

Üniversitelerin Personel İstihdam Politikalarının 2012 Bütçesi ile İlişkisi, Ön Mali Kontrolü ve Alternatif Politika Önerileri

Personnel Employment Policies of Universities Relationship with Budget for 2012, Pre-Financial Control and Alternative Policy Proposals

Dr. Mustafa Çolak

Öz

Anayasada bilimsel özerkliklerine özellikle vurgu yapılan üniversitelerin mali kaynakları ile görevleri arasında bir denge kurulması zorunludur. Çoğu zaman kendilerine verilen görevleri, yetersiz mali kaynaklar nedeniyle yapmakta zorluk çeken üniversitelerin, en büyük mücadele alanlarından birini kadro politikaları oluşturmaktadır. Mali yıl bütçeleri ile doğrudan ilişkili ve bütçe mevzuatına tabi kadro hareketleri, doğrudan üniversitelerin iş yapma kapasitelerini etkilemektedir. Çeşitli statülerde istihdam modeli olmasına karşın, gerek mevzuat süreci ve gerekse mali kaynak sıkıntısı, istenilen boyutlarda personel çalıştırmayı zorlamaktadır. İzlenecek politikalarla, bilimsel özerklik hürriyeti içerisinde bunu tam anlamıyla gerçekleştirebilecek özgür alanların üniversiteler için uzun vadede oluşturulması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Yıl Bütçesi, Kadro Politikası, İstihdam Süreçleri, Beşeri Sermaye.

Abstract

It is necessary to establish a balance between the tasks and the financial resources of universities of which are emphasized particularly on scientific/academic freedom and autonomy in the Constitution. Staff policies constitute one of the biggest areas of struggle of universities which have had difficulty in doing their assigned tasks due to insufficient financial resources most of the time. Movements of staff that are subject to the legislation and directly related to the current fiscal years budget affects the capacity of universities to do business. Although the models of employment in the various statutes, legislative process and the need for and shortage of financial resources force to run the desired

size of personnel. Thanks to policies to be followed, it is required to fully realize the free areas for universities in the long term within the scientific autonomy.

Keywords: The Fiscal Year Budget, Staffing Policy, The Processes Employed, Human Capital.

Giriş

Bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması¹ amaçları doğrultusunda 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu² yürürlüğe konulmuştur.

Böylelikle, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenen kamu mali sistemimiz kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişiklikler ile dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmeler üzerine, 5018 sayılı Kanunla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması³ sürecine girilmiştir.

Dr. Mustafa Çolak, Maliye Bakanlığı Daire Başkanı, mcolak44@hotmail.com

1 5018 sayılı Kanun Tasarı Özeti. [http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=25513,\(20.03.2012](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_gd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=25513,(20.03.2012)

2 Bkz. Resmi Gazete (R.G.): 24.12.2003/25326

3 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, [http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm,\(10.03.2012](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss302m.htm,(10.03.2012)

Yeni getirilen mali sistem ile 5018 sayılı Kanunun uygulanmasında; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri, uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamında bulunan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerinden oluşmaktadır.

Bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesi olarak tanımlanan özel bütçe içerisinde büyük bir oranı, üniversite bütçeleri oluşturmaktadır.

Anayasanın 130 ncu maddesinde, “*Çağdaş eğitim-öğretim esaslarına dayanan bir düzen içinde milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak, ülkeye ve insanlığa hizmet etmek üzere çeşitli birimlerden oluşan kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip*” kurumlar olarak tanımlanan üniversitelerin, yüklenen bu ağır ve hassas görevleri layıkıyla yerine getirilebilmeleri için yeterli mali ve idari kaynaklarla donatılmaları zorunlu hale gelmektedir.

Bununla beraber, üniversitelerin 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer almaları, bağlantılı olarak, mali sistemin tüm gereklerine eksiksiz ve tam olarak uymalarını, kadro politikalarını ve bu politikalarını belirlerken kendilerine merkezi yönetim bütçesi ile tahsis edilen bütçe imkânları çerçevesinde davranmaları konusunda da bir sorumluluk yüklemektedir.

4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununda⁴ bilimsel özerkliğe ve kamu tüzelkişiliğine sahip yüksek düzeyde eğitim - öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapan; fakülte, enstitü, yükseköğretim kurumu olarak tanımlanan Üniversitelerin, bilimsel alanda yapacakları ve üretecekleri yayın, araştırma v.b entelektüel bilgi birikimine katkı sağlayan özellikleri dışında mali ve idari özerkliklerinin bulunmadığı ya da diğer bir tanımla klasik bütçe uygulama ilkelerine bağlı oldukları açıktır.

Bu mali süreç içerisinde, tahsis edilen sınırlı kaynaklarla kendilerine başta 2547 sayılı Kanun ve ilgili düzenlemeler uyarınca atfedilen görev ve yetkilerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için mali bir stratejik planın uygulanması ister istemez zorunlu hale gelmektedir. Bütçeler içerisinde de önemli bir paya sahip personel harcamalarının, hangi alanda, ne ölçüde ve hangi statüde eleman istihdam edilerek mali kıskaçın ne kadar hafifletileceği konusu, tamamen üniversitelerin gösterecekleri performansa bağlı olarak değişecektir.

Dolayısı ile mali sistem içerisinde belirlenmiş tüm ilke ve kurallara bağlı hareket etme durumunda kalan üniversitelerin kadro politikaları, 2012 mali yılının getirdiği temel çerçeve içerisinde kalmak kaydıyla açıklanacaktır. Bu süreçte, ön mali kontrol esasları ile denetim sistemi üzerinde durulacak ve bir strateji belgesi olarak izlenmesi gereken politika önerileri sıralanacaktır.

Üniversite Kadro Hareketlerinin Bütçesel Görünümü

Üniversitelerde başta 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu⁵, 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin⁶ ek 6 ve 7 nci maddeleri olmak üzere değişik mevzuat hükümlerine göre istihdam edilen personel harcamalarının karşılandığı gelir kaynakları veya bütçeleri de farklılaşabilmektedir. Bu anlamda istihdam türlerini, giderlerinin karşılandığı bütçe/gelir kalemleri dikkate alındığında;

1. Yükseköğretim Kurumlarında Sağlık, Kültür Spor Dairesi Başkanlığı (SKS) kurumsal kodu altında özel gelirlerden istihdam edilen personel,
2. Üniversitelerin 2547 sayılı Kanununun 58 nci maddesi kapsamında kurulan döner sermaye kaynaklarından finanse edilmek ve bu işletme faaliyetlerinde kullanılmak üzere istihdam edilen personel,
3. Üniversitelerin merkezi yönetim bütçesi (özel bütçe) kaynaklarından finanse edilmek ve üniversite teşkilatında görevlendirilmek üzere istihdam edilen personel,

⁵ Bkz. Resmi Gazete: 23.7.1965/ 12056

⁶ Bkz. Resmi Gazete: 30.6.1989 /Mükerrer 20211

⁴ Bkz. Resmi Gazete: 6.11.1981/17506

4. Üniversitelerin araştırma- geliştirme projeleri kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı vizeli veya bilimsel araştırma projeleri kapsamında yürütülen faaliyetlerde ve bu projeler için ayrılan ödeneklerden finanse edilmek üzere çalıştırılan personel,
5. Aynı şekilde üniversitelerin döner sermaye kaynaklarından finanse edilmek üzere döner sermaye kanalı ile alınan araştırma-geliştirme projelerinde çalıştırılmak üzere istihdam edilen personel,

Olarak temel gruplara ayırmak mümkündür.

