

ULUSLARARASI SOSYAL ARAŞTIRMALAR DERGİSİ THE JOURNAL OF INTERNATIONAL SOCIAL RESEARCH

Cilt: 13 Sayı: 70 Nisan 2020 & Volume: 13 Issue: 70 April 2020
www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581
DOI: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2020.4065>

TÜRKİYE'DE MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞINDA ÖĞRETMEN İSTİHDAMI TEACHER EMPLOYMENT IN THE MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION IN TURKEY

İpek ÖZKAL SAYAN*
Pınar BERK**

Öz

1980'li yıllarda tüm dünyanın içine girdiği mali kriz kamu personel yönetimi alanını da etkilemiş ve bugün "esnek istihdam" olarak tanımladığımız çalışma biçimlerini yaratmıştır. Esnek istihdam türlerini kamuda farklı alanlarda görmek mümkündür. Eğitim alanı da bunlardan bir tanesi ve hatta en önemlisidir. Eğitimin önemi, ülkenin geleceğine ilişkin kararlar verecek olan genç nesillerin yetiştirilmesi açısından önem taşımaktadır. Türkiye'de Millî Eğitim Bakanlığı zaman içerisinde eğitim politikasında sık ve önemli değişiklikler yapmıştır. Mevcut durumda eğitim alanında kadrolu, sözleşmeli, ücretli, vekil ve asker öğretmen olmak üzere beş farklı öğretmen istihdam modeli uygulanmaktadır. Çalışmanın amacı, bu beş farklı öğretmen istihdam modelini analiz ederek hem esneklik hem de Türkiye'nin gereklilikleri açısından karşılaştırma yapmak ve uygulamada karşılaşılan önemli sorun alanlarını tespit ederek tartışmaya açmaktır.

Anahtar Kelimeler: Esnek İstihdam, Öğretmen İstihdamı, Kadrolu Öğretmen, Sözleşmeli Öğretmen, Ücretli Öğretmen, Asker Öğretmen.

Abstract

The financial crisis that all the world entered in the 1980's affected also the field of public personnel administration and created the working forms that we define as "flexible employment" the present. It is possible to see flexible employment species in different fields in the public. The field of education is also one of them and even the most important. The importance of education, It is crucial in terms of raising young generations who will make decisions about the future of the country. In the course of time in Turkey, Ministry of National Education made compact and important changes in educational policy. In the current situation, in the field of education, five different teacher employment models are implemented to be on the point of being permanent, contractual, paid, substitute and military teacher. The purpose of this study is by analysing this five different teacher employment models both flexibility and make comparisons in terms of Turkey's requirements and come up for discussion by identifying the major problem areas are encountered in practice.

Keywords: Flexible Employment, Teacher Employment, Permanent Teacher, Contractual Teacher, Paid Teacher, Substitute Teacher, Military Teacher.

* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, e-mail: ozkal@politics.ankara.edu.tr

** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, e-mail: pinarberk93@gmail.com



GİRİŞ

20.Yüzyılın son çeyreğine kadar olan dönemde kapitalist sistem altın çağını yaşamıştır. Ancak 1970'lerin başında yaşanan küresel ekonomik krizle birlikte kapitalist sistem de derin bir kriz içerisine girmiştir. Kapitalist sistemin girmiş olduğu krizin etkilerini arındırmak amacıyla 1978 yılında Washington Uzlaşısı¹ ve Washington Uzlaşısının temel çerçevesini belirlediği neo-liberal politikalar yaşama geçirilmiştir. Washington Uzlaşısı ve ardından yaşama geçirilen neo-liberal politikalarla birlikte, refah devleti anlayışından vazgeçilerek, güçlü piyasa ve küçük devlet söylemi üzerine inşa edilen minimal devlet anlayışı benimsenmiştir. Fakat ne Washington Uzlaşısı ne de Washington Uzlaşısı'nın temel çerçevesini belirlediği neo-liberal politikalar, 1990'lı yıllarda amaçlandığı gibi başarılı olamamıştır. Başka bir deyişle; devletin müdahalesi olmaksızın, piyasanın tek başına dengeli bir şekilde işlemesinin mümkün olmadığı ortaya çıkmıştır. Bu da Washington Uzlaşısının ve neo-liberal politikaların yeniden gözden geçirilmesini gerektirmiştir. Bu durumun sonucu olarak ise, Post Washington Uzlaşısı hazırlanmıştır.

