

# Kamuda Melez Bir Statü: Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel

Süha Oğuz Albayrak\*  
İpek Özkal Sayan\*\*

## Özet

Kadro karşılığı sözleşmeli personel (KKSP) Türkiye’de kamu personel sistemi içinde mevzuatta “tanımlanmayan” bir statüdür. İlk olarak, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle Devlet Planlama Teşkilatı için yapılan bu uygulama daha sonra hızla yayılmıştır. Mevzuatta KKSP’nin memur mu yoksa sözleşmeli personel mi olduğuna ilişkin net bir ayırım yoktur. Bürokrasinin bu en üst düzey ayrıcalıklı kesimi bir memur kadrosu işgal ettiği için memur istihdamına ancak sözleşme imzaladığı için de sözleşmeli personel kapsamına alınabilir. Bu bağlamda yapılan çalışmanın amacı Türkiye’de kamu personel sisteminde giderek yaygınlaşan bu statünün tüm boyutlarıyla ortaya konmasıdır. Bununla birlikte çalışmanın iddiası, bilinenin aksine, KKSP istihdamının sözleşmeliliğin bir türü olmadığı aksine bu statünün ücret yönünden avantajlı ve memurluğa yakın bir statü olduğudur.

**Anahtar Kelimeler:** Memur, Sözleşmeli Personel, Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel, Maaş, Bürokratik Elit

## A Hybrid Form of Form Personnel Status within the Public Sector: “Stabilized” Contractual Personnel

## Abstract

A “stabilized” contractual personnel is a form of contractual status that is not clearly “defined” in Turkey’s public personnel system laws. At the beginning this type of personnel category was only created-through the use of a law decision applied on budget laws for The State Planning Organization but then it spread to all other public employment categories quite fastly. The Turkish law does not separate clearly whether “stabilized” contractual personnel is going to be considered as a civil servant or a contractual personnel. This creates a high level privileged class of bureaucracy. Not only this type of personnel can be defined as civil servant position as they belong to civil servant cadre but also they can be defined as contractual personnel because of signing of a contraction. The aim of the study is an attempt to define this hybrid form of personnel status - that is becoming widespread in the Turkey’s public personnel system - taking into account all its dimensions. Moreover it is claimed that “stabilized” contractual personnel is not a form of contractility, on the contrary this position has many additional advantages because of its capacity to combine high salaries with a position which is close to civil servant status.

\* Devlet Personel Başkanlığı Uzmanı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi. E-posta: soalbayrak@hotmail.com

\*\* Yrd.Doç.Dr. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı. E-posta: ozkal@politics.ankara.edu.tr

## Giriş

1929 ekonomik krizi sonrasında bunalıma giren kapitalizm, Keynezyen iktisat modelini kendisine çıkış yolu olarak seçti. Refah devleti anlayışına dayanan bu model, devletin, toplumun kalkınmasında öncü rolü oynaması, özel sektör için karsız olan “eğitim”, “sağlık” ve “güvenlik” alanlarında yaptığı yatırımlarla piyasanın ihtiyaç duyduğu parayı enjekte etmesi ve bu sayede içine düşülen bunalımdan çıkılmasını öngörüyordu.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında da devlet eliyle kalkınmayı sağlama ve refah toplumunu yaratma anlayışı devam etti. Bu dönemde, “kalkınma” ve “modernleşme” kavramlarıyla ifade edilen yeni bir model üretildi. Amaç, erken kapitalistleşmiş ülkelerle diğer ülkeler arasında para ve mal transferinin yapılmasını sağlamaktı.<sup>1</sup> Gelişmekte olan bir ülke olarak o dönemde Türkiye’de her şey “ulusal kalkınma” hedefine kilitlenmişti.<sup>2</sup> Ulusal kalkınma hedefini gerçekleştirmeye dönük kamu örgütlenmesinin yaratılması projesinin hayata geçirilmesiyle 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kuruldu. DPT’nin görevi ekonomik, sosyal ve kültürel politikaların-hedeflerin belirlenmesinde ve ekonomik politikayı ilgilendiren faaliyetlerin eşgüdümünün sağlanmasında hükümete yardımcı olmak ve danışmanlık yapmaktı.

Ülkeyi, devlet eliyle ve “ulusal kalkınma planı” aracılığıyla kalkındırmak üzere kurulan DPT’nin, bu işlevi yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu nitelikli personel görece yüksek aylıkla görev yapan “yerli” ve “yabancı” uzmanlardan oluşmaktaydı. İşte bu uzmanların yüksek maaşlarla çalıştırılabilmesi için bulunan formül, bu personelin belirli kadrolar karşılık gösterilerek sözleşmeyle çalıştırılmalarıydı.

DPT için bulunan bu formül, 1980’li yıllardan itibaren Başbakanlığa bağlı diğer kurumlarda da uygulanmaya başlandı ve böylece bir istihdam biçimi olarak tanımlanan ama bir istihdam biçimi olmaktan çok bir ödeme biçimi olan “kadro karşılığı sözleşmeli personel” (KKSP) yaratıldı. Yapılan bu çalışma KKSP olgusunu analiz etmek üzere tasarlanmıştır. Amaç, öncelikle genel kamu personel rejimi düzenlemesi içinde KKSP istihdamını tanımlamak, ilk olarak ne zaman ve nasıl uygulandığı bilgisini vermektir. Çünkü bu zamana kadar yapılan akademik çalışmalarda<sup>3</sup> KKSP uygulamasının ne zaman nerede ve nasıl

1 Sabuktay Ayşegül (2009). *Türkiye’de Devlet ve Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, s.78.

2 Güler Birgül Ayman (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, s.7.

3 KKSP uygulamada yaygın bir istihdam biçimi olmasına rağmen, bu alanda yapılan akademik çalışmaların sayısı oldukça sınırlıdır.

uygulandığına ilişkin doğru bir bilgi bulunmamaktadır. Çalışmada, bu istihdamın nasıl yaygınlaştığı, hangi unvanlar için ve hangi kurumlarda kullanılmaya başlandığı ele alınacak, istihdam ve ücret esasları incelenecek, ayrıca bu statünün memurluk ve sözleşmelilikle karşılaştırması yapılacaktır. Özetle çalışmanın amacı Türkiye’de kamu personel sisteminde giderek yaygınlaşan bir istihdam türü olan ancak 657 sayılı DMK’da tanımlanmayan bu istihdam biçiminin tüm boyutlarıyla ortaya konmasıdır. Bununla birlikte çalışmanın iddiası, bilinenin aksine, KKSP istihdamının sözleşmeliliğin bir türü olmadığı aksine bu istihdam biçiminin ücret yönünden avantajlı bir memurluk istihdam biçimi olduğudur.

