Bunun dışında yeni sistemde sözleşmelilerin istihdam şartlarının parlamenter sistem döneminde olduğu gibi lokal iyileştirmelerle devam edeceği söylenebilir.

Yeni sistemde 657 sayılı DMK'daki 4/B tanımı şu şekilde değiştirilmiştir:

*“Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yılla 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;*

<sup>7</sup> Bu kurumlarda tüm hizmetler sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmektedir.



*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 avukatlarını, (...)»<sup>(2)</sup> kadrolu istihdamın mümkün olmadığı 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.<sup>(3)(4)</sup>*

*(Ek paragraf: 4/4/2007- 5620/4 md.) 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 iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. (Ek cümle: 25/6/2009- 5917/47 md.) Bu şekilde istihdam edilenler, hizmet sözleşmesi esaslarına aykırı hareket etmesi nedeniyle kurumlarınca sözleşmelerinin feshedilmesi veya sözleşme dönemi içerisinde Cumhurbaşkanınca kararı ile belirlenen istisnalar hariç sözleşmeyi tek taraflı feshetmeleri halinde, fesih tarihinden itibaren bir yıl geçmedikçe kurumların sözleşmeli personel pozisyonlarında istihdam edilemezler.»*

Bu düzenlemeyle sözleşmeli personele ilişkin esas ve usulleri belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

703 sayılı KHK<sup>8</sup> idari alanda sözleşmeliliği düzenleyen 657 sayılı DMK'dan ve 2 sayılı CBK<sup>9</sup>'dan sonra temel metindir. 703 sayılı KHK'nın 182. maddesinde sözleşmeli personel tanımı yapılmıştır. Buna göre sözleşmeli personel; "Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yulla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri"dir.

CBHS ile sözleşmeli istihdam alanında yapılan değişiklikler şu başlıklar altında toplanabilir:

### 1.2.1. Üst Düzey Yöneticilik

Genel olarak bakıldığında yeni sistemle birlikte sözleşmeli istihdamın daha önemli bir konuma geldiği görülebilir. Bunun sebebi sözleşmeliliğin üst düzey yönetici çalıştırma yöntemlerinden biri haline gelmiş olmasıdır. Yeni tip sözleşmelilik başkanlık sistemine uygun olup tam da sözleşmeli personel çalıştırma mantığına göre düzenlenmiştir. Bu konuyla ilgili temel

mevzuat 3 nolu CBK<sup>10</sup>'dır. Bu CBK'ya ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı DMK'nın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da çalıştırılabilmektedir. Hizmet sözleşmelerini, idare adına imzalayacaklar Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Sözleşme süresi, üst düzey yöneticilerin görev süresi ile sınırlıdır. Görev süresi sona eren veya görevden alınan üst düzey yöneticinin görevi ile ilişkisi kesilir ve sözleşmesi feshedilmiş sayılır. Bu çerçevede düzenlemenin genel özellikleri şu başlıklar altında toplanabilir:

a) Sözleşmeli olarak da çalışabilecek olan I nolu cetvele tabi olan üst düzey yöneticiler, ilgili CBK'nın "Atama Usulü"nü düzenleyen 2. maddesine göre Cumhurbaşkanınca kararıyla atama yapılmaktadır. CBK'ya ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere atanacaklarda;

- 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde sayılan genel şartları taşımak,

- En az dört yıllık yükseköğrenim mezunu olmak.

- Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak şartları aranmaktadır. Görüldüğü üzere üst düzey yönetici olabilmek için kamu sektöründe belli bir süre çalışmış olmak ya da kamu yönetiminde çalışmanın getirdiği uzmanlık, bilgi, deneyim gibi koşullar aranmamaktadır. Özel sektörde beş yıl çalışmış olmak da üst düzey yönetici olarak atanabilmek için yeterli görülmektedir. Bu tip bir sözleşmelilik üst düzey yöneticiler açısından istihdam esnekliği olarak tanımlanabilir. Özellikle özel sektöre bu makamların açılması kamunun yönetiminde özel sektöre önemli bir pay verildiği ve kamudaki bürokratik geleneğin kırıldığı anlamına gelmektedir. Bilgi, deneyim ve tecrübeye dayanan bürokratik geleneğin kırılması kamunun yönetiminde önemli sorun alanları doğuracak bir uygulama olarak görülmektedir.

İlgili CBK'da üst düzey yöneticilerin çalışma süreleri 4. maddede belirlenmiştir. Buna göre; ekli (I) sayılı Cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçememekte ve Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, üst düzey yöneticilerin görevi de sona ermektedir. Yapılan bu düzenleme de tam olarak başkanlık sistemine ve sözleşmeliliğin mantığına uygundur.

Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin gücü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafi özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı

<sup>8</sup>Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", RG: 09.07.2018, 30473.

<sup>9</sup> "Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", RG:10.7.2018, 30474

<sup>10</sup> "Üst Kademe Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi", RG: 30474, 10.7.2018.

kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları ayrı ayrı veya birlikte dikkate alınarak Cumhurbaşkanlığı tarafından, sözleşme ücreti, taban ve tavan ücretleri aralığında sözleşme imzalamakla yetkili kılınan makam tarafından belirlenmektedir. Böylece bu yöneticiler oldukça yüksek ücretlerle kamuda çalışabilecektir. Bu da özel sektörden yönetici transfer edilebilmek için etkin olarak kullanılan bir yöntem olmuştur.

Kamu görevlisi olmayanlar arasından üst düzey yönetici kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara tazminat

ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı ile buna ilişkin diğer hususları belirleme yetkisi de Cumhurbaşkanlığına tanınmıştır. Kamu görevlileri arasından, üst düzey yönetici kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görev süresi sona erenler veya görevden alınanlar; Cumhurbaşkanlığına a) daha önce buldukları veya öğrenim durumları itibarıyla ihraz etmiş oldukları unvanlara ilişkin kadro veya pozisyonlara, b) 657 sayılı Kanununun 36. maddesinin "Ortak Hükümler" bölümünün (A) fıkrasının (11) numaralı bendinde sayılan denetim elemanı ya da uzman kadrolarına veya bunlara denk pozisyonlara, c) araştırmacı veya uygun görülecek diğer kadro ve pozisyonlara atanmaktadır.

Tablo 1: I Sayılı Cetvel-Sözleşmeli Üst Düzey Yöneticiler

I Sayılı Cetvel	
Diyanet İşleri Başkanı	Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı
MGK Genel Sekreteri	Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri
Savunma Sanayii Başkanı	Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kurul başkanları
Bakan Yardımcıları	TRT Kurumu Genel Müdürü
Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanları	Valiler
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	Büyükelçiler, daimi temsilci/delegeler
Özelleştirme İdaresi Başkanı	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Başkan ve Üyeleri (RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM'ce Seçilen Üyeleri Hariç)
Sayıştay Başsavcısı	TMSF Başkan ve Üyeleri
Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	İç denetim koordinasyon kurulu üyeleri
Yunus Emre Vakfı Mütevelli Heyet Üyeleri	Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Başkan ve Üyeleri
Rektörler (Milli Savunma ve Türk-Japon Bilim ve Teknoloji Üniversitesi Rektörleri Dahil)	Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı	Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı
Gelir İdaresi Başkanı	Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanı
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı
Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanı	Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanı
TİKA Başkanı	Diyanet İşleri Başkan Yardımcıları
Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü Başkanı	Milli İstihbarat Teşkilatı Başkan Yardımcıları, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Başkanları

Bakanlıkların, Teftiş Kurulu, Rehberlik ve Teftiş, Teftiş, Rehberlik ve Denetim, Denetim Hizmetleri Başkanları ile Diğer Kurul Başkanları	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreter Yardımcıları
Diyanet İşleri Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı	Savunma Sanayii Başkan Yardımcıları
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanı	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkan Yardımcıları
Dışişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Başkanı	Merkez Bankası Başkan Yardımcıları
Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı	Türk Patent ve Marka Kurumu Başkanı
Müşafları İnceleme ve Kiraat Kurulu Başkanı	Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanı
Toplu Konut İdaresi Başkanı	Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanı
Çanakkale Savaşları ve Gelibolu Tarihi Alan Başkanı	

Tablo 1’de görüldüğü üzere, validen büyükelçiye kadar pek çok üst düzey yöneticinin sözleşmeyle çalıştırılması mümkün kılınmıştır. Sözleşmeli üst düzey yönetici çalıştırma yöntemi CBHS ile yeni gelen bir uygulama olup Cumhurbaşkanına istediği personelle çalışma fırsatını yaratmaktadır. Ancak kamuda bürokratik geleneği sonlandırması ve özel sektörden yönetici transferiyle kamunun yönetiminin özel sektöre bırakılmasının önemli sorunlar yaratabileceği düşünülmektedir.