Post Washington Uzlaşısı, Washington Uzlaşısını tam olarak ortadan kaldırmamıştır. Washington Uzlaşısına ek olarak sosyal güvenlik ağları, yönetim, esnek işgücü piyasaları vb. gibi unsurları eklemiştir (Rodrik ve The World Bank, 2006, 978). Bir başka deyişle, Post Washington Uzlaşısı ile birlikte, devlet bir yandan piyasayı kontrol edip, denetlerken, diğer yandan da yönetsel ve yasal alt yapıyı sağlamlaştırmakla yükümlü olmuştur.

Devletin geçirmiş olduğu bu dönüşüm kamu hizmeti anlayışında ve farklı kamu hizmeti alanlarında değişimi beraberinde getirmiştir. Dönüşümün personel yönetimi alanına yansımaları özellikle 1980'li yıllardan itibaren "esneklik" anlayışının, "istihdam" açısından düşünüldüğünde ise "esnek istihdam"ın ortaya çıkması olmuştur. Esnek istihdamın kamuda uygulanışı aslında kısmi süreli çalışmadır. Bu istihdam biçiminde personel ve idare arasında (idarenin belirleyici ve düzenleyici olması koşuluyla) karşılıklı anlaşmaya dayalı, personelin çalışma güvencesinin sınırlı olduğu ya da hiç olmadığı, "yaşamboyu uğraş alanı" olarak görülmemen ve bu anlamda normal çalışma süresinden daha az olan bir çalışma biçimi ile karşılaşmaktayız (Ünal, 2005, 112). Emek piyasalarının esnekleştirilmesi olarak da tanımlayabileceğimiz bu durum özellikle piyasa mekanizmasının içinde bulunduğu krize çare olarak sunulmuş ve hemen hemen tüm dünyada popüler olmuştur (Bakır, 2018, 343). "Esnek kapitalizm" olarak adlandırılan bu dönemde devletin yaptığı sosyal yardımlar azalmış, tam zamanlı ve düzenli işler tarihe başlamıştır (Bakır, 2018, 345). Eğitim alanı da bu dönüşümden çok büyük ölçüde etkilenmiştir. Devletin yeniden yapılandırılması, sadece eğitim finansmanında dönüşüm yaratmakla kalmamış aynı zamanda farklı öğretmen istihdam biçimlerinin ortaya çıkmasına da yol açmıştır (Soydan, 2012a, 35-39-42). Bu bağlamda çalışmanın amacı Türkiye'deki öğretmen istihdamını analiz ederek mevcut dönüşümün eğitim alanında nasıl vücut bulduğunu gösterebilmektir.

Mevcut sistem incelendiğinde Milli Eğitim Bakanlığı (MEB)'e bağlı okullarda çeşitli statülerde öğretmenlere ilişkin farklı istihdam biçimleri düzenlenmiştir. Bu istihdam biçimleri; kadrolu, sözleşmeli, ücretli, vekil ve asker öğretmenliktir. Var olan bu farklı öğretmen istihdamları eğitim alanı açısından yarattıkları sorun alanlarıyla çalışmaya değer bulunmuştur. Ancak gözden kaçırılmaması gereken husus, MEB'in bu istihdam türlerini uygularken yalnızca esneklik kaygısıyla hareket etmediği, Türkiye'nin bölgelerarası sosyo ekonomik farklılıklarının da bunda etken olduğudur. Bu bağlamda çalışma kapsamında MEB'deki öğretmen istihdam türleri analiz edilerek birbirlerinden farkları ortaya konmaya çalışılacak ve bu farklılıkların yarattığı sorun alanları tartışmaya açılacaktır. Vurgulanması gereken diğer bir nokta öğretmen sayılarına ilişkin istatistiklerin yayınlanmamış olması ve elde edilen verilerde kesinlik olmamasıdır. Bu durum çalışmada niceliksel bir karşılaştırma yapmayı engellemiştir. Sonuç olarak yapılan çalışmanın MEB'deki tüm öğretmenlerin çalışma sorunlarını tartışmaya açacağı ve bu anlamda personel yönetimi alanına katkı yapacağı beklentisi taşınmaktadır.