### 1. İstihdam Biçimi mi? Avantajlı Maaş Rejimi mi?

1965 Yılında yürürlüğe konulan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) 1926 tarihli ve 788 sayılı Memur Kanunu’nun yerini almıştır. Türkiye’deki kamu personel sisteminin ilkelerini düzenleyen ve uygulamasına yön veren bu Kanunun yürürlüğe konulmasında genel olarak, kamu personelinin hukuki ve mali statülerini tek çatı altında birleştirmek<sup>4</sup>, personel rejimindeki temel bozukluklar ve uyumsuzlukları gidermek<sup>5</sup>, haklarda ve yükümlülüklerde birlik sağlamak<sup>6</sup> amaç edinilmiştir. DMK’nın yürürlükten kaldırdığı 1926 tarihli Memur Kanunu ile memurlar ve müstahdemler olmak üzere ikili bir istihdam yapısı öngörülmüş ancak zaman içerisinde hem bütçe kanunları hem de kurumların teşkilat kanunlarına konulan hükümlerle çok farklı istihdam türleri yaratılmıştır.<sup>7</sup> 657 sayılı DMK’nın ilgili hükümleri incelendiğinde, “Memur Kanunu” dışında hangi istihdam şekillerinin fiilen oluşturulduğu görülmektedir. Bu istihdam türleri şunlardır: Aylıklı ve barem içi ücretliler, daimi ve geçici hizmetliler (geçici hizmetliler de barem içi ve dışı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır), yevmiyeli teknik personel, sözleşmeli personel ve memur niteliğinde iş gören işçiler. İşte 657 sayılı Kanun, dağınık olması nedeniyle adaletsiz ve verimsiz bir biçimde işleyen personel rejiminin düzeltilmesini hedeflemiş<sup>8</sup> ve farklı statüdeki kamu personelinin memur kadrolarına (4/A) atanmalarını sağlamıştır. Bununla birlikte Kanun’un 4/B maddesinde sözleşmeli personel, 4/C maddesinde geçici personel ve 4/D maddesinde işçi istihdamı düzenlemiş ve Türkiye’de kamu alanında çalışacak personel istihdam türleri tanımlanmıştır.

4 Tutum Cahit (1970). “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S.3, s.14.

5 Erkin Vedat (1971). “Personel Rejimini Geliştirme Çabaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.4, S.1, s.41, 42.

6 Tutum Cahit (1968). “Türkiye’de Personel Rejimi Üzerine Düşünceler”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S.3, s.33.

7 Tutum Cahit (1970) s.25, Erkin Vedat (1971) s.54.

8 Canman Doğan (1985). “Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.1, s.3.

Ancak bu yıllarda bir taraftan farklı istihdam biçimleri DMK'nın çatısı altında birleştirilip, toparlanırken diğer taraftan 657 sayılı Kanun'un 4. maddesinde tanımlanmayan ve bu kanunun ortaya çıkış amacına aykırı olan bir statü yaratılmıştır: KKSP. İlginç olan nokta kamu personel rejimimizi düzenleyen hiçbir mevzuatta KKSP adı altında bir istihdam şeklinin ya da statünün yer almaması ve tanımının yapılmamasıdır. Ne DMK'da ne de özel bir kanunda KKSP'nin ne olduğu ve hangi şartlarda bu statüde personel istihdam edilebileceğine dair bir açıklama bulunmamaktadır. KKSP istihdamına imkân tanıyacak düzenlemelerin tamamı, bu statüyü bulunduran kamu kurumlarının kendi teşkilat kanunlarına özel bir hüküm konularak oluşturulmuştur.

Bir tanımlama yapılacak olursa KKSP, Türkiye'deki kamu personel sistemi içerisinde bazı kamu kurumlarının örgüt yasalarına özel hüküm konulmak ve bu kurumların belirli memur kadroları karşılık gösterilmek suretiyle, 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın istihdam edilen personeldir.

KKSP, 657 sayılı DMK ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çerçevesinde ihdas edilmiş bir memur kadrosuna sahiptir. Bununla birlikte sözleşme ile çalıştırıldığı için bir sözleşmeli personel alt istihdam biçimi olarak da kabul edilmektedir. Bu personel hem memur kadrosu işgal etmekte hem de idare ile sözleşme ilişkisi kurmaktadır. Kamu hukuku açısından bu durum, personelin aynı anda iki farklı ve zıt ilişkiyle istihdam edilmesi anlamına gelmektedir.<sup>9</sup>

KKSP çalıştırma, genel kural olarak kurumdaki bütün personeli değil, kurumların şube müdürüne kadar olan üst düzey yönetici kadrolarını, kariyer meslek mensuplarını ve belirli unvandaki bilgi işlem personelinin kapsamaktadır. Şube müdürünün altındaki unvanlar, 657 sayılı DMK çerçevesinde istihdam edilmektedir.<sup>10</sup>

KKSP'nin sözleşme usul ve esasları ile sözleşme ücretleri ve her çeşit diğer ödemeleri, kendi teşkilat kanunlarında yer alan hükümler çerçevesinde her bir kurum için ayrı ayrı çıkarılan ilgili Bakanlar Kurulu kararları ekinde yer alan sözleşmeli personel hakkında hizmet sözleşme esasları ile düzenlenmiştir. Bireysel sözleşme ya da çıkarılan çalışma esasları dışında ise 657 sayılı DMK'ya tabidirler. Bireysel sözleşmelerde ya da çalışma esaslarında "hüküm bulunmadığı hallerde 657 sayılı DMK hükümleri uygulanır" biçiminde bir kural konulmaktadır.

9 Aslan Onur Ender (2005). *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, Anlara: TODAİE Yayınları, s.341.

10 Bu genel kuralın istisnası için bkz: (Aslan, 2005: 342, 343) ve Tablo 1.

## 2. Planlama Yönetiminden Merkez Bürokrasiye

DMK'nın ortaya çıkış amaçlarından ilkinin istihdam yapısını düzenlemek olduğundan bahsetmiştik. Bu amaçla Kanunda memuriyet statüsüne bağlı olarak kadrolar oluşturulmuş, her bir kadro, bir sınıf, unvan ve dereceyle tanımlanmıştı. Memurların maaşları da bu parametreler dikkate alınarak gösterge ve maaş katsayısının çarpımıyla bulunuyordu. Kanun kapsamındaki tüm memurlar için aynı maaş hesabı öngörülmüş ve maaş farklılaştırılmasının önüne geçilmişti.

Kanunla farklı statülerden devlet memurluğuna geçenlerin daha önceden almakta oldukları aylıklarla, memuriyet statüsünde alacakları maaşlar arasında fark ortaya çıkmış ve bu farkın tazminat olarak ödeme yoluyla giderilmesi sağlanmıştı. Ancak farklı statüde personel çalıştıran kamu kurumları için "ortak maaş rejimi" uygulaması sıkıntıya yol açmış ve kurumlar bu rejimin dışına çıkma ve özellikle olduğunu düşündükleri memurlarına daha fazla maaş verme arayışlarına başlamışlardır. İşte KKSP istihdamı bu arayışlar sonucunda ortaya çıkmıştır.

KKSP uygulaması ilk olarak DPT'de başlamıştır. DPT'nin kuruluş döneminde, 47'si planlama uzman ve uzman yardımcısı kadrosunda olmak üzere toplam 89 personel çalışmaktaydı. Örgütün uzman ve uzman yardımcılarının, maaş rejimine bağlı kalmamak için KKSP olarak çalıştırılmasına başlanmış<sup>11</sup> ve 1973 tarihli Bütçe Kanununun DPT'ye ait bölümüne şu hüküm konulmuştur:

*"Müsteşar, Müşavir, Genel Sekreter, Daire Başkanı, Şube Müdürü, Uzman ve Uzman Yardımcısı kadrolarının gerektirdiği hizmetler, bu kadrolar karşılık gösterilerek, 657 sayılı Kanunun değişik 237 nci maddesinin (e) fıkrası uyarınca Bakanlar Kurulunca tespit edilen esaslar çerçevesinde, sözleşmeli elemanlara gördürülebilir."*<sup>12</sup>

İşte bu hüküm bugün tartışmakta olduğumuz KKSP istihdamının ilk hali ve uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır.<sup>13</sup> Hüküm bir başka yönüyle, bütçe kanunlarıyla nasıl genel personel rejimi dışında istihdam koşulları yaratıldığına da işaret etmektedir. Bu olanaktan yabancıların da yararlanabilmesi ise DPT'ye özgü bir uygulama olmuştur. Bütçe kanununa konulan bu hükümden sonra kadrolar

11 Aslan Onur Ender (1998). "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C.31, S.1, s.106.

12 Düstur Tertip: 5, Cilt:12, s.1062.

13 KKSP uygulamasının başlangıcı genelde 223 sayılı "Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" (R.G.:18.6.1984, 18435)'ye dayandırılmaktadır. Ancak bu KHK'nın kaynağını 1973 tarihli Bütçe Kanunu'na dayandırmak mümkündür.

karşılık gösterilerek sözleşmeli personel çalıştırılması DPT'nin teşkilat Kanununa konulan hükümlerle, bütçe kanunundan çıkarılmış ve adeta sürekli hale getirilmiştir.