Mali Kaynakları İtibari ile Personel İstihdamı

Merkezi Yönetim Bütçesi (Özel Bütçe) Kaynaklarından Personel İstihdamı

Kadrolu Personel (Memur) İstihdamı

6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun⁷ "Kadroların kullanımına ilişkin esaslar" başlıklı 22 inci maddesinde,

- 13/12/1983 tarihli ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşları; serbest memur kadrolarına 2011 yılında emeklilik, ölüm, istifa veya nakil sonucu ayrılan memur sayısının yüzde 50'sini geçmeyecek şekilde açıktan veya diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından nakil suretiyle atama yapabileceği,
- Bu sınırlar içinde memur ihtiyacını karşılayabilecek söz konusu idare, kurum ve kuruluşlardan yükseköğretim kurumları için ilave 5.000 adet, diğerleri için ilave 29.000 adet atama izni verilebileceği,
- Hâkimlik ve savcılık meslekleri ile bu meslekten sayılan görevlere ve Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği uyarınca asistan kadrolarına yapılacak atamalar, Maliye Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığında münhasıran vergi ve sosyal gü-

venlik alanlarında istihdam edilecek yardımcı kadrolarına yapılacak atamalar, 657 sayılı Kanunun 53 üncü maddesine göre yapılacak özürlü personel atamaları, 27.7.1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu kapsamında veya diğer ilgili mevzuata göre yapılacak askeri personel atamaları, emniyet hizmetleri sınıfında bulunan kadrolara yapılacak atamalar, 12/4/1991 tarihli ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun ek 1 inci maddesi ve 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanununun ek 1 inci maddesi uyarınca yapılacak atamalar ile 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun 22 nci maddesi uyarınca yapılacak personel nakilleri yukarıda yer alan sınırlamalara tâbi olmadığı,

- 2/9/1983 tarihli ve 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname eki cetvelde kadroları yer alan yükseköğretim kurumları; öğretim üyesi dışındaki boş öğretim elemanı kadrolarına, 2011 yılında emeklilik, ölüm, istifa, nakil, eğitimin tamamlanması veya başarısızlık sonucu kurumlarından ayrılan öğretim elemanı sayısının yüzde 50'sini (araştırma görevlisi kadroları için yüzde 100'ünü) geçmeyecek şekilde açıktan veya yükseköğretim kurumları ile diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından naklen atama yapabilir. Bu sınırlar içinde öğretim elemanı ihtiyacını karşılayamayacak söz konusu yükseköğretim kurumları için ilave 9.000 adet atama izni verilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu çerçevede, üniversiteler serbest memur veya idari kadrolarına öncelikle bir önceki yıl herhangi bir nedenle ayrılan personelinin %50 ine kadar bir sınırlamaya bağlı olmaksızın ve unvan bazında dağılımını da kendileri belirleyecek şekilde atama yapabileceklerdir. Öte yandan bu kapsamda yeterli atama iznine sahip bulunmayan üniversitelere ise yine topluca verilen yükseköğretim kurumları için 5.000 adet açıktan atama izninden gerekli tahsisatlar yapılabilecektir.

Söz konusu hüküm muvacehesinde, 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 22 nci maddesinde öngörülen ilave (34.000) adet atama izni kontenjanının dağılımı, Başbakanlık Makamlarının 16/03/2012 tarihli Olurları ile tespit edilmiş olup, kontenjan tahsisleri ilgili kurumlara bildirilmiştir.

⁷ Bkz. Resmi Gazete: 29.12.2011/ (Mükerrer) 28157

Ancak, 6260 sayılı Kanunda zikredilen istisnalar dışında;

- Uzman (Tıpta Uzmanlık Tüzüğüne Göre), uzman tabip, tabip, dış tabibi ve eczacıların açıktan atanmalarında 07/05/1987 tarihli ve 3359 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesi⁸ uyarınca yapılacak atamalar,
- 2012 Yılı içinde Kamu Personel Seçme Sınavı (KPSS) sonuçlarına göre ilk defa kamu hizmeti görevlerine yapılacak atamalar, dahil olmak üzere her türlü açıktan atamalar ile diğer kamu idare, kurum ve kuruluşlarından yapılacak memur nakilleri tespit edilen sayı dahilinde bulunmaktadır. Bu mahiyette yapılacak atamalar için hiçbir merciden izin alınmayacaktır.

Yukarıda yer verilen hükümler ve açıklamalar çerçevesinde; üniversitelerce personel ihtiyacının karşılanması amacıyla yerleştirme işlemleri yapılan, ancak atama işlemleri sonuçlandırılmayanların mağduriyetlerinin önlenmesi bakımından, ilgili mevzuatına göre 2011 yılında verilmiş bulunan açıktan ve naklen atama izinleri dahilinde 31/12/2011 tarihi itibarıyla;

- Naklen atama işlemlerinde, muvafakat talebi söz konusu personelin görev yaptığı kamu idare, kurum veya kuruluşa gönderilmiş olan,
- Açıktan yapılacak atamalarda sınav ilanı yapılan,
- Kamu Personel Seçme Sınavı sonuçlarına göre yerleştirme yapılması Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığından talep edilen, ve 2011 yılında sonuçlandırılmayan atama işlemlerinin, 2011 yılında verilmiş bulunan söz konusu atama izinlerinden kullanılması kaydıyla, ilave verilen sayılara bağlı kalmaksızın, 2012 yılında tamamlanabilmesi mümkün bulunmaktadır.

8 3359 sayılı Kanun Ek Madde 1- (Ek:10/7/2003-4924/10 md.) Kamu kurum ve kuruluşlarının uzman (T.U.T.G.), uzman tabip, tabip, dış tabibi ve eczacı kadroları ile 399 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin eki (II) sayılı cetvele tabi aynı unvanlı sözleşmeli pozisyonlarına yapılacak açıktan atamalar, açıktan atama izni alınmaksızın mevzuatta öngörülen işlemlerin tamamlanmasından sonra sınavsız ve kura ile yapılır.

Diğer taraftan,

- Kamu idare, kurum ve kuruluşlar itibarıyla dağılımı belirtilen açıktan atama sayılarına, yargı kararlarının yerine getirilmesi amacıyla yapılacak atamalar dâhil edilmeyecek,
- Kamu idare, kurum ve kuruluşlarının; genç işgücünün kamu yönetimine kazandırılması için “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik”te belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde personel alımına öncelik vermelerini sağlamak amacıyla, bu onayla verilen ilave atama izin sayıları ile 2011 yılında emeklilik, ölüm, istifa veya nakil sonucu ayrılan memur sayısının yüzde 50’sine tekabül eden boş kadroları toplamının yüzde 2’sine kadar olanını 657 sayılı Kanunun 92 nci maddesi uyarınca kullanabilmeleri, sözü edilen madde uyarınca ataması yapılanların isimlerinin Aralık ayının ilk haftasında Devlet Personel Başkanlığına bildirilecektir.⁹

Sözleşmeli Personel İstihdamı

6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun “Sözleşmeli personele ilişkin esaslar” başlıklı 23 üncü maddesine göre,

1.190 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin 2 nci maddesinde belirtilen kamu idare, kurum ve kuruluşlarında, 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası ile 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin ek 7 nci maddesinde belirtilen mevzuat kapsamında, 2011 yılındaki vizeli mevcut pozisyon ve tip sözleşme örnekleri yeni bir vize yapılmasına gerek kalmaksızın 2012 yılında kullanılmaya devam olunur. Bu pozisyonlarda 2011 yılında istihdam edilen personelden, 2012 yılında görevlerine devam etmeleri uygun görülenlerle, mevcut sözleşme ücretlerine 2012 yılı için mevzuat uyarınca yapılacak artışlar ilave edilmek suretiyle yeni sözleşme yapılır.

2. Kanun, uluslararası anlaşma, Bakanlar Kurulu kararı veya yılı programıyla kurulması veya genişletilmesi öngörülen birimler ile hizmetin gerektirdiği zorunlu haller için, yılı ödeneğini aşmamak kaydıyla yapılacak yeni vizeler dışında, 2011 yılı sözleşmeli personel pozisyon sayıları hiçbir şekilde aşılamaz.