1. MEB'de Öğretmen İstihdamı

Eğitimin vazgeçilmez bir ögesi olan öğretmenler, çocukların ya da gençlerin bireysel gelişiminde, sınıf içerisindeki öğrenme sürecinin yönetiminde aktif rol oynayan kişilerdir (OECD, 2005, 3). Türkiye'de

¹ Washington Uzlaşısının, esas olarak birbirlerini bütünleyen iki parçadan oluştuğu söylenilebilir. Bu parçalardan ilki, krizin aşılması ve piyasanın kendi haline bırakılmasıdır. İkincisi ise, devleti yapısal ve işlevsel olarak dönüştürmeye yöneliktir. Zira Williamson tarafından kaleme alınan, "What Should The World Bank Think about the Washington Consensus" isimli çalışmada, Washington Uzlaşısında şu tür politikaların hayata geçirilmesi gerektiği tavsiye edilmektedir: Temel eğitim, vergi reformu, mali disiplin, özelleştirme, deregülasyon, rekabetçi kur politikası, ticaret serbestisi, altyapı ve temel sağlık gibi önceliğe sahip olan kamu harcama alanlarının hem yüksek ekonomik gelir hem de gelir dağılımını geliştirecek potansiyeli sağlayacak alanlara doğru yeniden yönlendirilmesi, güvenli mülkiyet hakları, doğrudan yatırım serbestisi, faiz oranlarının serbestisidir (Williamson, 2000, 352-353).



öğretmen yetiştirilmesi ve istihdamı konusunun Osmanlı döneminden itibaren önemli bir sorun alanı olarak görüldüğü söylenilebilir.

Osmanlı döneminde eğitim alanında bir bütünlük söz konusu değildir. Farklı eğitim kurumları ve eğitim idareleri mevcuttur. Dönem içerisinde özellikle 1800'lü yıllara kadar, örneğin; eğitimin yürütüldüğü kurumlardan biri sıbyan mektebidir. Bu mektepte eğitim; hafızlar, imamlar ve müezzinler tarafından yürütülmektedir. 1800'lü yıllarla birlikte özellikle uluslararası ilişkilerde yaşanan gelişmeler ve bunların etkisiyle yeni eğitim ve öğretim kurumları açılmıştır. Osmanlı döneminde eğitimde yaşanan yenileşme hareketleri neticesinde modern manada öğretmenlik mesleği² de yavaş yavaş gün yüzüne çıkmaya başlamış ve 1857 yılında da Maarif-i Umumiye Nezareti (Eğitim Bakanlığı) kurulmuştur (Soydan, 2012b, 462-463-465).

Öğretmenliğin meslekleşme süreci özellikle 1876 yılından sonra artarak devam etmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında öğretmenlik mesleği, ülkenin çağdaş uygarlık düzeyine erişmesinde ve ulusun eğitilmesinde önemli bir araç olarak görülmekte ve bu nedenle de öğretmen eğitimine ve istihdamına büyük bir önem verilmektedir. Bu amaçla da çeşitli kanunlar çıkarılmaktadır. Çıkarılan kanunlardan ilki 1924 tarihli Tevhid-i Tedrisat Kanunu,³ ikincisi, 13 Mart 1924 yılında çıkarılan Orta Muallimleri Tedrisat Kanunudur. Bu kanunla öğretmenlik bir meslek olarak tanımlanmaktadır (Buyruk, 2012, 164-165-166).

Cumhuriyetin ilan edilmesinden 1980'lere kadar öğretmen eğitimi ve istihdamı konusuna büyük önem verilmektedir. Bu dönemde öğretmensiz ve okulsuz hiçbir yer kalmasın politikası güdülmektedir. Ayrıca 1960 yılındaki darbenin ardından öğretmen açığının kapatılması amacıyla 97 sayılı Kanunla lise ve dengi okullardan mezun olanlara askerliklerini ilkökul öğretmenleri ya da yedek subay öğretmen olarak tamamlama hakkı tanınmaktadır. Bu kişilere daha sonraki dönemde de istemeleri halinde asil öğretmenliğe geçme hakkı verilmektedir. Ancak 1980'li yıllarda özellikle küreselleşme ve neoliberal politikaların da etkisiyle esneklik ve esnek istihdam modelleri kamuda yaygınlaşmaya başlamış (Bilir, 2011, 233-236-237-242), eğitim alanı da bu süreçten büyük ölçüde etkilenmiştir.