DPT'ye "esnek" bir personel siyaseti izleme olanağı veren bu düzenlemeyle kamu personeli DPT'yi diğer örgütlere tercih etmeye başlamıştır. Bunun nedenleri arasında ise uzmanlara özel statüler tanınması ve diğer kamu örgütlerine oranla daha yüksek maaş ödenmesi<sup>14</sup> sayılmıştır. Ancak bu yapı kısa bir süre sonra örgütte fazla personel istihdamının neden olmuş ve 1981 yılı başında örgütte 330'u aşkın uzman ve danışman çalışmaya başlamıştır.<sup>15</sup>

Böylece hem DMK'ya tabi olup hem de bu Kanunun ücret rejimi dışında olmak ve görece yüksek maaş almak diğer kamu kurumlarında çalışan diğer bürokratlar için de cazip hale gelmiş ve bu bürokratlar da KKSP statüsüne geçiş için yollar aramaya başlamışlardır. Formül tıpkı DPT örneğinde olduğu gibi teşkilat kanunlarına hüküm koyma yoluyla bulunmuş ve başta Başbakanlık olmak üzere bazı kurumlar bu formülü hayata geçirmişlerdir.

Aşağıdaki tablo kamu kurumlarının KKSP istihdam uygulamasına geçiş tarihlerini ve sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanlarını göstermektedir.

**Tablo 1: KKSP Çalıştıran Kurumlar, Yasal Dayanakları ve Sözleşme İçin Karşılık Gösterilen Kadro Unvanları**

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Başbakanlık	10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Kanun md. 35. (27.12.1991 tarihinde 475 sayılı KHK ile eklendi)	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Başbakan Başmüşaviri, Başbakan Müşaviri ve Başbakanlık Müşavirleri, Teftiş Kurulu Başkanı, Bakanlar Kurulu Sekreteri, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Genel Müdür ve Genel Müdür Yardımcıları, Başkan ve Yardımcıları, Daire Başkanı ve Yardımcıları ile Uzman, Daire Tabibi, Dış Tabibi, Uzman ve Uzman Yardımcısı, Çözümleyici, Programcı

14 Şaylan Gencay (1981). "Planlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi 1981 Özel Sayısı*, s.200.

15 Aslan Onur Ender (1998). s.107.

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	10.06.1994 Tarihli ve 540 sayılı KHK Madde 31	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Sekreter, Genel Müdür, Müsteşar Müşaviri, I.Hukuk Müşaviri, Genel Sekreter Yardımcısı, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Müsteşarlık Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Planlama Uzmanı, Şube Müdürü, Planlama Uzman Yardımcısı ile Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığında fiilen görevli Bilgisayar Mühendisi ve Çözümleyici
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları	09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun Madde 7	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Müsteşarlık Müşaviri, Genel Müdür, Kurul Başkanı, I.Hukuk Müşaviri, Personel Dairesi Başkanı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı, Genel Müdür Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Daire Başkanı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürü ve Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdür Yardımcısı, Bölge Müdürü ve Bölge Müdür Yardımcısı, Serbest Bölge Müdürü ve Serbest Bölge Müdür Yardımcısı Şube Müdürü, Hazine Uzmanı, Dış Ticaret Uzmanı, Hazine Uzman Yardımcısı, Dış Ticaret Uzman Yardımcısı, Çözümleyici, Programcı
Devlet Personel Başkanlığı	08.06.1984 tarihli ve 217 sayılı KHK ek madde 1 (08.04.1990 tarihli ve 417 sayılı KHK ile eklendi)	Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Uzman Yardımcısı ve Çözümleyici
Savunma Sanayii Müsteşarlığı	07.11.1985 tarihli ve 3238 sayılı Kanun Madde 8 (20.03.1991 tarihli ve 3704 sayılı Kanun ile eklendi)	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Avukat, Daire Tabibi, Şube Müdürü, Uzman, Uzman Yardımcısı

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	17.03.1984 tarihli ve 2985 sayılı Kanun Ek Madde 3 (09.04.1990 tarihli ve 412 sayılı KHK ile eklendi)	Başkan, Başkan Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Şube Müdürü (uzman), Müşavir Avukat, Daire Tabibi, Uzman, Uzman Yardımcısı
GAP İdaresi Başkanlığı	27.10.1989 tarihli ve 388 sayılı KHK madde 6 (09.04.1990 tarihli ve 418 sayılı KHK ile eklendi)	Başkan ve Başkan Yardımcısı
Diyanet İşleri Başkanlığı	22.06.1965 tarihli ve 633 sayılı Kanun Ek Madde 1 (29.05.1991 tarihli ve 3745 sayılı Kanunla eklendi, 01.07.2010 tarihli ve 6002 sayılı Kanunun 19 uncu maddesiyle yeniden düzenlendi)	Başkan, Başkan Yardımcısı, Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı ve Üyesi, Mushafları İnceleme ve Kıraat Kurulu Başkanı ve Üyesi, Rehberlik ve Teftiş Başkanı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Döner Sermaye İşletme Müdürü, Şube Müdürü, Diyanet İşleri Uzmanı ve Diyanet İşleri Uzman Yardımcısı, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzmanı, Din İşleri Yüksek Kurulu Uzman Yardımcısı, Bilgisayar Programcısı ve Bilgisayar Çözümleyicisi, Genel Müdür, Strateji Geliştirme Başkanı, Başkanlık Müşaviri, Basın ve Halkla İlişkiler Müşaviri, Özel Kalem Müdürü, Daire Tabibi, Dış Tabibi, Mimar, Mühendis, Astronom, Mütercim
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanun Madde 6	Başkan, Başkan Yardımcısı, Başkanlık Müşaviri, I.Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Proje Grup Başkanı, Avukat, Uzman (Şube Müdürü), Uzman, Uzman Yardımcısı, Daire Tabibi
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun madde 97 (30.05.1991 tarihli ve 3753 sayılı Kanunla eklendi)	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü



Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Denizcilik Müsteşarlığı	10.08.1983 tarihli ve 491 sayılı KHK ek madde 3 (16.12.1999 tarihli ve 4490 sayılı Kanun madde 15)	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, I.Hukuk Müşaviri, Genel Müdür Yardımcısı, Müsteşarlık Müşaviri, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Bölge Müdürü, Bölge Müdür Yardımcısı, Gemi Sörvey Kurulu Başkanı, Liman Başkanı, Gemi Sörvey Kurulu Uzmanı, Denizcilik Uzmanı, Denizcilik Uzman Yardımcısı, Şube Müdürü, Uzman, Mühendis, Kaptan, İstatistikçi, Matematikçi, Fizikçi, Biyolog, Mütercim, Çözümleyici, Programcı,
Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı	06.11.2003 tarihli ve 5000 sayılı Kanun madde 26	Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Müşavir, Şube Müdürü, Patent Uzmanı, Marka Uzmanı, Uzman, Patent Uzman Yardımcısı, Marka Uzman Yardımcısı, Mütercim, Çözümleyici, Programcı, Bilgisayar İşletmeni
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	10.11.2005 tarihli ve 5429 sayılı Kanun madde 45	Başkan, Başkan Yardımcısı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, İstatistik Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Bölge Müdürü, Türkiye İstatistik Kurumu Uzmanı, Türkiye İstatistik Kurumu Uzman Yardımcısı, İstatistikçi, Matematikçi, Mühendis, Programcı
Vakıflar Genel Müdürlüğü	08.06.1984 tarihli ve 227 sayılı KHK ek madde 1 (22.05.1991 tarihli ve 3744 sayılı Kanunla eklendi)	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Vakıflar Meclisi Üyesi, Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Müdür Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Şube Müdürü, Taşra Teşkilatında Bölge Müdürü
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü	08.01.1986 tarihli ve 3254 sayılı Kanun Madde 32/B (17.06.1992 tarihli ve 3812 sayılı Kanunla eklendi)	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Müşavir, Müfettiş, Meteoroloji Uzmanı ve Uzman Yardımcısı, Şube Müdürü, Mühendis, Matematikçi, Fizikçi, Jeomorfoloğ, İstatistikçi, Tabip, Diş Tabibi, Tekniker, Programcı, Çözümleyici

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü	25.11.2010 tarihli ve 6083 sayılı Kanun madde 6	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, I. Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Tapu ve Kadastro Uzmanı, Tapu ve Kadastro Uzman Yardımcısı
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü	08.06.1984 tarihli ve 231 sayılı KHK ek madde 1 (08.04.1990 tarihli ve 417 sayılı KHK ile eklendi)	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Şube Müdürü
SHÇEK Genel Müdürlüğü	24.05.1983 tarihli ve 2828 sayılı Kanun Madde 16 (14.03.1991 tarihli ve 3703 sayılı Kanunla eklendi)	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, I.Hukuk Müşaviri, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, Müşavir, Daire Başkanı, Başmüfettiş, Şube Müdürü, Müfettiş, Avukat, Uzman Tabip, Tabip, Dış Tabibi, Mimar, Mühendis, Bilgisayar İşletmeni, Bilgisayar Programcısı, Eğitim Merkezi Müdürü, Döner Sermaye Merkez Müdürü; Taşra Teşkilatındaki Müdür, Müdür Yardımcısı, Uzman Tabip, Tabip, Sosyal Çalışmacı, Psikolog, Çocuk Gelişimcisi, Fizyoterapist, Öğretmen, Çocuk Eğiticisi, Hemşire, Hemşire Yardımcısı, Hizmetli
Gençlik Ve Spor Genel Müdürlüğü	21.05.1986 tarihli ve 3289 sayılı Kanun Ek Madde 6	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Federasyon Genel Sekreteri, Spor Kontrolörü ve Yardımcısı, Tabip, Hukuk Müşaviri, Avukat, Mimar, Mühendis, Müfettiş, Şube Müdürü, Mütercim, Aşçı
Adli Tıp Kurumu	14.04.1982 tarihli ve 2659 sayılı Kanun madde 26 (26.03.1987 tarihli ve 3334 sayılı Kanunla eklendi)	Adli Tıp Kurumu Başkanı, Başkan Yardımcıları, İhtisas Kurulları Başkan ve Üyelikleri

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	24.06.2009 tarihli ve 5916 sayılı Kanun madde 13	Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcısı, Başkan, Basın Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Genel Sekreter Müşaviri, Daire Başkanı, Avrupa Birliği İşleri Uzmanı ve Uzman Yardımcısı, Mütercim
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	10.11.2004 tarihli ve 5256 sayılı Kanun madde 24	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Aile ve Sosyal Araştırma Uzmanı, Aile ve Sosyal Araştırma Uzman Yardımcısı, Şube Müdürü
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	27.10.2004 tarihli ve 5251 sayılı Kanun madde 23	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı, Hukuk Müşaviri, Kadının Statüsü Uzmanı, Kadının Statüsü Uzman Yardımcısı
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü	01.12.2004 tarihli ve 5263 sayılı Kanun madde 13	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, 1. Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Daire Başkanı, Sosyal Yardım Uzmanı ve Sosyal Yardım Uzman Yardımcısı
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Bşk.	24.03.2010 tarihli ve 5978 sayılı Kanun madde 21	Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Başkanlık Müşaviri, 1. Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Basın Müşaviri, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzmanı, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Uzman Yardımcısı
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	17.02.2010 tarihli ve 5952 sayılı Kanun madde 13	Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Daire Başkanı, 1. Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Mühendis, Mütercim, Sosyolog, Psikolog, Antropolog, Uzman, Çözümleyici, Programcı, İstatistikçi, Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni
Darphane ve Damga Matbaası Genel Müd.	09.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun Madde 7	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı

Kurum adı	Yasal dayanak	Sözleşme için karşılık gösterilen kadro unvanları
Türkiye Yazma Eserler Kurumu Bşk.	28.12.2010 tarihli ve 6093 sayılı Kanun madde 7	Başkan, Daire Başkanı, Bölge Müdürü, 1. Hukuk Müşaviri, Hukuk Müşaviri, Araştırma ve Eğitim Merkezi Müdürü, Yazma Eser Kütüphane Müdürü, Yazma Eser Uzmanı, Yazma Eser Uzman Yardımcısı
Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların AB Birimleri	14.04.1989 tarihli ve 367 sayılı KHK madde 4	AB Uzmanı, AB Uzman Yardımcısı
M.S.B Akaryakıt İkmal ve NATO Pol. Tes. İşl. Bşk.	05.04.2001 Tarihli ve 4636 sayılı Kanun madde 10	Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Bölge Müdürü
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun Madde 97	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü
Türk Tarih Kurumu	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun Madde 97	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü
Türk Dil Kurumu	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun Madde 97	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü
Atatürk Kültür Merkezi	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun Madde 97	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü
Atatürk Araştırma Merkezi	11.08.1983 tarihli ve 2876 sayılı Kanun Madde 97	Başkan, Başkan Yardımcısı, Genel Sekreter, Kurum ve Merkez Sekreteri, Daire Başkanı ve Şube Müdürü
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	09.07.1982 tarihli ve 2690 sayılı Kanun Madde 12	Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı, Genel Sekreter, Grup Başkanı, Merkez Müdürü, Merkez Müdür Yardımcısı, Bölüm Başkanı, Mühendis, Astronom, Fizikçi, İstatistikçi, Kimyager, Şehir Plancısı, APK Uzmanı, Eğitim Uzmanı, Uzman, Tekniker, Teknisyen

### 3. Bürokratik Elit Oluşturma Aracı

KKSP uygulaması 1980 sonrasında “alternatif bürokrasisi”nin yaratılmasında önemli rol oynamıştır. Bu şekilde bürokrasi 1983’ten sonra yeniden yapılandırılmıştır. Bunun ilk örnekleri “Özal’ın prensleri” olarak bilinen kişilerdir. Genç, ABD’de eğitim görmüş ya da Dünya Bankası gibi mali merkezlerde çalışan bu kişiler<sup>16</sup> kamuda KKSP olarak çalışmaya başlamışlar ve bu sayede yüksek maaşlar almışlardır. Bu durum bürokrasinin içinde farklı statüler doğmasına yol açmıştır.