### 1.2.2. “Vize” Uygulamasının Kaldırılması

Yeni dönemde sözleşmeli personel çalıştırmanın önemli bir değişimi de “vize” uygulamasının kaldırılmasıdır. Sözleşmeli personel uygulaması değişiklik öncesinde 657 sayılı DMK’nın 4/B maddesinde “Bakanlar Kurulunca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB)’nin görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizenen pozisyonlarda, mali yolla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri” olarak tanımlanmıştır. Bu hükme göre sözleşmeli personel olarak çalışabilmenin koşulu Maliye Bakanlığınca pozisyonların vizenenmesidir. CBHS’ye geçişle bu koşul değişmiştir. 2 nolu CBK’nın 8. maddesinin 2. fıkrası;

*“Sözleşmeli personel pozisyonları; sayı, unvan, nitelik, sözleşme ücreti ve sürelerinin belirlenmesi suretiyle merkezde toplam sayı olarak, taşrada ise bölge veya il bazında Cumhurbaşkanınca ihdas edilebilir. Sözleşmeli personel pozisyonları Devlet Personel Başkanlığınca<sup>11</sup> başka unvanlı sözleşmeli personel pozisyonları ile değiştirilebilir, birimler arası aktarmalarda da aynı usule*

*uyulur. Bu işlemlere ilişkin bilgiler Devlet Personel Başkanlığınca bir ay içerisinde Strateji ve Bütçe Başkanlığına bildirilir.”* şeklinde düzenlenmiştir. 703 sayılı KHK’nın 182. maddesiyle ise 657 sayılı DMK’nın 4/B maddesi “Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen pozisyonlarda, mali yolla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri” olarak değiştirilmiştir.

Yine 2 sayılı CBK’nın 8. maddesinin 2. fıkrasına göre; “Sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan alım amacıyla kullanılması, Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Strateji ve Bütçe Başkanlığının iznine tâbidir.” hükmünü haizdir. Böylece Maliye Bakanlığınca uygulanan vize uygulaması net bir şekilde ortadan kaldırılmıştır. Bunun yerine Cumhurbaşkanınca yapılacak olan pozisyon ihdası şartı getirilmiştir. Sözleşmeli personel pozisyonlarından boş olanların açıktan alım amacıyla kullanılması ise Strateji ve Bütçe Başkanlığının iznine tabi kılınmıştır. Sonuç olarak burada da yetki Cumhurbaşkanındadır. Maliye Bakanlığının alana ilişkin sayı denetimi ortadan kaldırılmıştır.

### 1.2.3. 375 Sayılı KHK ile Getirilen Düzenlemeler

CBHS’ye geçiş sürecinde sözleşmeli personel alanıyla ilgili olarak 1989 tarihli 375 sayılı KHK<sup>12</sup> öne çıkan bir diğer mevzuat olmuştur. Bu KHK’ya ek maddeler ilave edilerek sözleşmeli istihdama ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler aşağıdaki gibi gruplanabilir:

<sup>11</sup> 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklerle Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG: 09.07.2018, 30473) ile 08.06.1984 tarihli 217 sayılı “Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK” yürürlükten kaldırılarak kurum

kapatılmış; personeli, taşınır ve taşınmazları 2019 yılı Ağustos ayı itibarıyla Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına devredilmiştir.

<sup>12</sup> RG: 30.06.1989, 20211.

**a. Ek 23. Madde: Sözleşmeli Kariyer ve Kariyer Uzman Yardımcısı İstihdamı:**

375 sayılı KHK'nın Ek 23. maddesine göre, memur kapsamında personel istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin CBK'da öngörülmesi kaydıyla kurumun görev alanına giren konularda çalıştırılmak üzere 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın idari hizmet sözleşmesiyle ya da iş mevzuatına tabi olarak uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebilmesi mümkün kılınmıştır. Diğer bir deyişle, bu istihdam türünde önemli olan, kamu kurum ve kuruluşunun memur kadrosunda herhangi bir çalışanın olmaması ve teşkilatlanmalarına ilişkin CBK'da ana istihdam modelinin 375 sayılı KHK'nın Ek 27. veya Ek 28. maddeler olarak belirtilerek, söz konusu maddeler kapsamında uzman ve uzman yardımcısı istihdamı öngörülmesidir. Aksi takdirde bu hükmün uygulanması mümkün değildir.

Teşkilat Kanunlarını düzenleyen mevzuat ise 703 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile hem teşkilat kanunları düzenlenmiş hem de teşkilatlanmalara ilişkin CBK ile personel mevzuatının uyumu sağlanmaya çalışılmıştır. CBK'da teşkilatlanmalara ilişkin yetki verilen kurum ve kuruluşlar bu madde kapsamında idari hizmet sözleşmeli kariyer uzman ve uzman yardımcısı istihdam edebilmektedir. İlgili personelin işe girişleri, yeterlik ve yetiştirme süreçleri konusunda 657 sayılı DMK'nın Ek 41. maddesi uygulanmaktadır. Pozisyon düzenlemeleri ve unvan tespiti ise Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilmektedir. CBK'lar ile yetki verilen kurumlar, yine Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen pozisyonlar için bu istihdam yetkisini kullanabilmekte, ilgili durum sürecin kontrolünün Cumhurbaşkanında olduğunu göstermektedir. İstihdama ilişkin diğer ayrıntılar kurumsal yönetmeliklerde düzenlenmektedir. Bu personelin ücretleri ve tüm ödemeleri, memur kadrolarındaki kariyer uzmanlığında çalışanları aşmamak kaydıyla Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca tespit edilmekte, bu personel hakkındaki uyuşmazlıklar idari yargı makamlarında görülmektedir.

Sonuç olarak Ek 23. maddeyle kamuda sözleşmeli uzman istihdamı mümkün hale gelmiştir. Kariyer uzmanların sözleşmeli olarak istihdamı, sözleşmeli istihdamın yeni dönemde ön plana çıkacağına en önemli göstergelerindedir. Merkez teşkilatında politika üretmek, stratejik programlar hazırlamak, geleceğin yönetici adayları olmak amacıyla başlatılan uzmanlık sisteminde uzmanlar asli ve sürekli kamu hizmeti görmesi gerekirken, sözleşmeli pozisyonda çalıştırılacak ve memurlara tanınan iş güvencesine sahip olamayacaklardır. Bu durum iş güvencesine sahip olmayan bir kariyer uzmanlık sınıfının oluşmasına ve ilgili personelin işe yabancılaşmasına neden olacaktır. Bununla birlikte ilgili personelin mesleğe alınması, sınavları, nitelikleri, yetiştirilmeleri, çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına ilişkin düzenlemeler kurumlar tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenecektir. Memur statüsünde istihdam edilen kariyer uzmanlarına ilişkin hususlar kanun hükümlerince belirlenirken, bu personele ilişkin düzenlemelerin yönetmeliklerle yapılmasının iki çalışan grup arasında farklılık yaratarak adaletsiz bir uygulamaya yol açacağı düşünülmektedir.