9 Başbakanlık 16/03/2012 tarihli “atama izni kontenjanı” konulu Olur'u. <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/aciktan/2012%20Kontenjan%20Onay.pdf>, (27.03.2012)

Bu hükümler çerçevesinde, üniversitelerin mali yıl bütçesinde yer alan başlangıç kesintili ödenek tavanları içinde kalmak ve dönemler itibariyle serbest bırakılan ödenek miktarlarını aşmamak kaydıyla personel ihtiyaçlarının yeni fakülte, yükseköğretim kurulması, bölüm açılması, hizmet birimlerinin birleştirilmesi ve idari yapılanmada genişlemeye gidilmesi gibi yılı içerisinde ortaya çıkan nesnel gerekçelere bağlı olarak sözleşmeli personel temini süreci başlatılabilecektir.

Geçici veya Sürekli İşçi İstihdamı

6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun "İşçi istihdamı ve ödeneklerine ilişkin esaslar" başlıklı 24 inci maddesine göre, üniversiteler, sürekli işçileri ile 4.4.2007 tarihli ve 5620 sayılı "Kamuda Geçici İş Pozisyonlarında Çalışanların Sürekli İşçi Kadrolarına veya Sözleşmeli Personel Statüsüne Geçirilmeleri, Geçici İşçi Çalıştırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"¹⁰ göre çalıştıracakları geçici işçileri, bütçelerinin (01.3) ile (02.3) ekonomik kodlarını içeren tertiplerde yer alan ödenekleri aşmayacak sayı ve/veya süreyle istihdam edebilirler.

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamındaki kamu idare, kurum ve kuruluşlarının boş sürekli işçi kadrolarına, 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun¹¹ 30 uncu maddesi uyarınca yükümlü oldukları özürsüz ve eski hükümlü işçi atamaları, anılan Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesinin (d) bendi hükmüne göre açıktan atama iznine bağlı olmaksızın gerçekleştirilir.

Toplu iş sözleşmelerinden doğacak yükümlülükler, ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri, asgari ücret ve sigorta prim artışı nedeniyle meydana gelecek ödenek noksanlıkları ile 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun¹² 166 ncı maddesi hükümleri gereğince genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelere devredilen ihtiyaç fazlası personelin ödemeleri Maliye Bakanlığı bütçesinin "Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği" ile "Yedek Ödenek" tertiplerinde yer alan ödeneklerden aktarma yapılmak suretiyle karşılanabilir.

Üniversitelerin harcama yetkilileri, fazla çalışma için öngörülen ödeneye göre iş programlarını yapmak, bu ödeneye aşacak şekilde fazla süreli çalışma ve/veya fazla çalışma yaptırmamak ve ertesi yıla fazla süreli çalışma ve/veya fazla çalışmadan dolayı borç bırakılmamakla yükümlüdürler. Deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzeri afetler nedeniyle yürürlüğe konulacak Bakanlar Kurulu kararları uyarınca yaptırılacak fazla çalışmalar ile fazla çalışma ücret ödemelerine ilişkin ilama bağlı borçlar için yapılacak tadmalar hariç fazla süreli çalışma ve/veya fazla çalışma ücret ödemeleri için hiçbir şekilde ödenek aktarması yapılamaz.

Geçici Personel İstihdamı

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4/C maddesine göre; geçici personel bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir.

Bu hüküm çerçevesinde geçici personel, bir yıldan az olmak üzere ilgili kurumların görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen ücret, usul ve şartlarla çalıştırılmasına karar verilen ve aynı zamanda sayı olarak da sınırlandırılmış işçi statüsü dışında kalan bir istihdam modelidir. Üniversitelerin de bu istihdam modelini özel bütçe imkânlarından karşılamaları hukuken imkân dâhilinde bulunmakta olup, genel olarak güzel sanat fakültelerinde canlı model olarak saat ücreti karşılığı istihdam edilecek personel için bu yöntem kullanılmaktadır.

Geçici Hizmet Karşılığı Çalıştırılacak Personel

6260 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 9 ncu maddesine göre, üniversiteler; arızı nitelikteki işleriyle sınırlı kalmak koşuluyla yıl içinde bir ayı aşmayan sürelerle hizmet satın alınacak veya çalıştırılacak kişilere yapılacak ödemeleri, ilgili mevzuatı uyarınca kısmi zamanlı hizmet satın alınan kişilere yapılacak ödemeleri, 5.6.1986 tarihli ve 3308 sayılı Mesleki Eğitim Kanununun¹³ 25 inci maddesi gereğince aday, çırak ve işletmelerde meslek eğitimi gören öğrencilere yapılacak ödemeleri, 657 sayılı Kanunun

10 Bkz. Resmi Gazete: 21.4.2007/26500

11 Bkz. Resmi Gazete: 10.6.2003/25134

12 Bkz. Resmi Gazete: 25.2.2011/ 27846 (Mükerrer)

13 Bkz. Resmi Gazete: 19.6.1986/19139

4 üncü maddesinin (C) fıkrası gereğince çalıştırılan geçici personele yapılacak ödemeleri, bütçelerinin (01.4) ekonomik sınıflandırma kodunda yer alan ödenekleri aşmayacak şekilde yapabileceklerdir.

Üniversitelerin bu madde kapsamına giren işleri için Maliye Bakanlığında vize almaksızın ve bir ayı aşmayacak şekilde, çalıştıracakları kişilere ödeme yapabilmelerine imkan sağlanmıştır. Bu şekilde çalıştırılanlardan kendi yükümlülükleri nedeniyle bir sosyal güvenlik kurumuna prim ödemeye devam etmesi gerekenler hakkında, bu çalışmalarından dolayı 4857 sayılı Kanun hükümleri ile 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu¹⁴ ve ilgili diğer mevzuat hükümleri uygulanmaz.

Bunlardan, kendi yükümlülükleri nedeniyle bir sosyal güvenlik kurumuna prim ödemeye devam etmesi gerekmeyenler hakkında ise, ayrıca Bakanlar Kurulu kararı alınmaksızın 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (C) bendi hükümleri uygulanır ve bunlara fiilen çalıştıkları her gün için ödenecek ücretin bir günlük brüt tutarı, 16 yaşından büyük işçiler için belirlenen bir günlük brüt asgari ücret tutarını geçemez. Bir mali yıl içinde aynı kişiye aynı kurum bütçesinin (döner sermaye ve fon bütçesi dahil) farklı tertiplerinden olsa dahi en fazla üç ay için ödeme yapılabilir.

Taşeron Eleman İstihdamı

657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca, yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.

Diğer taraftan 10.6.2004 tarihli ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun¹⁵ ile kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi mümkün hale gelmiştir. Buna ilave olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde hizmet ihalesi altında değişik görev ve pozisyonlar için eleman temini yoluna gidilebilmektedir. Bu şekilde açık bir yetki almaksızın temizlik ve özel güvenlik hizmetleri dışında kalan işlerin ihale suretiyle gördürülmesi, bir yandan hukuki sorunlara yol açarak alt işveren-asıl

işveren arasında işçinin hak ve yükümlülüklerinin kimin tarafından karşılanıp kontrol edileceği sorununu ortaya koymakta, diğer taraftan iş feshi sürecinde değişik yargı kararları ile asıl işverenin iş kanunundan alt işverene ait mali sorumlulukları yerine getirilmesine hükmedilebilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında yaklaşık 400 binin üzerinde taşeron eleman olduğu dikkate alındığında idarelerin alt işverenle olan hukuki ilişkilerini ortaya çıkan sorumluluk halleri dikkate alınarak yasal zemin içerisinde belirlemeleri, asıl işveren tanımlamasına ve sorumluluğuna götürecek her türlü girişimden kaçınmaları gerekmektedir.