1980’lerden sonra bürokrasi uluslararası kuruluşlarla Türkiye’nin dönüşüm süreci arasında bir taşıma kayışı rolünü üstlenmiştir.<sup>17</sup> Yurtdışında eğitim görmüş ve Amerikan kapitalizminin ideolojisini benimsemiş bürokratlar ülke yönetiminde önemli görevlere getirilmiştir. Bununla birlikte refah devleti anlayışına uygun olarak örgütlenmiş geleneksel bakanlık yapısı parçalanarak (Maliye Bakanlığında Hazine ve Gümrük Müsteşarlıklarının ayrılması, Sanayi ve Ticaret Bakanlığında Dış Ticaret Müsteşarlığının ayrılması) yeni oluşturulan bu kurumlarda<sup>18</sup> KKSP çalıştırılması yöntemi benimsenmiştir. Bu yapılanma, kamu yönetimindeki köklü dönüşümün önemli taşıyıcı unsurlarından biri olmuştur.

Başbakanlık, DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı gibi kamu örgütlenmesini “yatay kesen” konumda olan ve tüm kamu yönetimini ilgilendiren düzenlemeleri yapan merkezi örgütlenmelerde genel rejimin dışında bir yöntemle KKSP çalıştırılması ve farklı maaş rejiminin uygulanması aynı zamanda bürokratik bir elitin oluşmasına da hizmet etmiştir.

Bununla birlikte kadro karşılığı sözleşmelilik, 1980 askeri darbe döneminin kullanılan istihdam biçimlerinden biri olmuştur. 5.11.1980 yılında kabul edilen 2333 sayılı “Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanun”<sup>19</sup>la bazı kamu kurumlarında bulunan personel, sürekli kadrolarda bu kadrolar karşılık gösterilmek suretiyle Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla sözleşmeli olarak çalıştırılabilir kararı alınmıştır. Daha sonra 393 sayılı KHK<sup>20</sup> ile bu kanunun uygulama süresi 1.1.1991 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu yasal düzenlemeler

16 Güler Birgül Ayman (1996) s.61.

17 Dikmen Ahmet Alpay (2009). “Kriz ve İnsan”, Dikmen A. A., Ertuğrul İlder (der.), *Kriz ve...*, Ankara: Tan Yayınları, s.60.

18 Dikmen Ahmet Alpay (2009) s.60.

19 R.G.:7.11.1980, 17153.

20 “Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanunun Uygulama Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname”, R.G.: 27.11.1989, 20385.

darbenin hemen sonrasında askeri personelin idari görevlerde çalıştırılması amacıyla kullanılmıştır.<sup>21</sup>

#### **4. İstihdam Koşulları: Memura Yakın Sözleşmeliye Uzak**

KKSP'in istihdam şartlarının belirlendiği her hangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple uygulamadan yola çıkarak KKSP istihdam özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

*a) DMK'da ya da başka bir kanunda bir istihdam türü olarak tanımlanmamışlardır.*

KKSP uygulaması, ilk kez bütçe kanunu aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. 1980'li yıllardan sonra ilk önce DPT sonra Başbakanlık olmak üzere kurumların teşkilat kanunlarına "sözleşmeli personel" başlığı konularak bu başlık altında kimlerin kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği tanımlanmıştır. Bunun dışında hiç bir genel ya da özel yasal düzenlemede "kadro karşılığı sözleşmeli personel" adı altında bir istihdam türü öngörülmemiştir.

*b) Kadro unvanı ayrımı vardır.*

KKSP uygulamasının olduğu kamu kurumunun kadro cetvelindeki tüm kadrolar karşılık gösterilerek sözleşme yapılmamaktadır. Her kurumun kendi örgüt yasasında hangi unvanlar karşılık gösterilerek sözleşme yapılacağı tek tek sayılmıştır. Kanunda sayılmayan kadrolar için sözleşme yapılamaz. Dolayısıyla aynı kurum içerisinde sözleşme yapılacak personel açısından kadro unvanı ayrımı yapılmaktadır. Örgüt yasalarına bakıldığında genellikle kurumun daire başkanı ve üstü seviyesindeki yöneticileri, kurumun meslek memurları (uzman yardımcısı ve uzmanlar) ve bilişim personelinin sözleşme yapılabilecekler olarak belirlendiği gözlenmektedir. Ancak istisnai olarak bazı kurumlarda yardımcı hizmetler sınıfındakiler dâhil tüm kadro unvanları karşılık gösterilerek de sözleşme yapılabilmektedir.<sup>22</sup>

*c) Mutlaka bir kadro karşılık gösterilerek istihdam edilirler.*

Adından da anlaşılacağı gibi bu sözleşmeliliğin olabilmesi için mutlaka bir kadro bulunması gerekir. Yani sözleşmelilik memurlukta olduğu gibi bir kadroya bağlanmıştır.

*d) Başbakanlık ve Bağlı kuruluşlarında, Belediye ve bağlı kuruluşlarında ve bazı üst kurullarda istihdam edilirler.*

21 Örnek olarak bkz. "Emekli Tuğamiral Necati Ülseven'in D.B. Deniz Nakliyatı T.A.Ş. Genel Müdür Yardımcılığı (İdari) Kadrosunda Sözleşmeli Çalıştırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, R.G.: 9.2.1981, 17246; "Emekli Yüksek Mühendis Tuğamiral Fikret Çınar'ın Denizcilik Bankası T.A.O. Genel Müdür Yardımcılığı Kadrosunda Sözleşmeli Olarak Çalıştırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı", R.G.: 9.2.1981, 17246.

22 Bkz. Tablo 1.

KKSP uygulaması bakanlıklarda yoktur. KİT'lerde de bu istihdam türü bulunmaz. Geleneksel olarak bir devlet bakanlığına bağlı olarak çalışan ancak Hükümetin görev dağılımına göre bazen hizmet bakanlığına da bağlanabilen kurumlarda (Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü vb) bu uygulamaya yer verilirken geçmişten beri Başbakanlık bağlı kuruluşu olmayan kurumlarda (Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü vb) KKSP uygulaması yoktur.

Ayrıca 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. Maddesine göre belediye ve bağlı kuruluşlarında da KKSP çalıştırılmaktadır. Bu maddeye göre;

*“Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Sözleşmeli personel eliyle yürütülen hizmetlere ilişkin boş kadrolara ayrıca atama yapılamaz. Bu personelin, yürütecekleri hizmetler için ihdas edilmiş kadro unvanının gerektirdiği nitelikleri taşımaları şarttır.”*

Ülkemizde bazı üst kurullarda da KKSP çalışmaktadır. Örneğin Radyo Televizyon Üst Kurulu ve Telekomünikasyon Kurumu (RTÜK) Personel Yönetmeliğinde;<sup>23</sup>

*“asli ve sürekli görevlerde memur statüsünde kadro karşılık gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak veya kadro aylığı ödenmek suretiyle çalıştırılan memur personeli kapsar.” hükmü bulunmaktadır.*

Yine Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK) İnsan Kaynakları Yönetmeliği<sup>24</sup>ne göre;

*“kurumda kadro karşılığı istihdam eden personelin, ücretleri ile diğer mali ve sosyal hakları Kurul tarafından belirlenir. Kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalışan personel dışında kalan personel ise mali ve sosyal haklar bakımından DMK'nın hükümlerine bağlıdır.”*

Üst kurulların kuruluş ve görev esasları belli bir yapıda olmadığından istihdam türlerinde de bir örneklik bulunmamaktadır.<sup>25</sup> Ancak şu an için RTÜK'de ve BDDK'da KKSP çalıştığını söylemek mümkündür.