**b. Ek 24. Madde: Sözleşmeli Müfettiş ve Müfettiş Yardımcısı İstihdamı**

Müfettiş unvanlı kariyer personeli istihdamı, CBHS öncesi kurumların teşkilat kanun ve KHK'larında kurumlara özgü olarak farklı şekillerde düzenlenmiştir. Kurumsal istihdam maddeleri yeni sistemde ortaklaştırılarak 375 sayılı KHK'da birleştirilmiştir. Kurumların teşkilat kanunları 703 sayılı KHK ile düzenlenerek, teşkilatlanmalara ilişkin CBK'lar ile personel mevzuatının uyumu sağlanmaya çalışılmıştır.

Teşkilatlanmalarına ilişkin CBK'larda yetki verilen kurum ve kuruluşlar bu madde kapsamında personel istihdam edebilmektedir. Madde kapsamında idare hizmet sözleşmeli müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdamı öngörülmektedir. CBK'lar ile yetki verilen kurumlar, yine Cumhurbaşkanı kararı ile belirlenen pozisyonlar için istihdam yetkisini kullanabilmekte, bu durum da sürecin kontrolünün Cumhurbaşkanında olduğunu göstermektedir. İstihdama ilişkin diğer ayrıntılar kurumsal yönetmeliklerde düzenlenmektedir. Personelin ücretleri ve tüm ödemeleri, memur kadrolarındaki kariyer uzmanlığında çalışanları aşmamak kaydıyla Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca tespit edilmekte, bu personel hakkındaki uyuşmazlıklar idari yargı makamlarında görülmektedir.

Sözleşmeli müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdamı bu mesleğin güvencesini ortadan kaldırması ve kurum içinde aynı görevi yapan ancak farklı şartlara tabi olacak iki farklı istihdam türü yaratması bakımından sorun alanlarına yol açabilecek bir istihdam türü olarak görülmektedir.

**c. Ek 26. Madde: Özel Bilgi ve Uzmanlık Gerektiren Geçici Mahiyetteki İşlerde Yerli ve Yabancı Personel İstihdamı**

375 sayılı KHK'nın Ek 26. maddesine göre özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde yerli ve yabancı sözleşmeli personel istihdam edilebilecektir. Kurumların teşkilat kanunları 703 sayılı KHK ile düzenlenerek, teşkilatlanmalara ilişkin CBK'lar ile personel mevzuatının uyumu sağlanmaya çalışılmıştır. Teşkilatlanmalarına ilişkin CBK'larda yetki verilen kurum ve kuruluşlar bu madde kapsamında özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli ve yabancı personel, tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeli personel çalıştırabilecektir. Bu personelin her türlü ödemeler dâhil ücretleri, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre çalıştırılan sözleşmeli personelin sözleşme ücreti tavanının beş katını aşmamak üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca tespit edilmektedir. Pozisyon düzenlemeleri ve unvan tespiti Cumhurbaşkanı kararıyla gerçekleştirilmektedir. İlgili personel idari sözleşmeli olup, uyuşmazlıklar idari yargı makamlarında görülmektedir.

CBHS'den önce de bu şekilde sözleşmeli personel istihdam eden kurumlar CBHS'den sonra da bu yöntemle sözleşmeli personel istihdam edebilmektedir. Bununla birlikte Ek 26. madde kapsamında çalışanlara bazı



kısıtlamalar getirilmiştir<sup>13</sup>. Buna göre Ek 26. madde kapsamında sözleşmeli personel istihdam etmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının pozisyonları, Strateji ve Bütçe Başkanlığının teklifiyle, her bir kamu kuruluşu için on adedi geçmemek üzere ve en fazla iki yıllık süre için ihdas edilebilmektedir. İhdas edilen pozisyonların kullanımı için ayrıca açıktan atama izninin aranmasına gerek olmamaktadır. Ayrıca bu personel aynı kurum ve kuruluşlarda toplamda iki yıldan daha uzun süre istihdam edilememektedir. Sözleşmeli personel çalıştırılmasını süre olarak kısıtlayan bu madde de yine sözleşmeli personel çalıştırılma felsefesiyle örtüşen bir hüküm olarak görülmeli gerekmektedir.

#### **d. Ek 27. Madde: Memur Çalıştırmayan Kurumlarda Sözleşmeli Personel İstihdamı**

657 sayılı DMK'ya göre memur istihdam edilmeyen kamu kurum ve kuruluşlarından teşkilatlanmasına ilişkin CBK'larda öngörülenlere ait hizmetler 657 sayılı Kanun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmayan personelce görülmektedir. Bu personel idari hizmet sözleşmesiyle istihdam edilmektedir. İlgili personele yapılacak mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; 375 sayılı KHK'nın Ek 11. maddesi uyarınca belirlenen emsali personele mali ve sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmemek üzere Cumhurbaşkanı veya yetkilendireceği makamca belirlenmektedir. Bu kapsamda istihdam edilecek personelde kurumsal hizmetlerin gerektirmesi halinde aranacak öğrenim ve yabancı dil bilgisi şartı ile diğer şartlar, bunların işe alınmaları, sınav ve istisnaları, sözleşme süre, usul ve esasları, görev, yetki ve yükümlülükleri, sözleşmelerinin feshi ile istihdamlarına dair diğer hususlar DPB'nın görüşü alınarak kurumlarca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir.

Hali hazırda Ek 27. maddeye göre personel çalıştırma yetkisi tanınan kurumlar Ulusal Ajans, KOSGEB, PTT, Türkiye Su Enstitüsü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Türkiye Akreditasyon Kurumu, Ulusal Bor Araştırması'dır. Sonuç olarak 375 sayılı KHK'nın Ek 27. maddesi parlamenter sistemde idari hizmet sözleşmesiyle her teşkilatın kendi sözleşmeli personelini oluşturduğu bir sistemde sadeleştirme sağlamakta ve çok sayıda idari hizmet sözleşmeli modelini böylece bir maddede toplamaktadır. Bu anlamda sistem için yararlı bir düzenleme olarak görülmektedir.

#### **e. Ek 31. Madde: Vekalet ve İstisnai Sözleşmeli Danışman ve Uzman İstihdamı**

Vekalet veya istisna sözleşme ile personel çalıştırmaya imkân tanıyan bu hükme göre; bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarında öngörülmesi durumunda, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işler için vekâlet veya istisna sözleşmesi ile yabancı danışman ve uzmanlar, istisna sözleşmesi ile de yerli danışman ve uzmanlar çalıştırılabilmektedirler. Bu personele ödenecek olan ücretin tutarı, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesine göre istihdam edilen sözleşmeli personelin sözleşme ücreti tavanının üç katını aşmamak üzere ilgisine göre Cumhurbaşkanı yardımcısı ya da bakan tarafından tespit edilmektedir. Bu personelin istihdamına ilişkin ihtilaflar iş mahkemelerinde görülmekte ve bu statüde çalıştırılma, sözleşme bitiminde kamu kurum ve kuruluşlarında herhangi bir pozisyon, kadro veya statüde çalışma açısından kazanılmış hak teşkil etmemektedir. Bu madde kapsamında çalıştırılacakların nitelikleri, işe alınmaları ve çalışma usul ve esasları ile istihdamlarına dair diğer hususlar Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınarak kurumca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir. Yine bu düzenleme sözleşmeli personel mantığına uygun bir düzenleme olup özel bilgi ve uzmanlık gerektiren durumlar özelinde düşünülmüştür.