Döner Sermaye Kaynaklarından Personel İstihdamı

Kadrolu Personel (Memur) İstihdamı

Bilindiği üzere, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ile (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına bağlı döner sermayeli kuruluşlar hakkında da uygulanmakta ve 657 sayılı Kanuna tabi memur kadrolarına (I) sayılı Cetvelde yer verilmektedir.

Dolayısı ile 6260 sayılı Kanunun “Kadroların kullanımına ilişkin esaslar” başlıklı 22 nci maddesinde, belirtilen sınırlamalar ve ilkeler çerçevesinde üniversite döner sermaye işletmelerinin de serbest memur kadrolarına yapılacak atama işlemleri, yukarıda belirtilen açıklamalar paralelinde gerçekleştirilecektir.

Sözleşmeli Personel İstihdamı

Döner sermaye işletmelerinin, 657 sayılı Kanunun 4/B maddesinde tanımlanan sözleşmeli personel istihdam edebilmesi mümkün bulunmakta ve giderleri de döner sermaye kaynaklarından karşılanmak üzere vize işlemleri gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda, 2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 23 ncü maddesi çerçevesinde belirlenen şartlar dahilinde sözleşmeli personel istihdam edebilmeleri mümkün bulunmaktadır.

İşçi İstihdamı

Sürekli İşçi İstihdamı

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 11 inci maddesinde Kararname kapsamına giren kuruluşlar açısından işçi istihdamının zorunlu olduğu görev ve hizmet alanlarında sürekli işçi kadrosu ihdası ve vizesi yoluna gidilebilmektedir. Merkezi Yönetim Bütçe

14 Bkz. Resmi Gazete: 16.6.2006/26200

15 Bkz. Resmi Gazete: 26.6.2004/25504

kanunu çerçevesinde bütçe ilkelerine tabi olmayan döner sermaye işletmelerinin bütçeleri, yetkili mercilerince onaylanarak kesinleşmekte ve en geç Aralık ayının sonuna kadar uygulanmak üzere işletmelere gönderilmektedir. Kesinleşen bütçelerinde öngörülen personel ödenekleri çerçevesinde sürekli işçi istihdamı, mevcut mevzuata göre vize işlemlerinin yapılmasını müteakiben gerçekleştirilebilecektir.

Geçici İşçi İstihdamı

5620 sayılı Kanun ile döner sermayeli işletmelerde, mevsimlik ve kampanya işleri ile orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde bir mali yılda 6 aydan az olmak ve bütçelerinde yer alan ödenekleri aşmamak üzere Maliye Bakanlığınca vize edilecek geçici iş pozisyonlarında işçi çalıştırılması mümkün bulunmaktadır.

Geçici Personel İstihdamı

Üniversite döner sermaye kaynaklarından da 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre; bir yıldan az olmak üzere ilgili kurumların görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulu Kararında belirlenen ücret, usul ve şartlarla aynı zamanda sayı olarak da sınırlandırılmış işçi statüsü dışında kalan bir istihdam modeli olarak geçici personel çalıştırılması, alternatif bir istihdam modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geçici Hizmet Karşılığı Çalıştırılacak Personel

6260 sayılı Kanunun 9 ncu maddesi kapsamında, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin döner sermaye bütçelerinden arızı nitelikteki işleriyle sınırlı kalmak koşuluyla yıl içinde bir ayı aşmayan sürelerle personel çalıştırılması mümkün olabilecektir.

Sağlık, Kültür Spor Dairesi Başkanlığı (SKS) Öz Gelir Kaynaklarından Personel İstihdamı

Kadrolu Personel (Memur) İstihdamı

190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinde kapsam maddesine,

- Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ve (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumları ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan, fonlar ve kefalet sandıkları,
- Özel kanunla kurulan kuruluş ve teşekküller ve hizmetlerini genel bütçenin transfer tertiplerinden aldıkları ödeneklerle yürüten kamu kurum ve kuruluşları, girmektedir.

Dolayısı ile kapsam maddesinde üniversitelerin SKS bütçeleri olmadığından, bu öz gelirlerden karşılanmak üzere memur kadrosu ihdası ve dolayısı ile açığatama izni verilmesi mümkün olmayacaktır.

Sözleşmeli Personel İstihdamı

SKS öz gelirlerinden karşılanmak üzere, 6260 sayılı Kanunun 23 üncü maddesi çerçevesinde 657 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) fıkrası uyarınca Maliye Bakanlığının vizesine tabi olmak üzere sözleşmeli personel pozisyonları vizenelenebilecektir.

Kanun, uluslararası anlaşma, Bakanlar Kurulu kararı veya yılı programıyla kurulması veya genişletilmesi öngörülen birimler ile hizmetin gerektirdiği zorunlu haller için ve yılı ödeneğini aşmamak kaydıyla yapılacak yeni vizeler dışında, bir önceki mali yıl sözleşmeli personel pozisyon sayıları ise hiçbir şekilde aşlamayacaktır.

İşçi İstihdamı

190 sayılı Kararnamenin 11 inci maddesinde Kararname kapsamına giren kuruluşlar açısından hizmet ihtiyacı gereği, sürekli işçi ihdas ve vizesi yoluna gidilebilmektedir. Ancak üniversite özgelirlerinden kadrolu personel istihdamı için açıklanan durum, işçi kadrolarının ihdas ve vizenlenmesinde de ortaya çıkmaktadır. Dolayısı ile üniversite SKS bütçeleri, Kararname kapsamında açıkça zikredilmediğinden giderlerinin öz gelirlerden karşılanması kayıtlarının düşülmesi yoluyla ancak üniversite özel bütçeleri adında işçi kadrolarının vizesi, gerçekleştirilebilecektir.

Aynı şekilde 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre; geçici personel istihdam modelinin teorik olarak üniversite özgelirlerinden finanse edilmek üzere kullanılabilmesi değerlendirilmektedir.

Personelin Temin Şekilleri

Kadrolu Personel Temin Prosedürü

İlk defa kamu hizmeti ve görevlerine atanacakların seçimi ile kamu kurum ve kuruluşlarında özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen mesleklere atanacakların ön elemesi amacıyla yapılacak sınavların genel ilkeleri ile usul ve esaslarını tespit eden Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik¹⁶ ile,

16 Bkz. Resmi Gazete: 3.5.2002/24744

- a) A Grubu Kadrolar; Başbakanlık, bakanlıklar, bunların müsteşarlık, başkanlık ve bağımsız genel müdürlük düzeyindeki bağlı ve ilgili kuruluşları ile bağlı ortaklıklarındaki, özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle girilen ve belirli bir yetiştirme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulan mesleklere ilişkin kadro ve görevler ile il özel idareleri ve belediyelerin teftiş kurullarına,
- b) B Grubu Kadrolar; Kadroları 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki listelerde yer alan, genel ve katma bütçeli kurumlarla bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlar ile kurulan fonlar ve kefalet sandıkları, il özel idareleri ve belediyeler, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda (a) bendinde belirtilmiş olan meslekler dışında, ilk defa kamu hizmeti ve görevlerine atama yapılacak kadro ve görevlere, atanacaklar için yapılacak işlem ve sınavlar kapsama alınmıştır.

Bu çerçevede üniversitenin yılı merkezi yönetim bütçe kanunları ile verilen atama izinleri dâhilinde 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname eki serbest memur kadrolarına Yönetmelik çerçevesinde ÖSYM tarafından yerleştirilen adaylar, başka bir sınav veya mülakat yapılmaksızın, ilan edilmiş kadrolara doğrudan atanmış sayılacaktır.