Türkiye'de özellikle öğretmen istihdam türlerinde asıl dönüşüm 2000'li yıllardan itibaren olmuştur. Öğretmen istihdamı ağırlıklı olarak 657 sayılı DMK'nın 4/A maddesine göre yapılırken, özellikle 2005 yılından sonra farklı nitelikte öğretmen istihdam uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. Bu istihdam biçimleri; kadrolu, sözleşmeli, ücretli, vekil ve asker öğretmenliktir. MEB'in öğretmen istihdam biçimlerinin parçalı bir yapı almasında etkili olan faktörün, özellikle işletmelerde uygulama alanı bulan esneklik ve esnek istihdam modellerinin kamuda da yaygınlaştırılma çabalarının bir ürünü olduğu söylenilebilir. Çünkü vekil ve asker öğretmenlik dışarda bırakılacak olursa sözleşmeli ve ücretli öğretmenlik esnek istihdam modeline uygun olarak düşünülmüştür. Bununla birlikte bu istihdam biçimlerinin uygulamaya geçirilmesinde kalkınmada birinci derecede öncelikli yerlerde öğretmen ihtiyacının karşılanması kaygısı da yatmaktadır. Ancak uygulamalar bu bölgelerle sınırlı kalmamış, Türkiye geneline yayılmıştır.

1.1. Kadrolu İstihdam ve Kadrolu Öğretmenlik

Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin hizmet koşulları ve aylıklarını düzenleyen hükümler tek tek kanunlarda yer almıştır. Cumhuriyet döneminin ilk personel kanunu sayılan ve 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu "memur ve müstahdem" olmak üzere kamu personelinin istihdam bakımından iki gruba ayırmıştır (Tortop, 1999, 27-28). Söz konusu kanunda kendisine devlet hizmeti verilen, çalıştığı kurumun kadrosunda yer alan, maaşını genel ya da özel bütçelerden alan kimseye memur denilmektedir. Müstahdem ise, devlet işlerinde belirli bir ücretle çalıştırılan, memur hak ve yetkilerinden yararlanamayan, memur siciline kayıtlı olmayan kimsedir biçiminde tanımlanmıştır.

1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanununun uygulanabilmesi amacıyla dönem içerisinde ek bir takım düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemelerden ilki, 1927 tarihli 1108 sayılı Maaş Kanunudur. 1108 sayılı Kanunla yapılan düzenlemede herhangi bir maaş sistemi önerilmemiş yalnızca maaş ödenmesi yöntemine ilişkin bir takım kurallar konulmuştur. Ancak bu sistemdeki işleyiş önemli sorunlara yol açmış ve bu sorunların giderilebilmesi için 1929 yılında 1452 sayılı "Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun" çıkarılmıştır (Albayrak, 2016, 43). Bahsi geçen kanunun çıkarılma gerekçesi ile ilgili olarak dönemin Maliye Bakanı Şükrü Saraçoğlu, bu kanunu çıkarmalarının üç amacı olduğunu ifade etmiştir. Kanunu çıkarmalarının ilk amacını maliyede ıslahatı sağlamak olduğu, ikinci amaçlarının maaşlarda düzenleme ve zam yapılması olduğu, üçüncü amaçlarının ise geriye kalan parçaların birleştirilmesi ve vergilerde bir miktar zam yapılması biçiminde açıklamıştır (Devlet Personel Dairesi, 1982: 34). Barem sistemi bu amaçlarla hazırlanan 1452 sayılı Kanun ile birlikte ilk kez uygulanmaya başlanmış, denklik ilkesi ve tek tip maaş sistemi getirilmiştir. Maaş ve ödeneklerden farklı adlar altında yapılan

² 1848 yılında Darülmüallimin-i Rüşdi adında ilk öğretmen okulu açıldı.