#### **1.3. İdari Personel Sistemine Yönelik Genel Değerlendirme**

Türkiye'de sözleşmeli personel istihdamı uzun zamandır uygulanan bir istihdam biçimidir. Bu personelin ilk işe alınma mantığı memur tarafından görülmesi mümkün olmayan işler için istihdam etme amacı olsa da zamanla bu amaç bir kenara bırakılarak sözleşmeli personel memur gibi çalıştırılmaya başlanmış, memurlar tarafından görülen hizmetler için de sözleşmeli personel istihdam edilmiştir. Yerel yönetimler de bu şekilde sınavsız eleman temin etmiştir. Bu istihdam biçiminde görev yapanlar güvencesini mahkeme kararlarıyla elde etmiş, özellikle seçim dönemlerinde memur kadrosuna geçirilmiştir. İstihdam şartları yönetmeliklerle düzenlenmiştir.

CBHS ile genel sistemin dışına çıkma ve kurumlara özel düzenleme yapma hakkı tanınmaktadır. Böylece çok parçalı bir yapı oluşmuştur. Özellikle sözleşmeli uzman ve müfettiş ve müfettiş yardımcısı istihdamı yaratılması bunun en önemli göstergesidir. Ayrıca bazı hizmet alanlarında ihtiyaç duyulan bu personele (sözleşmeli bilişim personeli gibi) yüksek ücret verilmektedir. Bu durum tüm kamu açısından bakıldığında ücretler adına eşitsiz bir durum yaratmaktadır.

<sup>13</sup> 54 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG:26.12.2019, 30990; 2 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 10.07.2018, 30474.

Tablo 2: Yıllar İtibariyle İdari Sözleşmeli Personel Sayıları

Yıllar	Sözleşmeli Personel Sayısı ve Artış Oranı		Kadrolu Personel Sayısı ve Artış Oranı	
	Sayı	Oran (%)	Sayı	Oran (%)
2019	427.550	22%	2.939.450	3%
2018	349.618	42%	2.862.765	1%
2017	246.294	37%	2.831.062	-1%
2016	180.377	21%	2.854.243	-1%
2015	149.133	23%	2.894.091	2%
2014	121.254	15%	2.826.113	4%
2013	105.284	-41%	2.719.967	8%
2012	178.222	5%	2.528.123	5%
2011	169.282	-44%	2.416.159	12%
2010	301.382	-1%	2.159.013	3%
2009	302.948	20%	2.092.626	1%
2008	252.605	13%	2.073.070	0%
2007	223.812	66%	2.077.699	23%
2006	134.485	-1%	1.690.011	0%
2005	135.405	3%	1.686.419	1%
2004	131.914	-16%	1.663.048	-2%
2003	157.157	-21%	1.691.891	-3%
2002	198.283	-	1.742.275	-

Kaynak: (Kayar, 2020: 40) <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (Yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeli personel sayıları dâhildir).

Tablo 2'den de anlaşılacağı üzere dönemsel düşüşler ve 2011-2013 yılı hariç olmak üzere sözleşmeli personel rakamları hep artış eğiliminde olmuştur. 2011 yılında sayıdaki düşüşün nedeni 632 sayılı KHK<sup>14</sup> ile genel bütçeye dâhil kurumlardaki sözleşmeli personelin memur kadrolarına geçirilmesidir. Önce bu düzenlemenin dışında bırakılan yerel yönetimlerde çalışan sözleşmeli personel ve 2013 yılındaki 6495 sayılı Kanunla<sup>15</sup> 2011'de yapılan düzenlemeyle kapsama alınmayan kurumlardaki sözleşmeli personel memur kadrosuna alınmıştır (Sayan, 2016: 681). Böylece 2011 ve 2013 yılında azalan istihdam bu yılların dışında büyük oranlarda artış göstermiştir. Sözleşmeli personel istihdamı özellikle 2017-2019 yılları arasında sıçrama yapmıştır. Bu sayının CBHS ile katlanarak artacağı beklenmektedir.

Yüksek ücret ihtimali kurumların sözleşmeli personele olan talebini arttırmış görünmektedir. Böylece CBHS ile sözleşmeli personel istihdamında ortaya konan yıllara sâri artışın daha da fazla olma olasılığını güçlendirmektedir.

Sözleşmeli personele ilişkin düzenleme yapma yetkisi genel olarak Cumhurbaşkanında toplanmıştır. Sözleşmeli üst düzey yönetici çalıştırabilme uygulaması Türkiye için yeni bir uygulamadır. Böylece başkanlık sistemine uygun olarak Cumhurbaşkanına istediği üst düzey yöneticiyle çalışabilme imkânı verilmiş olmaktadır.

Bir diğer husus ise aynı kurumda aynı işi yapan ancak farklı statülerde çalışan farklı personel yaratılmış; bu durum maaşlar arasında hak eşitsizliği doğmasına yol açmıştır. Sözleşmeli personel yeni düzenlemelere göre oldukça yüksek ücret alabilmektedir.

<sup>14</sup> Devlet Memurları Kanunu'nun 4. Maddesinin B Fıkrası ile 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG:04.06.2011, 27954.

<sup>15</sup> Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG:02.08.2013, 28726.

## 2. Askeri Alanda Sözleşmeli İstihdam

İdari alanda sözleşmeli personelin bir istihdam şekli olarak oluşturulma nedeni, açıklandığı üzere kamuda çalışan, ilk etapta özel bir proje ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin gördürülmesidir. "İstisnailik" ve "geçicilik" esasına dayanılarak yaratılan bu istihdam Dünyadaki örneklerine benzer şekilde Türkiye'de zaman içinde uygulamada "süreklilik" esasından uygulanmaya başlamış ve pek çok alanda farklı mevzuata tabi sözleşmeli personel istihdam edilmiştir. Ancak, sözleşmeli istihdamının askeri/askeri nitelikli<sup>16</sup> güvenlik personel sistemleri içerisinde uygulamasında genel gerekçe idari personel sistemi ile benzerlik gösterse de belirli noktalarda önemli farklılıklar da içermektedir.<sup>17</sup>

Askeri personele yönelik sözleşmelilik konusu birbirinden farklı uygulamalara sahiptir. Bu çerçevede başlangıçta yapılması gereken ayırım sivil memur olarak tabir edilen statülerin genel idari personel sistemiyle uygun bir seyri izlediği üzerine olmalıdır. Ancak rütbe sistemi ya da temel görevlere yönelik statüler için durum farklılık arz etmektedir. Bu noktada gerek Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'nde gerekse Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarında asıl dikkat çekilmesi gereken husus askeri/askeri nitelikli personel sistemlerinin önemli bir kısmının ve bazı statülerin tamamıyla sözleşmelilik üzerine kurulduğudur. Bu aynı zamanda idari personel sisteminden de önemli bir farklılıktır. Yani askeri personel sistemindeki sözleşmeliliğin başlangıçtan itibaren "genellik" ve "süreklilik" üzerinden kurulmaya çalışıldığı anlaşılmakta, sözleşmeliliğin diğer özelliklerinin bu sistem içerisinde ön plana çıkarıldığı görülmektedir.

Çalışmanın yöntemi açısından bakıldığında dönemler içerisinde özellikle askeri personel sistemi açısından da önemli dönüm noktalarının olduğu görülmektedir.