Sözleşmeli Personel Temin Prosedürü

657 Sayılı Kanunun 4/B Bendine Göre Sözleşmeli İstihdamı

Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına ilişkin usul ve esaslar, 6.6.1978 tarihli ve 7/15754 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) Eki Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar¹⁷ ile belirlenmiştir. Anılan Kararın, 14 ncü maddesinde, 657 sayılı kanunun değişik 4 üncü maddesinin (b) fıkrasına göre çalıştırılacak sözleşmeli personelin (...) ¹⁸ sayısı, unvanı, nitelikleri, sözleşme ücreti ve süreleri ilgili Bakanlığın önerisi ve Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca saptanacağı hükme bağlanmaktadır.

¹⁷ Bkz. Resmi Gazete: 28.6.1978/16330

¹⁸ Bu aradaki "(5434 sayılı Kanuna 1101 sayılı Kanunla eklenen Ek 5 inci maddenin son fıkrasına göre emekli aylığı kesilmeksizin çalıştırılacak hekimler dahil)" ibaresi 6/12/1993 tarih ve 93/5097 sayılı BKK ile yürürlükten kaldırılmıştır

Anılan BKK nın "Sınav şartı" başlıklı ek 2 nci maddesine göre, üniversiteler, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (B) fıkrasına göre;

- a) Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) Başkanlığı tarafından Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle doğrudan yapılacak merkezi yerleştirme,
- b) Yazılı ve/veya sözlü sınav yapılmaksızın, KPSS (B) grubu puan sıralaması esas alınmak suretiyle ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yerleştirme,
- c) Bu Esaslara ekli 3 sayılı cetvelde unvanları (*Arşiv Uzmanı, Çözümleyici, İnsan Hakları Uzman Hukukçu, Mütercim, Mütercim-Tercüman, Programcı, Sistem Çözümleyicisi, Sistem Programcısı, Tapu Arşiv Uzmanı, Tercüman*) belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına KPSS (B) grubu puan sırasına konulmak kaydıyla alım yapılacak her bir unvan için boş bulunan sözleşmeli personel pozisyonunun on katına kadar aday arasından ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından yapılacak yazılı ve/veya sözlü sınav başarısı sırasına göre yapılacak yerleştirme, yöntemlerinden herhangi biri ile sözleşmeli personel istihdam edebilirler.

Yurtdışı teşkilatlarında istihdam edilecek personel, yabancı uyruklular ve yükseköğretim kurumlarının gemiadamı pozisyonları ile araştırma-geliştirme projelerinde proje süreleri ile sınırlı olmak üzere istihdam edecekleri personel ile BKK nın eki 1 sayılı cetvelde unvanları belirtilen (*Avukat (Kısmi Zamanlı), Dış Tabibi, Uçak Kontrol ve Bakım Makinisti, Helikopter Makinisti Eczacı gibi*) sözleşmeli personel pozisyonları için sınav şartı aranmaz. Ekli 2 sayılı cetvelde unvanları (*Konservator, Dokumacı-Öğretici, Dans Uzmanı, Deniz Trafik Başkılavuzu, Deniz Trafik Kılavuz Yardımcısı gibi*) belirtilen sözleşmeli personel pozisyonlarına alınacaklar sadece mesleki uygulamalı sınava tabi tutulur. Mesleki uygulamalı sınavları da, yukarıda belirtilen usule uygun olarak ilan edilir ve gerçekleştirilir.

Sözleşmeli Statüde Yabancı Uyruklu Öğretim Elemanı Çalıştırılması

2914 sayılı Yüksek Öğretim Personel Kanununun 16 ncı maddesinde, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 34 üncü maddesine göre sözleşmeli olarak çalıştırılacak yabancı uyruklu öğretim elemanlarına

ödenecek ücretin, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslar dâhilinde Yükseköğretim Kurulunca tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

2914 sayılı Kanununun 16'ncı maddesi hükmüne dayanılarak hazırlanan ve sözleşmeli yabancı uyruklu öğretim elemanlarının sözleşmeli çalışma esaslarını, ödenebilecek sözleşme ücretlerinin üst sınırlarını ve benzeri diğer hususları düzenleyen 83/7148 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre; yabancı uyruklu öğretim elemanlarının sözleşmeli olarak çalıştırılmaları için öncelikle yükseköğretim Kurulunun yabancı uyruklu öğretim elemanlarının ücreti konusunda karar alması ve bu karardan sonra İçişleri Bakanlığının konuyla ilgili görüşünün istenmesi, olumlu görüş alınmasından sonra ilgili üniversite rektörlüğünce imzalanacak sözleşmenin vize için Maliye Bakanlığına gönderilmesi gereklidir. Sözleşmenin aynı şartlarda uzatılması, Yükseköğretim Kurulunun olumlu görüşü üzerine ilgili üniversite Rektörlüğünce yapılır ve Maliye Bakanlığına bilgi verilir.

Yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde,

- Yükseköğretim mevzuatı uyarınca kullanılacak yabancı uyruklu sözleşmeli personel pozisyonlarına ilişkin, unvan, sayı ve ücretler ile tip sözleşme örneği Maliye Bakanlığınca vize edilecektir.
- Taraflar arasında imzalanacak sözleşmenin sonuç doğurucu bir hüküm ifade edebilmesi ya da hukuki tekâmülü açısından, Maliye Bakanlığınca anılan sözleşmenin vizesinin yapılmış olması gerekmektedir. Vizesi yapılmayan sözleşmelerinin uygulanması veya sözleşme tarafları arasında geçerliliğinden bahsedilemeyecektir.

Yukarıda belirtilen prosedürlere uygun olarak gerçekleştirilen yabancı uyruklu öğretim elemanı vize işlemleri, 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye¹⁹, 6114 sayılı “ Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” un²⁰ 16 ncı maddesiyle eklenen ek 14 ncü madde ile 3 Mart 2011 tarihinden itibaren yapılacak yeni vizeler için geçerli olmak üzere

Yükseköğretim Kuruluna verilmiştir. Yükseköğretim Kurulu tarafından yapılacak vize işlemlerinde, yükseköğretim kurumlarında sözleşme ile istihdam edilecek yabancı uyruklu öğretim elemanı sayısı dolu öğretim elemanı kadrosu sayısının % 2'sini geçmemesine ayrıca dikkat edilmesi gerekecektir.

İşçi Temini Prosedürü

İşçi olarak alınacaklara uygulanacak sınavlarla ilgili esasları belirlendiği, “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği²¹ ile üniversitelerin usulüne uygun vizeli daimi kadrolarına ilk defa işçi olarak alınacaklar ile geçici, mevsimlik ve muayyen süreli işlerde çalışıp daimi kadrolara geçirilecek işçi alımı Yönetmelik kapsamına dâhil bulunmaktadır.

Yönetmelik çerçevesinde sayılan üniversiteler vasıflı, vasıfsız, daimi, geçici işçi ihtiyaçlarını iş kolu, meslek pozisyonu, öğrenim, iş tecrübesi, ücret, sosyal yardımlar, yaş, cinsiyet gibi ayrıntılarla sınavın yapılacağı yer ve saati yazılı olarak İş ve İşçi Bulma Kurumuna bildirmek ve işçilerini Kurumca gönderilenler arasından almak zorundadırlar.