³ Bu kanunla birlikte eğitim sisteminde bir bütünlük sağlandı (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.430.pdf> e.t. 18.7.2019).



kesintiler kaldırılmış, bunun yerine net maaş ödemesine gidilmiştir (Demirci Güneşer, 2009, 82). Ancak 1452 sayılı Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun, 1939 yılında yürürlüğe konulan 3656 sayılı "Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun" ile birlikte kaldırılmıştır.

1939 tarihli 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun hem maaş rejimi açısından hem de kamu istihdam biçimleri ve hizmete giriş koşulları açısından önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu değişikliklerden ilki, memur kadrolarına atamada, kadronun derecesine göre belirli bir öğrenim kriteri öngörülmüştür. İkinci olarak, devlet memuriyetine alımlarda yarışma sınavı ve ehliyet sınavı şartı getirilmiştir. Üçüncü olarak, kamu personel sisteminde memur kadrosu dışında belirli bir ücret karşılığında çalıştırılan geçici hizmetliler yaygınlaştırılmıştır.⁴

788 sayılı Memurin Kanununa işlerlik kazandırmak amacıyla yapılan bir düzenleme de 1944 yılında yürürlüğe konulan 4644 sayılı Kanunla yapılmaya çalışılmıştır. 4644 sayılı Kanunla birlikte maaşlı memur, ücretli memur ayrımı kaldırılmış, ücretli görevler, yalnızca geçici mahiyette olan hizmetler ile bahçıvan, odacı vb gibi dağınık görevlerle sınırlandırılmıştır (Avcıoğlu, 1958: 20).

788 sayılı Memurin Kanununa işlerlik kazandırmak amacıyla 1965 yılına kadar birçok kanunla düzenlemeler yapılmıştır. Ancak gerek yabancı uzman raporlarının etkisi gerekse siyasal, ekonomik ve sosyal gelişmelerin etkisi ile kamu personel sistemi yeniden düzenlenmek istenmiştir. Bu doğrultuda da 1965 tarihli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) çıkarılmıştır⁵.

1965 tarihli 657 sayılı DMK halen Türkiye'de kamu personelinin tanımlandığı temel metindir. Kanun memur statüsünü düzenleme savını taşıyan bir isime sahip olmasına rağmen, yalnızca memurlara ilişkin düzenlemeler içermemektedir. Aynı zamanda kamu personel sisteminin genel çerçevesini de belirlemektedir (Güler Ayman, 2013, 86). 657 sayılı DMK'ya göre kamu kesiminde dört istihdam biçimi bulunmaktadır. Bu istihdam biçimleri; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçidir.

Memurluk, 657 sayılı DMK'nın 4/A maddesinde düzenlenmektedir. Ayrıca söz konusu kanunun temelini oluşturmaktadır. 657 sayılı DMK'ya göre, "Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idari esaslara göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulamasında memur sayılır. Ayrıca tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır." Memur, "kamu görevine kadro ile yaşam boyu bağlanmış olan", hiyerarşik bir düzen içerisinde tanımlanmış bir konuma sahip, kendisine görevi çerçevesinde kamu yetkisini kullanma hakkı verilen ve devlet bütçesinden maaş (düzenli bir gelir) alan kişidir (Güler Ayman, 2013, 87). Ayrıca memurlar statü rejimine bağlı olarak çalışan kamu personeldir. Memurların bağlı oldukları statü rejimi; kariyer, liyakat ve yaşam boyu güvence ilkeleri temelinde yükselmektedir (Sayan Özkal, 2009, 208).

Bugüne kadar çok sayıda kamu personeli 657 sayılı DMK'nın 4/A maddesine göre istihdam edilmiştir. Bunlardan biri de öğretmenlerdir. MEB, öğretmenleri özellikle 2005 yılına kadar DMK'nın 4/A maddesine göre istihdam etmiştir. 4/A'lı öğretmenler diğer istihdam biçimleriyle kıyaslandığında gelişmiş bir memur güvencesine sahip olan kamu personeldir.