## 2.1. Parlamenter Sistemde Sözleşmeli İstihdam

Cumhuriyet tarihindeki kamu personel sistemini düzenleyen temel mevzuat olan 788 sayılı Memurun Kanunundan hemen üç ay sonra askeri personel sistemine ilişkin bir düzenleme 31.06.1926 tarihli ve 912 sayılı Ordu, Bahriye ve Jandarma Zabitan ve Memurini Hakkında Kanun ile yapılmıştır. Geçmiş dönemlerden gelen düzenlemeleri dönemin koşullarına uydurmaya çalışan söz konusu mevzuat ve devamındaki askeri memurlar,<sup>18</sup> gedikli küçük zabitler,<sup>19</sup> gedikli erbaşlar<sup>20</sup> ve astsubaylar<sup>21</sup> hakkındaki düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi, 1967 yılına kadar askeri personel sistemi parçalı bir yapı göstermiştir. 657 sayılı DMK ile idari personel sisteminde sağlanan bütünleşme askeri personel sisteminde 15.08.1967 tarihli ve 926 sayılı TSK Personel Kanunu ile sağlanmıştır. Ancak 926 sayılı Kanun içerisinde askeri personel statüleri için başlangıçta sözleşmeli istihdam öngörülmemiştir.<sup>22</sup>

TSK ve halen aynı personel sistemini dolaylı olarak kullanan Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarında ana görevdeki sözleşmeli yapıların istihdamını da kendi içerisinde iki temel yapıya ayırmak gerekmektedir. Bunlardan birincisi terfi sisteminin oluşturduğu zorunluluklar, diğeri ise profesyonelleşmedir.

Süreç içerisinde sözleşmeli rütbeli personel istihdamına ihtiyaç, öncelikle terfi sisteminin gerekliliği olarak ve terfiin kadroya bağlanmasına yönelik 926 sayılı Kanunu'nun ilk uygulamaya girdiği şekilde esnek terfi modelinin işletilememesi sonucu bir tedbir olarak kurgulanmıştır. 926 sayılı TSK Personel Kanunu'nun ilk hazırlanışında binbaşılıktan itibaren belirli noktalarda kadroya bağlanmış bir sistem öngörülmesine rağmen, 1971 yılında 1424 sayılı Kanun<sup>23</sup> ile bu sistemden vazgeçilmiştir. Aynı Kanunla, ilk defa TSK'da ihtiyaç duyulan sınıflar için sözleşmeli subay alınabilmesinin önü de açılmıştır. Profesyonelleşme adımı olarak lanse edilen bu düzenlemedeki sözleşmeli subaylıkla küçük rütbeli personel ihtiyacını gidermek, böylece üst rütbelerdeki birikimi engellemek maksadıyla öngörülen bir istihdam modeli olarak öngörülmüştür (Özgür, 2019: 74). Ancak bu düzenleme uygulamaya geçirilememiştir. 1988 yılında yeniden düzenlenen terfi baraj sistemi ise

<sup>16</sup> Askeri nitelikli personel ile halen 657 sayılı Kanun kapsamında yer alan Jandarma Hizmetleri Sınıfı ve Sahil Güvenlik Hizmetleri sınıfı kastedilmektedir. Her ne kadar bu sınıflar idari personel sistemi içerisinde yer alsada istidam şekillerinin ve neredeyse tüm personel mevzuatının askeri personel sistemi üzerinden işletilmesi nedeniyle böyle bir kavramsallaştırma yapılması gereği duyulmuştur.

<sup>17</sup> Bu noktada çalışma kapsamında incelenen askeri/askeri nitelikli statüler aynı mevzuat üzerinden incelendiğinden temel sistemler askeri personel üzerinden açıklanacaktır.

<sup>18</sup> 27.05.1929 tarihli ve 1455 sayılı Askeri Memurlar Hakkındaki Kanun.

<sup>19</sup> Bu konuda 20.04.1927 tarihli ve 1001 sayılı Gedikli Küçük Zabit Membalarına Dair Kanun ve 18/6/1934 tarihli ve 2505 sayılı Gedikli Küçük Zabit Membalarına Dair Kanun düzenlemeleri bulunmaktadır.

<sup>20</sup> 27.03.1950 tarihli ve 5619 sayılı Gedikli Erbaş Kanunu.

<sup>21</sup> 05.07.1951 tarihli ve 5802 sayılı Astsubay Kanunu.

<sup>22</sup> Söz konusu Kanun Geçici Madde 17'de Harp Tarihi Dairesi ve askeri müzelerde geçici hizmetli olarak istihdam edilmekte olan personel hakkında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4/B maddesinde gösterilen şartların aranmadan sözleşmeli olarak istihdam edilebileceğine dair hüküm bulunmaktadır. Bu durum bir istisna olarak görülmenin yanında söz konusu personel idari personel sistemi içerisinde değerlendirilmesi gerekmektedir.

<sup>23</sup> 27.07.1967 tarih ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun", RG:14.07.1971, 13895.

Anayasa Mahkemesi'nin 1992 yılında verdiği kararlarla iptal edilmiştir.<sup>24</sup> Ortaya çıkan üst rütbelerdeki birikimin önüne geçebilmek için ise yine sözleşmelilik bir çözüm olarak düşünülmüştür. Bu maksatla 21.06.2001 tarihli ve 4678 sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde İstihdam Edilecek Sözleşmeli Subaylar ve Astsubaylar Hakkındaki Kanun<sup>25</sup> hazırlanmıştır. Bu bağlamda sözleşmeli statüde alınan personele, muvazzaf olarak isimlendirilen statü hukukuna tabi personele verilen hakların bir kısmı tanınmış<sup>26</sup> ve istihdamı kadro miktarına bağlı olarak belirlenmiştir.

Açıklanan nedenleri ispatlar nitelikte 4678 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde öncelikle TSK'da teğmen-üsteğmen kadro ihtiyacını karşılayacak miktarın üst rütbelerde birikime neden olmamak için ihtiyacın altında tutulmak zorunda kaldığı ve bu rütbelerde sıkıntı meydana geldiği belirtilmektedir. Dolayısıyla küçük rütbeli subay ihtiyacı 2001 yılında Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığında %30, Deniz Kuvvetleri Komutanlığında %10 oranında yedek subaylarla karşılanabilmiştir (www.tbmm.gov.tr, 2020). Yedek subaylar ise kısa bir eğitimi müteakip kıtalara gönderilmekte, görevlerini tam olarak öğrendikleri ve verimli olmaya başladıkları anda terhis olmaktadır (www.tbmm.gov.tr, 2020). Askerliğin kısaltılması ve yedek subaylığın zaman içerisinde tedricen azaltılması ve ana görevlerden çıkarılması neticesinde, bunların yerine gönüllülük ve profesyonellik esasına dayalı sözleşmeli subay statüsünün getirilmesi, bu bakımdan da bir çözüm olarak sunulmuş gözükmektedir. Ayrıca sözleşmeli subayların; muvazzaf subayların görevlendirildiği alt kademe komutanlık ve benzeri kadro görev yerlerinde istihdam edilmesi yanında, diğer üniversite mezunlarından temin edilerek mühendis, eczacı, doktor, öğretmen gibi kadro yerlerinde de öngörülmesi profesyonelleşmenin bir diğer yönünü göstermektedir. Belki de bugün için en çok tartışılan konuların başında gelen bir diğer nokta ise küçük rütbeli subay ve astsubay ihtiyacının, muvazzaf subay yetiştirilmesine yönelik sisteme göre daha az maliyetle karşılanmasıdır. Yine harp okulu mezunu subayların daha etkin ve kritik görev yerlerinde kullanılmasının öngörülmesi de bir bakıma eşitler arasında bir üstünlük sağlamayı da amaçlamaktadır.

Ancak bu durumların geçicilik ve istisnaiği anlattığını söylemek mümkün değildir. Özellikle asli ve sürekli görevler için öngörülmüş statüler ile nerdeyse aynı şartlarla sözleşmeli personel istihdam edilmesi, sözleşmeliliğin istisnailikten ziyade kapalı personel sistemi yapısının işlerliğinin sağlanması için

kullanıldığını ortaya koymaktadır. Nitekim 1971 yılında yapılan düzenleme de bu sistemdeki esnek terfi yönteminin işlememesi üzerine öngörülmüştür. Uygulamaya geçirilememesi sonucu ihtiyaç uzun yıllar astsubaylıktan subaylığa geçirilen personelin sözleşmeli subaylıktaki gibi yüzbaşı rütbesi üzerine çıkarılmaması ile sağlanmıştır. Astsubaylıktan subay olma temel şartının lisans mezunu olarak değiştirilme şartı<sup>27</sup> ile sözleşmeli subay alımının aynı yıla denk gelmesi de kurulan sistemlerin amaçlarını ortaya koymaktadır.