Geçici Personel Temin Süreci

“Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliği²²” nde daimi kadrolara ilk defa işçi olarak alınacaklar ile geçici, mevsimlik ve muayyen süreli işlerde çalışıp daimi kadrolara geçirilecek işçi alımının kapsama dâhil bulunduğu belirtilmiştir. Yönetmelikte geçici personelin alım sürecine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu hüküm çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının geçici personel temin şeklini belirleyen takip edebilecekleri veya uygulayacakları yasal bir mevzuat bulunmamaktadır. Bununla beraber, konu ile ilgili Etik Kurulunca verilen kararlarda, sözleşmeli de olsa objektif bir sınav yöntem ve şekli belirlenmeden ve herhangi bir duyuru yapılmadan personel alımı yapılmasının “ kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme” ilkeleriyle bağdaşmadığı, 657 sayılı Kanunun liyakat ve kariyer ilkelerine uygun

19 Bkz. Resmi Gazete: 16.9.1983/18167

20 Bkz. Resmi Gazete: 3.3.2011/27863

21 Bkz. Resmi Gazete: 20.7.1983/18110

22 Bkz. Resmi Gazete: 20.7.1983/18110.

olmadığı gibi, objektif bir sınav uygulaması ve çağdaş iletişim teknikleri kullanılarak kamu oyuna duyurulması hususları da göz önüne alınarak yeniden değerlendirilmesi için ilgili kurumlara bildirilmesine karar verilmesi kararlaştırılmıştır.

Dolayısı ile etik kurulu kararı da dikkate alınarak geçici personel alım sürecinde üniversitelerce objektif bir sınav ve ilan sürecinin takip edilmesi uygun olacaktır.

Geçici Hizmet Karşılığı Çalıştırılacak Personel

Geçici hizmet karşılığı çalıştırılacak personelin temin şekline dair herhangi bir düzenlemeye mevzuatta yer verilmediğinden üniversitelerin bu kapsamda çalıştıracakları personeli, idari olarak belirleyecekleri kriterler dâhilinde karşılayabilecekleri değerlendirilmektedir.

Kadro Hareketlerinin Ön Mali Kontrolü

5018 sayılı Kanunun mali sistemimize getirdiği kavramlardan birisi de ön mali kontroldür. Anılan Kanunun 58 inci maddesi hükümlerine göre; ön mali kontrol, kamu idarelerinin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerinin idarenin bütçesi, harcama ve finansman programı, bütçe kanunu ve diğer mali mevzuat hükümlerine uygunluğu ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönlerinden yapılan kontrolü ifade etmektedir.

5018 sayılı Kanunun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan “İç Kontrol ve Ön Mali Kontrolle İlişkin Usul ve Esaslar” ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde iç kontrol ve ön mali kontrol faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlenmiştir.

Bu çerçevede, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tâbi idarelere ait kadro dağılım cetvelleri, anılan Kanun Hükmünde Kararname ve Kadro İhdas, Serbest Bırakma ve Kadro Değişikliği ile Kadroların Kullanım Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, Bakanlık ve Devlet Personel Başkanlığı ile uygunluk sağlandıktan sonra kontrolle tâbidir. 78 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tâbi idarelere ait kadro dağılım cetvelleri ise Yükseköğretim Kurulunun onayını müteakip kontrole tâbidir. Kadro dağılım cetvelleri en geç beş işgünü içinde kontrol edilir. İlgililerine yapılacak ödemeler bu onaylı kadro dağılım cetvellerine göre yapılır. Bu cetvellerde yapılacak değişiklikler de aynı şekilde kontrol edilir.

Diğer taraftan, yılı merkezi yönetim bütçe kanunu ve 5620 sayılı Kanunda belirlenen yetki ve kural çerçevesinde, genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarında çalıştırılacak geçici işçi pozisyon sayılarının aylar ve birimler itibarıyla dağılımı kontrole tâbidir. Kontrol sonucunda uygun görülmeyen cetveller gerekçeli bir yazıyla ilgili birime gönderilir.

Burada mali hizmetler birimlerince dikkat edilmesi gereken husus, memur kadrolarının kullanımının verilen açıktan izni dâhilinde olup olmadığı, sözleşmeli personel ve geçici işçi pozisyonlarının usulüne uygun vizenin alınıp alınmadığı ve alım süreçlerinde şekil şartlarına riayet edilip edilmediğidir. Şekil ve usul şartlarına riayet edilmeden kontrol edilip uygun şerh düşülen kadro hareketlerinde hukuki sorunlara neden olunabilecektir.

Sonuç

Beşeri sermaye, en basit tanımlama ile işgücünün beceri ve yeteneklerini ifade etmekte olup, eğitilmiş işgücünün verimliliği dolayısı ile üretim maliyetlerini aşağı çektiği ve bu gelişimin de uluslar arası rekabet düzeyinde bir üstünlük sağlayacağı (Çolak, 1998, s. 15,19) söylenebilecektir. Bu basit sonuç, işgücüne yapılan yatırımın, ekonomik gelişmenin temel kaynaklarından biri olduğunu ayrıca kanıtlamaya yetmektedir. Diğer taraftan kamu harcamaları içinde eğitim harcamalarının payı ile araştırma ve geliştirme harcamalarının milli gelir içindeki payı yüksek olan gelişmiş ülkelerde, beşeri sermayenin de yüksek olduğu ve bunun iktisadi büyümede önemli bir faktör olduğu (Çolak, 1998, s.23) istatistiklerle ortaya çıkmaktadır. Hükümetlerin, eğitimin altyapı ve geliştirilmesine yapacakları her türlü yatırım, beşeri sermaye birikimini dolayısıyla büyümeyi etkileyecektir (Kibritçioğlu, 1998, s.225)

Geçmiş dönem içerisinde yüksek ekonomik büyüme performansı gösteren Doğu Asya ülkeleri ile ilgili çalışma sonuçları da, beşeri sermayenin ekonomik büyüme sürecinde önemli bir değişken olduğunu ön plana çıkarmaktadır. Türkiye özelinde yapılan inceleme sonuçları da beşeri sermaye ile büyüme (verimlilik) arasında pozitif bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır (Saygılı, Cihan, 2006, s.19). Eğitimin niteliksel yönden tamamlayıcı unsurları ise araştırma ve geliştirme harcamaları içinde eğitim kurumlarının payı, eğitimde başarı düzeyi, eğitici oranı gibi kıstaslar rol oynamaktadır (Çolak, 1998, s. 20). Bu unsurlar, karşımıza nitelikli bir işgücü piyasasının oluşumunda, eğiticilerin rolü ile araştırma-geliştirme harcamalarına ayrılan kaynakların büyüklüğüne gönderme yapmaktadır.

Yukarıda belirtilen bilimsel gerçekler ve ortaya çıkan pratik sonuçlar, üniversitelerin beşeri sermaye kalitesinin yükseltilmesinde, ülkelerin büyüme performanslarının artırılmasında ve uluslar arası rekabet gücünün iyileştirilmesinde çok önemli bir role sahip olmaları gerektiğini gözler önüne sermektedir. Bu süreç içerisinde, üniversitelerin birer büyüme dinamosu gibi çalışması önünde engellerin kaldırılması lazımdır.

2004 yılında bütçelerin %59 u personel giderleri, %19 u sermaye giderleri iken bu rakamlar 2010 yılı mali bütçesine geldiğinde sırasıyla %51 ve %23 olarak değişim göstermiştir (Şahin, 2012, s.929,931). Bu istatistiklerden üniversitelerin personel harcamalarının gerek personel sayısındaki azalma ve gerekse azalışın yeterli ölçüde ikame edilememesine bağlı olarak düşme eğilimine girdiği değerlendirilmelerini yapmak yanlış olmayacaktır.

Üniversite bütçelerinin finansmanına bakıldığında, 2005 yılında bütçe gelir kaynaklarının % 19,7 si öz gelirden oluşurken, 2009 yılı itibarıyla % 11,9 a gerilediği (Şahin, 2012, s.932,933) görülmektedir.

Bu finansman yapısı içerisinde, üniversitelerin kendilerine ait yeterli mali kaynaklarla donatılmadığı veya yeterli mali kaynak üretecek kapasitelerinin bulunmadığı değerlendirmelerini yapmak yanlış olmayacaktır. Tamamen merkezi yönetim bütçesi içerisinde hazine yardımları ile finanse edilen bir yükseköğretim sisteminin, bilimsel özerklik temel konsepti içerisinde faaliyetlerini idame ettirmeleri çok verimli olmayacaktır. Zira, Anayasada da açıkça vurgulandığı üzere, *“milletin ve ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü yetiştirmek amacı ile; ortaöğretime dayalı çeşitli düzeylerde eğitim-öğretim, bilimsel araştırma, yayın ve danışmanlık yapmak”* ilkesinin çok sağlıklı yürütülebilmesi mümkün görülmemektedir.