23 RG.:8.11.2002, 24930.

24 R.G.:10.2.2007, 26430.

25 Köroğlu Özlem Taner (2011). “Bağımsız İdari Otoritelerin Personel Yapısı ve Kamu İstihdam Sisteminde Dönüştürücü Etkileri”, *Mülkiye*, C. XXXV, s. 101.

e) Devlet memurlarının yararlandığı haklardan yararlanırlar:

KKSP aslında devlet memurudur. Bu anlamda devlet memurları için 657 sayılı DMK'da tanımlanan hak ve yetkilere sahiptirler:

Çalışma saatleri, Bakanlar Kurulunca memurlar için tespit edilen çalışma saat ve sürelerinin aynıdır. Bununla birlikte ilgili, kendisine verilen görevleri çalışma saat ve süreleri ile bağlı olmaksızın sonuçlandırmak zorundadır. İlgiliye, 657 sayılı DMK hükümlerine göre hizmet süreleri 10 yıla kadar (10 yıl dâhil) 20 gün, 10 yıldan fazla ise 30 günlük yıllık izin verilir. Hastalık izinleri 657 sayılı DMK hükümlerine göre verilir. İlgili ile eşinin ve bakmakla yükümlü olduğu ana, baba ve çocuklarının hastalanmaları halinde, evlerinde veya resmi veya özel sağlık kurumlarında ayakta veyahut yatarak tedavileri gerektiği hallerde 657 sayılı Kanun ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan Devlet Memurlarının Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği'nin ilgili hükümleri uyarınca işlem yapılır.

Bu anlamda kadro karşılığı sözleşmelilik, 657 sayılı DMK'nın maaş rejimine açılmış bir deliktir. Yani bu personel, 657'nin sadece maaş rejimine tabi değildir. Onun dışında tüm yükümlülükleri yerine getirir, tüm haklarından faydalanırlar.

Bu personelin istihdam koşullarını memurluk, sözleşmelilik ve KKSP'nin kıyaslandığı temel bir tablo üzerinden yapmak konuya açıklık sağlayacaktır.

**Tablo 2: Memur, KKSP ve Sözleşmeli Personelin İstihdam Koşulları Açısından Karşılaştırılması**

İstihdam Koşulları	Memur	KKSP	Sözleşmeli
Bir kadroya sahip olarak çalışma	√	√	×
Bir sözleşmeye bağlı olarak çalışma	×	√	√
Bir pozisyona bağlı olarak çalışma	×	×	√
Derece ve kademeye sahip olma	√	√	×
Disiplin işlemlerine tabi olma	√	√	×
Maaş ve diğer mali hakları sözleşmeyle belirlenme	×	√	√
Yeşil pasaport alabilme	√	√	×
Kurumlar arasında yer değiştirebilme	√	√	×
Görevde yükselme (terfi) yoluyla üst kademelere atanma	√	√	×
Sözleşmenin feshi halinde kadroya dönüş	-	√	×
Memuriyet kadrolarına vekalet	√	√	×





Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere KKSP bir kadroya sahip olarak çalışma, derece ve kademeye sahip olma, yeşil pasaport alabilme, kurumlar arasında yer değiştirebilme, görevde yükselme yoluyla üst kademelere atanma, memur kadrolarına vekâlet bakımından memurla aynı güvenceye sahiptir. Bununla birlikte sözleşmesinin feshi halinde kadroya dönüş hakkı da saklıdır. Bu anlamda KKSP'nin, sözleşmeli personel değil memurluğa göre maaş yönünden daha avantajlı olan bir "üst" memurluk istihdam biçimi olduğunu söylemek mümkün hale gelmektedir.<sup>26</sup>

### 5. Genel Maaş Rejimine Açılan Büyük Delik

Bu istihdam biçimine uygun olarak sözleşmeyle çalışanlar 657 sayılı DMK'da tanımlanan memur ve sözleşmeli personel göre ücret yönünden oldukça avantajlı durumdadır. Aslan'a göre Türkiye'de bürokrasinin belirli kurumlarında ve bu kurumlar içerisinde de en üst düzeydeki personel için uygulanan bu istihdam biçimi, 657 rejiminin maaş düzeninden bir kaçıştır. Bürokrasinin en üst düzey bu "ayrıcılık" kesimi, sözleşmeli personel statüsünden ve memurlardan daha yüksek maaşlarla istihdam edilmektedirler.<sup>27</sup>

KKSP'ye sözleşmelerinde belirtilen tutarlar dâhilinde "sözleşme ücreti" ödenmektedir. Sözleşme ücretinin gerek belirlenmesinde memurlar gibi gösterge-katsayı sistemi değil, Bütçe Kanunu ve Bakanlar Kurulu'nun doğrudan belirlediği bir "ücret"lendirme sistemi söz konusudur.<sup>28</sup> Bakanlar Kurulu kararlarında genellikle sözleşmeli personel ödenecek ücretlerin alt ve üst sınırı belirlenmektedir. Söz konusu limitler dâhilinde kalınmak kaydıyla ilgili ve yetkili merci arasında sözleşme imzalanmaktadır. Sözleşme ücretinden gelir ve damga vergisi kesilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarında memur kavramı içerisinde görevlendirilenlere hangi ödemelerin yapılacağı 657 sayılı DMK'da

26 KKSP'yi sözleşmeli personel istihdam türlerinden biri olarak tanımlayan çalışmalar bulunmaktadır. Aslan'a göre hukuka uygunluğu tartışmalı olan bu statü memur kadrosu işgal ettiğinden dolayı "diğer sözleşmeli alt istihdam biçimleri arasında" en yüksek güvenceye sahip olan statüdür. Aslan (2005) s. 341, Güler de kadro karşılıklı sözleşmeliliği kurumsal sözleşmelilik türlerinden biri olarak tanımlamaktadır. Güler (2005) s. 119.

27 Aslan Onur Ender (2005) s.347.

28 Aslan Onur Ender (2010). "Fordizmden Post-Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni", *Amme İdaresi Dergisi*, C.43, S.1, s.103.

veya bu Kanun ölçü alınarak kurum ve kuruluşların kendi teşkilat kanunlarında belirlenmiştir. KKSP'ye hangi tür ödemelerin yapılacağı hususunda ise, o kurum veya kuruluşların teşkilat kanunlarında açıkça bir hüküm bulunması veya sözleşmeli personele yapılacak her türlü ücret ödemelerinde açık bir yetkilendirmenin yapılmış olması gerekir.

Bunun dışında KKSP'ye yapılan ek ödemeler şunlardır;

\* 6.2.1997 tarihli ve 97/9021 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla<sup>29</sup> sözleşme ücretlerine ilave olarak Yan Ödeme Kararnamesinde işgal etmekte oldukları kadroları için belirlenen “özel hizmet tazminatı” tutarında ödeme yapılmaktadır. Özel hizmet tazminatından sadece damga vergisi kesilmektedir.