2002 yılında sözleşmeli subay ve astsubay temin yönteminin belirlenmesinin bir diğer nedeni de profesyonelliktir. Ancak burada kastedilen profesyonellik genel anlamda "askerlik mesleği" olarak mensuplarına toplumun üyeleriyle ilişkilerinde kılavuzluk eden bazı değer ve idealleri ortaya koyan bir ahlaki kurumu, yazılmamış normlar şeklinde ifade edilen ve meslek etiği üzerinden şekillenen profesyonelliği anlatmamaktadır. Söz konusu profesyonellik zorunlu askerlik sistemi içerisinde gelen yapının yerine daha iyi eğitilmiş ve meslek olarak askerliği icra eden yapılarla değişimi anlatmaktadır. Bu noktada şüphesiz ki zorunlu askerlik sistemindeki parça yedek subaylıktır.

Profesyonelleşme konusunda yapılan çalışmaların önemli bir dönüm noktası da 25.03.1986 tarihinde yürürlüğe giren 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu<sup>28</sup>dur. MSB tarafından hazırlanan Uzman Erbaş Kanunu tasarısının genel gerekçesi, TSK bünyesinde devamlılık arz eden teknik ve kritik görevlerde yetişmiş personel ihtiyacının karşılanması olarak belirtilmiştir. Dünyada orduların küçülmesi ve zorunlu askerlik sisteminin sorgulanmasına yönelik eğilimlerin olduğu bu dönemde, TSK bünyesinde askeri statü içerisindeki sözleşmeli istihdamının ilk uygulaması uzman erbaş ile gerçekleştirilmiştir (Sayan ve Özgür, 2018: 12). Profesyonelleşme kapsamında yapılan bu değişimde idari personel sisteminde olduğu şekilde bir istisnaiyet ve geçiciliğin olduğunu söylemek mümkün değildir. Aksine kısa süreli ve geçici olan zorunlu askerlik sisteminin yerine profesyonel ve daha uzun süreli bir sistemin öngörüldüğü açıktır.

Ancak bu noktada sözleşmeli statüden bir sapma ve bir bakıma kadrolu sistem gibi algılanmasına sebebiyet vermeye yönelik düzenlemelerle karşılaşılmaktadır. İlk kademe insan gücü içerisinde değerlendirilmesi gereken uzman erbaşlıkta sözleşme süreleri, karşılıklı isteğe göre uygun olduğu takdirde uzatılmaktadır. Sözleşmeler başlangıçta 31 yaşına kadar sürdürülebilirken, mevcut mevzuatta yapılan değişiklik ile bu sınır 52 yaşına kadar

<sup>24</sup> Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun, 3475 Sayılı Yasa ile Değişik Bazı Madde Bentlerinin Anayasaya Aykırı Olduğu Gerekçesi ile İptaline Dair Karar. E. No: 1992/40 K.No: 1992-5 sayılı kararında anayasa önünde eşitlik ilkesi aynı hukuksal durumda bulunanların aynı kurallara bağlı tutulmasını gerektiğini söyleyerek, bir kuvvete mensup görevi ve rütbesi aynı olan subaylardan, daha yüksek sicil notu ortalaması ile baraj içinde kalması nedeniyle terfi edemeyenler olabildiği halde, sicil belgelerinde aynı niteliklere göre değerlendirilen diğer kuvvete mensup subayların daha düşük sicil notu ortalamasıyla terfi mümkün olabilmesi nedeniyle, hiçbir haklı nedene dayanmayan bu düzenlemenin Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesine aykırı düştüğü belirtilerek düzenlemeyi iptal etmiştir.

<sup>25</sup> RG:21.06.20011, 24439.

<sup>26</sup> 4678 sayılı Kanun gereği sözleşmeli subaylar muvazzaf olmadıkları sürece yüzbaşı rütbesinin üzerine, sözleşmeli astsubaylar ise üstçavuş rütbesinin üzerine çıkamayacaklardır. Ayrıca sözleşmeli subaylar TSK adına lisansüstü öğrenime gönderilmemekte ve belirli sınavlara girememekte, sözleşmeli astsubaylar ise muvazzaf astsubay olmadan subaylığa geçiş sınavına katılamamaktadır. Bu hakların ana gereği olan muvazzaflık ise kadro ihtiyacına bağlanmış durumdadır.

<sup>27</sup> 10/07/2003 tarihli ve 4917 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile değişiklik yapılmıştır.

<sup>28</sup> RG: 25.03.1986, 19058.



çıkarılmıştır. Bu noktada sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi gibi bir durum olmasa da aslında sözleşmelilik altında muvazaflık gibi bir durumun oluşturulmuştur. Profesyonelleşme kapsamında yeni askerlik sitemiyle hızla sayıları artan bu statünün mevcudu 2019 Haziran ayındaki kamuoyuna yapılan bilgilendirmede 73.966'dır. Bu rakam ilk kademe insan gücünün yaklaşık olarak %29'luk bölümünü oluşturmaktadır<sup>29</sup> ve hızlı bir artış dönüşüm yaşanmaktadır. Nitekim 2011 yılında bu oran sadece %8'dir.<sup>30</sup> Aynı Kanun üzerinden ve ilk kademe insan gücü sistemleri de aynı olan Jandarma Genel Komutanlığında bu oran %65'lere, Sahil Güvenlik Komutanlığında ise %90'ların üzerine çıkmış durumdadır.

Uzman erbaş sisteminin temel amacı ile ters düşen bir şekilde sözleşme süresinin 52 yaşına kadar uzatılması ve bu sistemin adeta bir subay astsubay sistemine benzer şekilde işletilmesi nedeniyle, statünün ilerleyen dönemlerde yaşattığı sorunlar ve görevin 24 saat kesintisiz devam ettiği dikkate alınarak, 2011 yılında ilk kademe insan gücü için 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu<sup>31</sup> ile yeni bir statü meydana getirilmiştir. Millî Savunma Bakanlığı tarafından hazırlanan Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu tasarısının genel gerekçesinde, Uzman Erbaş Kanunu kapsamında hizmet veren uzman erbaşların devamlılık arz eden teknik ve kritik görev yerlerinde istihdam edildiği, ancak zaman içerisinde ortaya çıkan sorunlardan 30 yaşını geçenlerin özellikle fiziksel kapasite isteyen görev yerlerinde verimliliklerinin düştüğü dikkat çekilmektedir. Yine yükümlü personel statüsündeki erbaş ve erlerin 3 ay süreli temel askerlik eğitimini müteakip iç güvenlik birliklerinde görevlendirilmesi, bölgeye alışı, terörle mücadelede tam olarak tecrübe kazandıkları en verimli çağlarında ise terhis edilmeleri önemli bir olumsuzluk olarak gösterilmektedir.

Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile terörle mücadelede yetişmiş personel zafiyetinin giderilmesi hedeflenmekte ve zorunlu askerlik yerine profesyonel asker statüsünde olan sözleşmeli personelin istihdam edilmesi öngörülmektedir. Bu statüye azami 7 yıl görev süresi belirlenmesi, yaşa ve fiziksel güce dayanan ilk kademe insan gücü ihtiyacının karşılanmasında bir çözüm olarak düşünülmüştür. Ancak sözleşmeli erbaş statüsünün, isteklilerin önüne iş imkanı olarak kısa vadede çözüm önermesi, görevlendirildiği yerlerin şartlarının zorluğu ve görev süresince uyması gereken kurallar sistemden çıktıktan sonraki yaşamını da etkileyebilecek niteliktedir. Sözleşmelilik açısından geçiciliği uzman erbaş statüsü ile karşılaştırıldığında daha fazla gözükmektedir. Buna karşın istisnailik prensibi yoktur veya idari personel sistemiyle karşılaştırılamayacak düzeydedir.