Sıklıkla eleştirilere maruz kalan, devlet üniversiteleri başta olmak üzere üniversitelerin içinde buldukları başta idari ve akademik kadro yetersizliği bir yana eğitim ve öğretim faaliyetlerine yönlendirilecek insan kaynağı eksikliği, üniversitelerin insan gücü yetiştirme projesini sekteye uğratabilmektedir. Bu alanda eksikliğini gidermekle zorlanan bir sistem içerisinde, bilimsel yayın, araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin ancak ve ancak yeterli mali imkânlarla donatılmış üniversiteler bünyesinde kalması geçeceği kısa vadede değiştirilemeyecek gibi durmaktadır.

Başta ülkenin ihtiyaçlarına uygun insan gücü kapasitesinin artırılması ve bilimsel araştırma-geliştirme faaliyetleri için üniversitelerin mali yapılarının güçlendirilmesi, kanunlarla kendilerine yeni gelir getirici alanların tanımlanması, bilimsel özerkliğe götürecektür süreçlerin net ve açık bir şekilde hukuki düzlemde yerleştirilmesi sağlanmalıdır. Bu noktada özellikle üniversitelerin sağlam bir mali yapının kurulmasına ve insan gücü açığının kapatılabilmesine yardım edebilecek aşağıdaki politika önerilerini sunmak mümkündür:

Üniversitelerin İdari ve Akademik Kapasitelerinin Geliştirilmesi İçin Üniversite Kadro Stratejisi” Eylem Planı Yürürlüğe Konulmalıdır

Mevcut sistemde, ekonomik gelişmenin ve ilerlemenin temel sürükleyici gücü, kalifiye işgücünün sağlanmasına dönük yetersiz kaynaklar, üniversitelerin eğitim ve öğretim işlevlerini sıradanlaştırmakta ve istenilen ölçülerde öğrencilere nitelik kazandırılması mümkün olamamaktadır. Mühendislik fakültesini bitirdiği halde pratik uygulama noksanlığından mühendislik yapamayan, hukuk fakültesinden mezun olduğu halde dava açma prosedürünü dahi bilmeyen, iktisat fakültesinden mezun olduğu halde temel makro ekonomik verileri yorumlamakta zorlanan ve örnekleri çoğaltabileceğimiz diğer durumlar, üniversite eğitimleri ile pratik uygulamalar arasındaki uçurumu gözler önüne sermektedir. Bu ironik durum, bir yandan yetersiz akademik personel açığını ortaya çıkarmakta diğer yandan süreç analizlerini yaparak öğrenci gelişim süreçlerini izleyecek, denetleyecek ve kontrol edecek idari kapasite yetersizliğine vurgu yapmaktadır.

Nitekim yıllar itibarıyla kadro hareketlerini ortaya koyan izleyen Tablo.1 incelendiğinde yaklaşık olarak 2011 yılı sonu itibarıyla 2006 yılı sonu rakamlarına göre, akademik kadroların doluluk oranı %20, idari kadroların doluluk oranı %33, araştırma kadrolarının doluluk oranı ise sadece %6 artırılabilmiştir. Kadroların kullanılmayan (boş) kısımları itibarıyla ise 2006 yılsonu rakamlarına göre, sırasıyla %53, % 32 ila % 66 lık bir artış gerçekleştirilmiştir. Kadro sayılarının artışında temel etken, 2006 yılından itibaren büyük ivme kazanmış üniversite sayısındaki artışlar ve dönem içerisinde mevcut üniversitelere yapılan kadro ihdaslarının büyük payı bulunmaktadır. Kadro sayısındaki artışa karşın yeterli kadro doluluk oranının ortaya çıkmaması ise aynı dönemler itibarı ile nispeten düşük kullanım izin sayılarından anlaşılabilir.

Tablo 1. Kadro Hareketlerinin Yıllar İtibari ile Görünümü

Kadro Tanımı/ Yıllar	2011- Aralık		2006/Aralık		Değişim (%)
	Dolu	Boş	Dolu	Boş	Dolu - Boş
Akademik kadrolar	102.037	61.381	85.020	40.008	120 - 153
İdari kadrolar	93.074	60.908	69.881	46.214	133 - 132
Araştırma Görevlisi	35.198	21.053	33.189	12.710	106 - 166
	2007-2011 arası 5 yıllık dönem				
	Akademik kadro (Öğretim Üyesi hariç)			İdari kadro	
Kullanım İzinleri	27.000			17.317	

Bu süreçte, idari kapasitenin güçlendirilmesine yönelik öncelikle yükseköğretim kurulu koordinatörlüğünde üniversitelerin bilimsel kapasiteleri için akademik kadro normu, idari kapasiteleri için ise idari kadro normu çalışması yapılmalıdır. Görev ve yetkilerle olması gereken kadro tespiti yapıldıktan sonra belli bir plan dâhilinde kadro ve bu kadroların kullanım izinlerinin, orta ve uzun vadede karşılanması için “üniversite kadro stratejisi” eylem planı ile takip ve kontrolü yapılmalıdır

Üniversitelerin Bilimsel Kapasiteleri İçin Ayrı Bir Kadro Politikası ve Hukuki Mevzuat Oluşturulmalıdır

5018 sayılı Kanuna tabi, tüm mali ve hukuki kısıtlamalara tabi bir yapı içerisinde, üniversitelerin Anayasa ve yasalarla çerçevesi çizilmiş yüksek öğretim gereklerini karşılayabilmesi, bilimsel üretim alanında gelişme sağlamları ve bunu nihai ürüne dönüştürerek ülke ekonomisinin gelişmesine katkı sunmaları, çok zorlu bir süreçtir. Uluslar arası yayın indekslerine bile giremeyen, yıllık bazda belli bir yayın ve bilimsel proje bazını aşmayan üniversitelerin, kolej seviyesinde eğitim veren kurumlar olma ötesine geçemeyecekleri aşıkârdır. Sürecin iyi yönetilip üniversite yönetimlerinin de öğrenci ve öğretim üyesi yetiştirme, bilimsel üretim sürecine katkı ve ekonomik gelişmeyi destekleme fonksiyonları arasında dengeli bir dağılımı, gerçekleştirilmeleri zorunludur.

Böylesine önemli süreç tanımlamalarının yerine getirilebilmesine götüreceği şekilde kadro yapısının dizayn edilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu anlamda kadro hareketlerinde 3 ana eksenle yoğunlaşılması gerekecektir:

- 1- Öğrenci ve öğretim üyesi yetiştirme projesine yönelik olarak, donanımlı öğretim elemanlarının yetiştirilmesi projelerinin sürekli olarak desteklenmesi ve hâlihazır yüksek öğretim kurulu koordinasyonunda devam etmekte olan Öğretim Üyesi Yetiştirme Programına süreklilik kazandırılarak temel bir mevzuat olarak düzenlenmesi sağlanmalıdır.
- 2- Bilimsel üretime yönelik olarak, bilimsel proje kapsamında değerlendirilen çalışmalar için gerekli olan yardımcı ve destek elemanları ile proje yürütücü asıl elemanlarının doğrudan üniversiteler tarafından istihdam edilebilirliğinin sağlanması. Bu süreçte odaklanması gereken, eleman istihdamından ziyade projenin belirlenmiş kriterlere uygunluğunun daha sıkı denetlenmesi olmalıdır. Böylelikle, projelerde artan kalite proje enflasyonundan kurtarılmış verimli çalışmaların ortaya çıkmasına sebep olacaktır.
- 3- Ekonomik gelişmeyi destekleme fonksiyonu için üniversitelerin bilimsel projeler sonucu elde ettikleri bilgi ve bulguları, sektör firmaları ile paylaşarak nihai ürüne dönüştürme gayretleri ön plana çıkarılmalıdır. Bu fonksiyonun işlerliği için de ayrı bir kadro yapılmasına ihtiyaç duyulacaktır. Nihayetinde, bilimsel üretim projelerinin somut sonuçlarının üretime kanalize edilmesinde profesyonel kadroların (akademik ve idari kadroların) oluşturulması gerekir. Bunu sağlamaya yönelik, özel niteliklere haiz, ayrı bir hukuki çerçevesi olan, ekonomik olarak şartları geliştirilmiş kadro hareketlerine mali mevzuat içerisinde izin verilebilecek bir hukuki altyapı kurulabilecektir.