\* Avrupa Topluluğu ve Adli Tıp Kurumu Başkanlığı hariç, yukarıda sayılan kamu idarelerinde çalışan KKSP'ye Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarında bir aylık sözleşme ücreti tutarında “ikramiye” verilmektedir. Söz konusu idarelerin bazılarında ise bu ikramiyelere ilave olarak ayrıca emsallerine göre olağanüstü gayret ve çalışmaları görülen ve başarılı görev yaptıkları tespit edilen personel ile ilgili mevzuatındaki diğer şartları taşıyanlara, “teşvik ikramiyesi”<sup>30</sup> verilmektedir. İkramiyeler gelir ve damga vergisine tabidir.

\* İlgili mevzuatında ve söz konusu idarelerin sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin kararında fazla çalışma ücreti ödeneceği düzenlenmiş olanlara, en yüksek Devlet memuru aylığı üzerinden derecelerine göre farklı oranlarda nispi fazla çalışma ücreti ödenmektedir. Bu ödemedden sadece damga vergisi kesilmektedir.

\* KKSP'den sadece Başbakanlık Müsteşarınca, 30.11.1984 tarihli ve 84/8813 sayılı Kararda yer alan hüküm uyarınca 657 sayılı Kanuna ekli IV sayılı cetvelde belirlenenlere makam tazminatının yarısı ayrıca ödenmektedir. Bundan sadece damga vergisi kesilmektedir.<sup>31</sup>

29 Ekli 2 sayılı listede adları yazılı kuruluşlarda (Başbakanlık, Devlet Planlama Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Atatürk Kültür, Dil Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı ve Bağlı Kuruluşları, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, GAP İdaresi Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayi Müsteşarlığı, Çeşitli Kurumlardaki Avrupa Birliği Uzman ve Uzman Yardımcıları) kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılanlara “Özel Hizmet Tazminatı” ödenmeyeceğine ilişkin 9.1.1996 tarihli ve 96/7822 sayılı Kararname ile diğer kararnamelerde yayımlanan hükümlerin uygulanmayarak, 657 sayılı DMK'nın 1327 sayılı Kanunun 71 inci maddesi ile eklenen “Zam ve Tazminatlar” başlıklı ek maddesinde yer alan “Özel Hizmet Tazminatı”nın söz konusu personele atandıkları kadrolar göz önüne alınmak suretiyle, adı geçen Kararname ile belirlenen oranlar ile aynı konuda daha sonra çıkarılacak kararnamelerde belirlenecek oranların 1/1'inin başka bir işleme gerek kalmaksızın ödenmesi Bakanlar Kurulunca 6.2.1997 tarihinde kararlaştırılmıştır.

30 Bkz. Tablo 3.

31 KKSP'in hepsi makam tazminatı almamaktadır. Danıştay'ın 2008 yılında Milli Güvenlik Kurulu için aldığı bir karara göre KKSP'ye makam tazminatı ödenmez: (KT:2.12.2008, Karar

\* Genel olarak KKSP, Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabi olup, söz konusu personelin emekli kesenekleri, kadro aylığı verileri dikkate alınmak suretiyle emekli keseneği matrahına giren unsurları üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Aşağıdaki tablo çalıştıkları kurumlar ve unvanlar bakımından KKSP'in aldıkları en üst ve en düşük ücret aralıklarını göstermektedir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere KKSP'in çalıştıkları kuruma ve unvanlarına göre aldıkları ücret farklılaşmaktadır. Bununla birlikte verilen ikramiye miktarlarında da kurumlararası farklılık bulunmaktadır. Kimi kurumda 4+2=6 ikramiye verilirken kimi kurumda 4 ikramiye verilmekte kimi kurumda ise ikramiye verilmemektedir. Buradaki (+2) teşvik ikramiyesidir. Teşvik ikramiyesinin, “üstün gayret ve çalışmaları sonucunda emsallerine göre başarılı çalışma yaptıkları tespit edilenlere Başkanın teklifi, ilgili Bakanın uygun görüşü üzerine Başbakan onayı ile verilmesi” hükmüne bağlanmıştır. Böylece teşvik ikramiyesi ile personelin “performansı” arasında bağ kurulmuştur. 2000'lerde çıkan teşkilat yasalarıyla KKSP uygulamasında, maaşın bir bölümünün performans değerlendirilmesine göre ödemesi kabul edilmiştir.<sup>32</sup> Ancak Aslan'a göre “performansa dayalı ödeme sistemiyle, personelin yaşam kaynağı olan ücret, bütünüyle amirlerin sübjektif değerlendirme dünyasına hapsedilmiştir.”<sup>33</sup> Uygulamada “performans” ölçütüne bakılmadan herkese ödenen bu ikramiye bazı durumlarda atamaya yetkili amirin takdiriyle ödenmeyebilmektedir.<sup>34</sup>

---

No: 9920, Esas No: 9721) “ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği personelinin özlük haklarını düzenleyen 2945 sayılı Kanunun 17. maddesi hükmünde ve bu Kanunun uygulamasına ilişkin usul ve esasları düzenleyen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği hükümlerinde, sözleşmeli personelin aylık ücretlerinin, Genel Sekreterin teklifi ve Başbakanın onayı ile tespit edileceği, kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak istihdam edilecek personele ödenecek sözleşme ücretinin; ikramiye, zam ve tazminat miktarı ile diğer mali ve sosyal hakların Başbakanlık merkez teşkilatında kadro karşılığı gösterilmek suretiyle sözleşmeli olarak çalıştırılan personel hakkında yapılan uygulamanın emsal alınarak saptanacağı belirtilmiş olup, Genel Sekreterlikte sözleşmeli olarak görev yapan personele sözleşme ücretleri dışında veya bu ücretleri kapsamında ayrıca makam tazminatı ödeneceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır.”

32 Teşkilat yasalarında performansa dayalı ödemenin ilk defa yer aldığı kurumlardan biri Türkiye İstatistik Kurumu, bir diğeri Sosyal Güvenlik Kurumu'dur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Aslan Onur Ender (2010) s. 113-115.

33 Aslan Onur Ender (2010) s. 113.

34 Konuya ilişkin Danıştay 11. Daire'nin E: 2003/771, K: 2005/5370 kararında, “Teşvik ikramiyesi, devlet personel uzmanlarına rutin ve koşulsuz ödenen bir mali hak olmayıp, emsallerine göre başarılı olduğu performans değerlendirme cetveli ile tespit edilenlere ödendiğinden, uzman yardımcısı iken başarısız sayılarak memurluğa atanan ancak yargı kararı sonucu uzmanlığa kabul edilen davacıya parasal ve özlük hakları ödendiği halde teşvik ikramiyesinin ödenmemesinde mevzuata aykırılık” bulunmadığına hükmedilerek teşvik ikramiyesinin çalışanın performansına bağlı olarak atamaya yetkili amir tarafından gerektiğinde kesilebileceği ifade edilmiştir.