Bu çerçevede açıklanması gereken son nokta ise idari personel sisteminde dönemsel ve istisnai olarak görülebilecek sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesinin askeri/askeri nitelikli personel sisteminde devamlı bir yöntem olarak var olduğudur. Bu çerçevede gerek sözleşmeli erbaş ve erlikten veya uzman erbaşlıktan

astsubaylığa, gerekse sözleşmeli subaylık veya astsubaylıktan muvazaf subay ve astsubaylığa geçiş mevzuatta tanımlanan yöntemlerle ve miktarla devamlı olarak yapılmaktadır. Ancak idari personel sisteminde bu yöntemin en önemli ayırımı bu geçişin bir üstün başarı ve sınav sonucuna bağlanmış olması, doğrudan tüm sözleşmeli personelin geçirilmesinin öngörülmemesidir.

## 2.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sözleşmeli İstihdam

Sözleşmeli personel istihdam etmeye yönelik CBHS sonrasında askeri/askeri nitelikli personel sistemi açısından ortaya çıkan en önemli hususun şüphesiz ki profesyonelleşme hedefine ulaşmada yaşanan hızlanmadır. Bu noktada özellikle ilk kademe insan gücü temininde sözleşmeli statüde olan personelden çok yüksek miktarlarda alımlar yapılmakta ve profesyonelleşme oranı her geçen gün yukarıya çekilmektedir. Bu noktada 25.06.2019 tarihli ve 7179 sayılı Askeralma Kanunu<sup>32</sup> ile yeni askerlik sistemine geçilebilmesi de profesyonelleşme seviyesinin bu değişimi kaldırayabileceği üzerine oturmaktadır. Nitekim söz konusu kanun gerekçesinde profesyonelliğe vurgu yapılmakta ve değişimin yönü çizilmektedir.

CBHS içerisinde üst düzey yöneticilerin çalıştırılmasına ilişkin hususlarda askeri/askeri nitelikli personel sisteminin kapalı yapısı ve mesleki tecrübeye bağlı rütbe hiyerarşisi nedeniyle, sözleşmeli istihdamı hususunda yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bununla birlikte 926 sayılı Kanun gereği albay rütbesinden itibaren sistem içerisinde yükselme ve hatta emekliye ayrılma hususunun esnek ve Cumhurbaşkanı kararına bağlanmış olması sistemin içerisinde bir nevi performansa dayalı yükselmeyi ortaya çıkarmaktadır. Bu durum hukuki açıdan sözleşmeli istihdam şeklinde olmamakla birlikte, 3 sayılı CBK mantığına uygun tek taraflı esnek bir sistem olarak görülmektedir.

CBHS sonrasında ortaya çıkan ve 375 sayılı KHK'ya eklenen Ek-23 ve Ek-27 maddeleriyle öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaç duyduğu belirli kademelerdeki personelin sadece sözleşmeli istihdam ile karşılanması yaklaşımı, hâlihazırda askeri/askeri nitelikli personel sisteminde ilk kademe insan gücü için yaklaşık 40 yıl önce düşünülmüştür. Her ne kadar bu hedefe ulaşım tamamıyla gerçekleşmese de yaklaşımın EK-23 ve Ek-27 ile benzerlik gösterdiği değerlendirilmektedir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken son husus, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının sözleşmeli statüyü belirli bir dönem istisnai ve geçici olarak da kullanmayı amaçladığıdır. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı, asıl belirlediği muvazaf kaynaklarından yetiştirmeyi tamamlayana kadar, aldığı tüm subay ve astsubayları sözleşmeli olarak temin etmektedir. Bu açıdan tam bir istisnai ve geçici durum olan düzenleme, aslında sözleşmeliliğin gereksinimleri doğrultusunda adeta bir "kurtarıcı yöntem" olarak görülmesini de

<sup>29</sup> <http://www.pes24.com/guvenlik/tsk-personel-mevcudu-aciklandi/10628>

<sup>30</sup> <https://www.ntv.com.tr/turkiye/asker-sayisi-ilk-kez-aciklandi.Tm2E0Atwi0SCnb7ZtiZTBA>.

<sup>31</sup> RG:22.03.2011, 27882.

<sup>32</sup> RG:26.06.2019, 30813.

sağlamaktadır. Açıklanan diğer durumlarla birlikte sözleşmeli subay ve astsubaylığın bu özelliği aslında her noktada karşımıza çıkmaktadır.

### SONUÇ:

İdari alanda sözleşmeli personel istihdamı özel bir bilgi ve uzmanlık gerektiren ve memurlar tarafından yerine getirilmesi mümkün olmayan hizmetlerin görülmesi amacıyla kamu personel sistemine girmiş bir istihdam türüdür. Ancak zaman içerisinde sözleşmeli personel uygulaması bu amacından saptırılmış, memurlar tarafından yapılan işler sözleşmeli olarak istihdam edilen personel tarafından yerine getirilmeye başlanmış, 1980 sonrası ise esnek kamu personel sisteminin ana istihdam biçimlerinden bir tanesi haline getirilmiştir. Kamu kurumları 2000’li yıllarda Maliye Bakanlığının uyguladığı sıkı kadro politikası sonucu memur alımı yerine sözleşmeli personel alımını tercih etmek zorunda kalmış, böylece “istisnailik” ve “geçicilik” ilkelerinin temel olması gereken bu istihdam biçimi zaman içinde uygulamada “süreklilik” esasına doğru evrilmiştir. Sözleşmeli istihdamın farklı alan ve kurumlarda sayısal artışı farklı mevzuata tabi farklı tipte sözleşmeli personel istihdamını doğurmuştur. Belli dönemlerde sözleşmeli personel memur kadrosuna geçirilmiş, ancak memura göre daha kolay işe alınması ve memurlar gibi güvence hakkına sahip olmaması sebebiyle genelde iktidar tarafından tercih edilen bir istihdam şekli olmuştur.

Türkiye’de 2018 yılında parlamenter sistemden CBHS geçilmiş, bu durum tüm kamu personel sisteminde büyük değişimlere neden olmuştur. İstihdam açısından bakıldığında başkanlık sistemine uygun bir istihdam sistemi benimsenmiş ve sözleşmelilik ön plana çıkmıştır. Kamuda uygulaması yıllar itibariyle artacak olan bu alana sözleşmeli üst düzey yönetici, sözleşmeli uzman, sözleşmeli müfettiş ve müfettiş yardımcısı eklenmiştir. Bunlar CBHS’deki yeni sözleşmeli istihdam biçimleri olmuştur. Böylece sözleşmeliliğin asıl felsefesine uygun olarak “geçicilik” ilkesine geri dönüş yapıldığını söylemek mümkün hale gelmektedir. Ancak bu durumun kamu personel sistemi alanında yeni sorun alanları doğuracağı düşünülmektedir.