Üniversite Gelir Kaynakları Artırılmalıdır

Üniversiteye kanunlarla verilen özel görevlerin la-yıkıyla yerine getirilmesi, sonuç olarak sağlam bir mali yapıyı bu da sağlam bir kadro yapısını zorunlu kılmaktadır. Mali kaynak olmadan eleman istihdamı gerçekleşmeyecek, yetersiz idari ve akademik insan gücü, kadük kalmış bir yükseköğretimi tetikleyecektir. Dolayısı ile yayın gelirleri, bağış ve yardımlar, kantin-yurt gelirleri, harçlar gibi düşük yoğunluklu gelir kalemleri yerine üniversitelerin mali kaynaklarının artırılması sürecinde bazı tedbirler alınabilecektir.

Bunlardan biri, üniversitelere olan bağışların sayısal ve hacim olarak artırılabilmesi için gerek kurumlar vergi ve gerekse gelir vergisi kanununa özel düzenlemeler getirilebilecektir. Uygulamada, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 10 ncu maddesinde düzenlenen ve kurum ve kuruluşlara makbuz karşılığında yapılan bağış ve yardımların toplamının o yıla ait kurum kazancının % 5'ine kadar olan kısmı ile sınırlı tutan indirim oranının üniversiteler için artırılması ve ayrı bir bent halinde düzenlenmesi düşünülebilir. Aynı şeyleri, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 89 ncu maddesinde düzenlenen bağış ve yardımlar için de tekrarlamak mümkündür.

Diğer bir alan, öğrenim giderlerine öğrenci katılım tutarlarının artırılmasıdır. Cüzi rakamlarda alınan öğrenci katkılarına karşın devletin yaptığı katkı arasındaki orantısızlık, mali yapı içerisinde önemli bir gelir kaybını beraberinde getirmektedir. Bunun en bariz örneğini vakıf üniversitelerinde görmek mümkündür. Eğitimin büyük çoğunluğunu öğrenciden alınan öğrenim bedelleri ile finanse eden vakıf üniversitelerindeki modelin, devlet üniversitelerinde de uygulanabilirliği tartışmaya açılmalıdır. Bu süreçte, öğrencilerin başarı seviyeleri ve mali durumları, öğrenci sayısı gibi objektif verilerin kullanım ölçüsü, sisteme olan endişe ve duyarlılıkları asgariye çekebilecektir.

2004-2009 yılları için öğrenci başına düşen ortalama cari ve sermaye hazine yardımlarına bakıldığında, Ankara Üniversitesi için toplam, 6.691 TL, Karadeniz Teknik Üniversitesi için 2.693 TL, Orta Doğu Teknik Üniversitesi için 7.473 TL, Boğaziçi Üniversitesi için, 5.777 TL, Harran Üniversitesi için 8.733 TL, geb

ze Yüksek teknoloji Üniversitesi için 15.026 TL, Aksaray Üniversitesi için 3.661 TL, Ardahan Üniversitesi için 6.204 TL bir rakam ortaya çıkmaktadır (Şahin, 2012, s.933-937). Bu tutarların öğrenci katılım payı şeklinde tahsil edilmesi, maliyet kısıncı altındaki üniversitelerin hazine yardımlarının kullanım alanlarını daha rasyonel hale getirebilecektir.

Son bir öneri olarak, üniversitelerin piyasa koşullarında uygun şartlarla finansman araçlarını kullanmalarına imkan tanınmasıdır (Şahin, 2012, s.940). Piyasa borçlanma enstrümanlarının derinlik ve miktar olarak genişlemesi, başta şirketler olmak üzere kamu kurumlarına da uygun faiz ve ödeme koşullarında borçlanma yapabilmelerini teşvik etmektedir.

Özellikle üniversitelerin döner sermaye kaynaklarından yürütmekte oldukları veya yürütmeyi planladıkları büyük bütçeli ve önemli bilimsel projeler için kamu kaynakları dışında kaynak arayışlarını kendi imkanları ile sonuçlandırmaları, projenin getirisi ile borçlanma kapasitesi arasında etkili ve etkin bir analiz yapılmasını doğurabilecektir. Bu ise başlı başına üniversitenin kendi bilimsel üretim kapasitesine ve bunun piyasada bulacağı olumlu tepkimeye duyulan güvenin bir sonucu olacaktır.

Üniversitelerin Karar Alma Süreçleri Etkinleştirilmelidir

Üniversitelerin kendilerine tahsis edilen idari ve akademik kadroları kullanım süreçleri, ilgisine göre Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu veya Başbakanlık izni ile gerçekleştirilmektedir. İhtiyaçlar ile çoğu zaman izin verme durumunda olan kurumlar arasında yaşaması muhtemel farklı yaklaşım ve metodoloji farklılıkları, gerçek ihtiyacının karşılanmasını ötelemekte veya imkansız hale getirebilmektedir.

Bu sürecin etkin işleyebilmesi için, üniversite adına tahsis edilmiş kadroların kullanım esaslarının inisiyatife yer bırakmadan objektif koşullarının hukuki metinlere açık ve net olarak yansıtılması öncelikli bir gerekliliktir. Kişi ve kurumların yaklaşım farklılıklarından kurtarılmış bir kadro kullanım süreci ile üniversitelerin yetkili ve sorumlu olacakları bir kadro

politikası, bu kurumların ülkenin geleceği ve ekonomik büyümenin vazgeçilmez itici güçleri olma iddiasını güçlü bir şekilde ortaya koyabilecektir.

Kaynakça

Çolak Ömer Faruk (1998). *Küreselleşme, beşeri sermaye ve çocuk işgücü.* Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu; Yayın no:177.

Kibritçioğlu Aykut (1998). İktisadi büyümenin belirleyicileri ve yeni büyüme modellerinde beşeri sermayenin yeri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 225.

Şahin Osman (2012). *Türkiye'deki Devlet Üniversitelerine Analitik Yaklaşım.* Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2012/421.

Saygılı Şeref, Cihan Cengiz (2006). Türkiye ekonomisinde beşeri sermaye verimlilik artışı ilişkisi. *İktisat İşletme ve Finans*, 19.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: 9.11.1982 tarih ve 17863 (Mükerrer) sayılı R.G.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununu: 6.11.1981 tarih ve 17506 sayılı R.G.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu: 21.06.2007 tarih ve 26559 sayılı R.G.

5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu (Yeni): 21.06.2006 tarih ve 26205 sayılı R.G.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu: 06.01.1961 tarih ve 10700 sayılı R.G.

Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları

Resmi Gazete Nüshaları.

Diğer Kanun ve Düzenlemeler.

İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar: 31.12.2005 tarih ve 26040 3. mükerrer sayılı R.G.

<http://www.gib.gov.tr/>

<http://www.mevzuat.gov.tr/Kanunlar.aspx/KHK.aspx>

<http://www.resmigazete.gov.tr/default.aspx>