**Tablo 3: KKSP'in İkramiye Adedi ve 2011 Ocak Ayı itibariyle Unvanlarına Göre<sup>35</sup> (Brüt) Sözleşme Ücret Aralıkları (Devlet Personel Başkanlığı, Sözleşme Ücret Skalası 2011)**

Kurum Adı	İkramiye Adedi	2011 Ocak (Brüt) Sözleşme Ücret Aralıkları
Başbakanlık	4+2	3.355 TL-1.876 TL
AB Genel Sekreterliği	4+2	3.098 TL-1.805 TL
DPT Müsteşarlığı	4+2	3.310 TL-1.876 TL
Dış Ticaret Müsteşarlığı	4+2	3.310 TL-1.876 TL
Hazine Müsteşarlığı	4+2	3.310 TL-1.876 TL
Darphane ve Damga Matbaası Genel Müd.	4+2	2.885 TL-2.613 TL
Denizcilik Müsteşarlığı	4+2	3.309 TL-1.646 TL
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	4+2	3.537 TL-1.884 TL
Toplu Konut İdaresi Bşk.	4+2	3.300 TL-1.873 TL
Özelleştirme İdaresi Bşk.	4+2	3.310 TL-1.876 TL
Türkiye İstatistik Kurumu	4+2	3.310 TL-1.618 TL
Devlet Personel Bşk.	4+2	3.310 TL-1.876 TL
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müd.	4+2	2.837 TL- 1.757 TL
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müd.	4+2	2.837 TL- 1.757 TL
Kadın Statüsü Genel Müd.	4+2	2.837 TL- 1.757 TL
Savunma Sanayii Müsteşarlığı	4+2	3.310 TL-1.876 TL
GAP İdaresi Bşk.	4	2.954 TL-2.479 TL
Vakıflar Genel Müd.	4	2.372 TL-1.865 TL
Türk Patent Enstitüsü	4	3.219 TL-1.649 TL
Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu	4	2.954 TL- 2.271 TL
Atatürk Araştırma Merkezi	4	2.479 TL- 2.016 TL
Atatürk Kültür Merkezi	4	2.479 TL- 2.016 TL
Türk Dil Kurumu	4	2.479 TL- 2.016 TL
Türk Tarih Kurumu	4	2.479 TL- 2.016 TL
Diyanet İşleri Bşk.	4	2.954 TL- 1.916 TL
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müd.	4	2.479 TL- 1.987 TL
Gençlik ve Spor Genel Müd.	4	2.479 TL-1.251 TL
SHÇEK Genel Müd.	4	2.479 TL- 970 TL
Tapu ve Kadastro Genel Müd.	4	2.788 TL-1.355 TL
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müd.	4	2.463 TL-1.516 TL
'M.S.B Akaryakıt İkmal ve Nato Pol. Tes. İşl. Bşk.	0	2.481 TL- 2.079 TL
Adli Tıp Kurumu Bşk.	0	2.279 TL-2.038 TL
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Bşk.	4+2	2.992 TL- 1.733 TL
Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	4+2	4.286 TL- 1.565 TL
Bakanlık ve Bağlı Kuruluşların AB Birimleri	0	1.970 TL-1.488 TL
Türkiye Yazma Eserler Kurumu Bşk.	4+2	2.786 TL- 1.811 TL

35 Unvanlar için bkz. Tablo 1.

## Sonuç

KKSP Türkiye’de kamu personel sistemi içinde mevzuatta “tanımlanmayan” bir statü olmakla birlikte 1973 yılında DPT için yapılan ilk uygulamadan sonra hızla yayılmıştır. Bu statü, 657 sayılı DMK’nın 4. maddesinde sayılan memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi tanımlamalarından hiç birine tam olarak uymamaktadır. Kanunda kamu hizmetlerinin ancak tanımlanan bu dört istihdam biçimince yerine getirilebileceği ve 4. maddede yazılı istihdam biçimleri dışında personel çalıştırmasının mümkün olmadığı hükmü bulunmaktadır. Bu durumda KKSP, 657 sayılı DMK’da ya da diğer mevzuatta istihdam biçimi olarak tanımlanmayan ve hukuksal dayanağı olmayan bir statüdür.

Buna bağlı olarak KKSP’in memur mu yoksa sözleşmeli personel mi olduğuna ilişkin net bir ayırım da yoktur. Bürokrasinin bu en üst düzey ayrıcalıklı kesimi bir memur kadrosu işgal ettiği için memur istihdamına ancak sözleşme imzaladığı için de sözleşmeli personel kapsamına alınabilir. Ancak istihdam koşulları açısından incelendiğinde KKSP, sözleşmeli personele göre kadrosu olduğu için oldukça güvencelidir ve sözleşmesi iptal edildiği takdirde kadrosuna geri dönebilir. KKSP’yi istihdam şartları açısından memurlar ve sözleşmelilerle kıyasladığımızda sadece ücret yönünden sözleşmeli olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumda KKSP istihdamının adının çağrıştırdığı durumun tersine, sözleşmeliliğe değil kadroluluğa ağırlık verdiğini söylemek mümkün hale gelmektedir.

KKSP memurlara göre oldukça yüksek maaşla istihdam edilmektedir. Bu durum KKSP’nin ortaya çıkışıyla doğru orantılı gözükmemekte olup amaç ücret rejiminde “özerk bir alan” yaratmaktır. Yaratılan bu özerk alan devlet memurunun sahip olduğu bütün güvencelere ve haklara sahip “elit” bir kamu görevlisi sınıfının yaratılmasına da aracılık etmiştir. Kadro karşılığı sözleşmelilik uygulaması bu yönüyle 1980 sonrası yaratılan “alternatif bürokrasi”nin istihdam zeminini oluşturmuştur. Bununla birlikte çeşitli kamu kurumlarında çalışan KKSP’nin unvanları incelendiğinde yardımcı hizmetler sınıfı (Ör: Aşçı, tekniker) için dahi bu statünün kullanıldığı görülmektedir. Bu durum KKSP ile memur istihdamı arasındaki uçurumu daha da derinleştirmektedir.

Sonuç olarak KKSP haklar bakımından sözleşmelilerle, ücret tavanları açısından memurlar ve sözleşmelilerle, çalıştıkları kurumun maaş politikasına bağlı olarak kendi aralarında farklılıklar barındıran, bu açıdan personel yönetiminin “eşitlik” ilkesine gölge düşüren bir istihdam biçimi olarak kamu kurumlarında uygulanmaktadır.

## Kaynakça

- Aslan, Onur Ender (1998). "Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 31, S. 1, s.103-121.
- Aslan, Onur Ender (2005). *Kamu Personel Rejimi-Statü Hukukundan Esnekliğe*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aslan, Onur Ender (2010). "Fordizmden Post-Fordizme Türkiye'de Memurların Maaş Düzeni", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 43, S.1, s. 81-122.
- Canman, Doğan (1985). "Devlet Memurları Kanununun Genel Görünümü ve Sorunları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.18, S.1, s.3-23.
- Dikmen, Ahmet Alpay (2009). "*Kriz ve İnsan*", *Kriz ve...* , Dikmen A. A., Ertuğrul İltter (ed.), Ankara: Tan Yayınları.
- Erkin, Vedat (1971). "Personel Rejimini Geliştirme Çabaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.4, S.1, s.41-55.
- Güler, Birgül Ayman (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güler, Birgül Ayman (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*, Ankara: İmge Yayınları.
- Köroğlu, Özlem Taner (2011). "Bağımsız İdari Otoritelerin Personel Yapısı ve Kamu İstihdam Sisteminde Dönüştürücü Etkileri", *Mülkiye*, C. XXXV, s.93-117.
- Sabuktay, Ayşegül (2009). *Türkiye'de Devlet ve Kamu Yönetimi: Mülksüzleştirme Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şaylan, Gencay (1981). "Planlama ve Bürokrasi", *ODTÜ Gelişme Dergisi 1981 Özel Sayısı*, s. 195-203.
- Tutum, Cahit (1968). "Türkiye'de Personel Rejimi Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 1, s.32-45.
- Tutum, Cahit (1970). "Yeni Personel Rejimi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 3, s.11-29.