Öncelikle sözleşmeli üst düzey yöneticilerin kamu bürokrasisinin içinden gelme zorunluluğu olmaması, özel sektörde beş yıl çalışmış olma koşulunu yerine getirmiş olanların kamuya transferi ve bu yöneticilerin çalışma sürelerinin Cumhurbaşkanının çalışma süresiyle kısıtlı olması kamu bürokrasisinde yerleşmiş olan bürokratik yönetim geleneğinin yok olmasına yol açacaktır. Farklı yönetim kültürlerinin hâkim olduğu özel ve kamu alanları birbirlerinden oldukça ayrı olup farklı deneyim gerektirecektir. Sözleşmeli uzman ve müfettiş istihdamı ise aynı kurumda aynı işi yapan ancak farklı haklara ve yükümlülüklerle tabi personel yaratacak ve bu durum personel açısından da adaletsizliğe yol açıp motivasyon eksikliğine neden olabilecektir. Bununla birlikte bu personel geçici değil asli, sürekli kamu hizmeti yerine getirecektir. Tüm bu açılardan bakıldığında sözleşmelilik tam olarak nasıl tanımlanacağı belli olmayan bir istihdam biçimi olma durumunu CBHS’de de sürdürüleceği benzetilmektedir. Sözleşmelilere ilişkin genel ilkelerin 375 sayılı KHK’da toplanması bir gelişme olarak düşünülmekte ancak yine de kamu hizmeti yerine getiren personele ilişkin düzenlemelerin “kanunla” yapılması

Anayasal bir zorunluluk olarak 1982 Anayasasının 128. maddesinde yer almaktadır. Memurlardan farklı ve oldukça cazip ücretlerle çalıştırılacak olan bu personel kamu yönetiminin geneli açısından bakıldığında da ücret eşitsizliği yaratacak ve tüm kamu bürokrasisinde çalışan personelin adalete ve hak eşitliğine duyduğu güvenin zedelenmesi sonucunu doğuracaktır. Sonuç olarak idari alanda parlamenter sistem döneminde sözleşmeli personele ilişkin sorun alanlarının çözüldüğünü söylemek mümkün gözükmemektedir.

Sözleşmeli istihdamının askeri personel sistemi içerisindeki durumu ise idari personel sisteminden belirli noktalarda farklılık göstermektedir. Profesyonel manada ilk kademe insan gücü ihtiyacının sözleşmeli personelle karşılanması yaklaşımı, yine ara insan gücü kademesi ve yönetici kademesinde de sözleşmeli subay ve astsubay istihdamı kullanılması “istisnailik” prensibini “genellik”e, “geçicilik” prensibini ise belirli noktalarda “süreklilik”e döndürmektedir.

Askeri alanda özellikle diğer ülke örnekleri de göstermektedir ki, sözleşmeli istihdamı ana insan gücü yapılarının tamamını kapsayabilecek şekilde uygulanabilmektedir. Nitekim Almanya, Amerika ve İngiltere silahlı kuvvetlerinde tüm subaylar sözleşmeli statüde mesleğe başlatılmakta, Fransa silahlı kuvvetlerinde teknik kadrolara sadece sözleşmeli subay statüsünde subay alınmaktadır (Gnkur, 2013: 33-35). Türkiye’de görülen uygulamalar da bu örneklerle benzerlik göstermekte ve neredeyse tüm statülerde bir istihdam şekli olarak uygulanmaktadır. Bu noktada askeri alanda sözleşmeli personel istihdamının idari personel sisteminden önemli bir farkı, söz konusu sözleşmeli statülerin kadrolu hale geçirilmesinde dönemlik düzenlemelerden ziyade düzenli ve her yıl uygulanan bir seçim sisteminin olduğudur. Her sözleşmeli personel, belirli şartları sağlaması durumunda bulunduğu statüde veya bir üst statüde kadrolu şekilde istihdam edilebileceğini bilmekte ve buna göre bir kariyer yolu oluşturabilmektedir. Bir diğer önemli farklılık, gerek özlük hakları gerekse diğer tüm yetki ve sorumluluk açısından aynı işi yaptığı kadrolu emsalleriyle neredeyse aynı şartlara haiz olmalarıdır. Yine yaş sınırı nedeniyle Silahlı Kuvvetlerden ayrılacak olan uzman erbaşlardan istekli olanlar, merkezi yönetim bütçe kanunlarında yer alan sınırlamalar dışında olacak şekilde, Milli Savunma Bakanlığı, MSB ANT Başkanlığı ve Türk Silahlı Kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kadrolarında emekli aylığına hak kazandıkları tarihe kadar devlet memuru olarak istihdam edilmektedirler. Bu durum ise sözleşmeli uzman erbaşların gelecek kaygısının önüne geçebilmektedir.

Sonuç olarak kamu personel sisteminde yaşanan dönüşümlerin önemli bir sebebi statü kavramındaki geçişlerden kaynaklanmaktadır (Kağıtçıoğlu, 2019: 150) ve statü kavramı her geçen gün özel sektöre yaklaşan bir seyir izleyerek, aynı zamanda da muğlaklaşarak birbirinin içerisine girmektedir. Bu nedenledir ki “asli”, “sürekli”, “geçici”, “sözleşmeli”, “kamu hukukuna ait”, “özel hukuka ait” iş ve iş gören kavramlarını net sınırlarla ayırmak mümkün olmamaktadır. Bu geçişkenlik içerisinde, idari ve askeri alanda sözleşmeli istihdam uygulaması CBHS’de de tartışmalı bir istihdam olma halini sürdüreceği benzetilmektedir. Bu kapsamda kurumsal ihtiyaçlar açısından askeri sistemdeki sözleşmeliliğin belirginliği, sürekliliği ve bütüncül

bakışının idari personel sistemi açısından da tasarlanması önemlidir. 375 sayılı KHK'da yapılan düzenlemeler bu amaç için bir gelişme olarak değerlendirilmekte birlikte, anayasal gereklilik doğrultusunda özlük haklarının kanunla düzenlenmesi gerektiğinden, tüm paydaşların katılımıyla devlet memurluğu ve sözleşmelilik sisteminin bütüncül bir tarzda ele alınması, aynı işi yapan personelin aynı hak ve yükümlülükler sahip olmasının sağlanması gerektiği düşünülmektedir.

#### KAYNAKÇA

Akgüner, Tayfun (2013), *Kamu Personel Yönetimi*, Der Yayınları, İstanbul.

Aslan, Onur Ender (2005), *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, TODAİE Yayınları, Ankara.

Genelkurmay Başkanlığı (2013), *Dünya Orduları Personel Yönetim Sistemi*, Genelkurmay Basımevi Yayın No: 2013/22, Ankara.

Güler, Birgül Ayman. (2003), "Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Esasları", *Türkiye'de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu*, Ankara, Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası Yayın No:2, s.: 43-55.

Güran, Sait (1980), *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.

<http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (e.t. 06.04.2020).

[https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf) (e.t. 08.04.2020).

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d21/c066/tbmm21066116ss0579.pdf> (e.t. 11.04.2020).

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c095/tbmm23095074ss0633.pdf> (e.t. 11.04.2020).

Kağıtçıoğlu, Mutlu (2019), *Kamu Personel Hukukunda Geçici Personelin Hukuksal Statüsünün Dönüşümü*, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul.

Kantarçioğlu, Selçuk (1977), *Devlet Personel Rejimi - Nasıldı? Ne oldu?*, Devlet Personel Başkanlığı, Ankara.

Kavruk, Hikmet-Cengiz, Hasan (1989), "Kamu Kesiminde Sözleşmeli Personel Uygulaması", *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:5, S:1, s.447-485.

Onar, Sıddık Sami (1960), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C:1, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.

Özgür, Erdem (2019), *Devlet ve Jandarma*, Gazi Yayınevi, Ankara.

Sayan Özkal, İpek; Albayrak, Oğuz (2011), "İstisnailikten Genelliğe, Geçicilikten Sürekliliğe: 4/B Sözleşmeli Personel İstihdamı", *Amme İdaresi Dergisi*, 44(3), s.14-72.

Sayan Özkal, İpek; Özgür Erdem (2018), "Askeri Personel Sisteminde Değişim", *Yasama Dergisi*, 38(Özel Sayı), s.5-18.

Sayan Özkal, İpek (2016), "Türkiye'de Kamu Personel Sisteminde Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71 (3), s. 669-691.

Serim, Bülent (1988), "Sözleşmeli Personelin Hukuki Statüsü", *Amme İdaresi Dergisi*, 21(1), S.135-154.