Türkiye tarafından da imzalanan 1966 tarihli "Öğretmenlerin Statüsüne İlişkin Tavsiye Kararı"⁶na göre: Öğretmenlerin kendilerine toplumda tanınan konum güçlendirilmeli, yararlandıkları maddi avantajlar artırılarak kendilerini tümüyle mesleki uğraşlarına adanma imkânı verilmelidir (Gülmez, 2010, 36-37). Fakat Türkiye tarafından da imzalanan bu karara rağmen, öğretmenlerin hala gerek ekonomik gerekse sosyal açıdan sıkıntı içerisinde oldukları söylenilebilir. Bununla birlikte kadrolu öğretmenlerin gerek ekonomik gerekse sosyal sıkıntılarını çözülmeden özellikle 2000'lerin ortalarından itibaren yeni öğretmen istihdam biçimleri ortaya çıkarılması ve bu istihdam biçimlerinin kadrolu öğretmenliğe göre daha az ücrete ve sosyal haklara sahip olması ciddi çelişkiler yaratmaktadır. Öğretmen istihdamında bu anlamıyla tam bir kuralsızlaşma yaşanmaktadır. Öğretmenler, üniversitelerin aynı lisans programlarından mezun olmalarına

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun <https://www.lexpera.com.tr/resmi-gazete/metin/rg801y1939n4253k3656> (e.t. 15.11.2018)

⁵ 657 sayılı DMK çıkarılmadan evvel 1956 yılında Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır. Fakat 1957 yılında ara seçimlere gidilmesi ile birlikte bahsi geçen kanun kadük kalmıştır. 1956 Devlet Personel Kanunu Tasarısının gerekçesi incelendiğinde kamu personel sistemi ABD'de de uygulanan kadro sınıflandırma modeli esas alınarak, düzenlemek istenmiştir. Tasarı devlet teşkilatının neresinde olursa olsun, aynı ya da denk işleri yapanlara aynı ücretin ödenmesi gerektiğini derbiş etmektedir. Ayrıca Tasarıda yeni oluşturulan personel sisteminden sorumlu olmak üzere görev yapacak Devlet Personel Dairesinin kurulmasını derbiş etmektedir. (Mihçioğlu, 1957: 99-100) Belirtildiği üzere kanun kadük kalmıştır. Ancak her şeye rağmen 1956 Devlet Personel Kanun Tasarısının 1965 tarihli 657 sayılı Kanunun temelini oluşturduğu söylenilebilir.

⁶ ILO ve UNESCO tarafından 5 Ekim 1966 yılında alınan karardır.



rağmen eğitim sisteminde esnek istihdam modelinin benimsenmiş olması nedeniyle farklı statülerde çalışmakta ve bu durum alanda öğretmenler arasında eşitsiz bir durum yaratmaktadır.

1.2. Sözleşmeli İstihdam ve Sözleşmeli Öğretmenlik

657 sayılı DMK'ya göre kamuda dört istihdam biçimi vardır. Bu istihdam biçimlerinden biri de sözleşmeli personeldir. Bir istihdam biçimi olarak sözleşmeli personele ilk kez 657 sayılı DMK'da yer verilmiştir. 657 sayılı DMK'nın ilk halinde sözleşmeli personel, "ülkede yapılamayan özel uzmanlık öğrenimine ihtiyaç duyulan belirli istisnai görevlerde kurumların, bu kanundaki esaslara uygun olarak görev kanunları ile alacakları yetkiye dayanılarak, geçici süreli ve sözleşme ile çalıştırılan kişiler" biçiminde tanımlanmıştır. Fakat 1970 tarihli 1327 sayılı Kanun⁷ ile 657 sayılı DMK' da önemli değişiklikler yapılarak, bir istihdam biçimi olan sözleşmeli personel istihdamı yeniden düzenlenmiştir. Sözleşmeli personel, "özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığa ihtiyaç gösteren geçici işlerde ve zorunlu hallerle sınırlı olmak üzere, kanunlarla verilen yetkiye ve Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ile Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak, Bakanlar Kurulu tarafından sözleşmeli olarak çalıştırılmalarına karar verilen kimseler" biçiminde tanımlanmıştır.

1974 yılına gelindiğinde çıkarılan 12 sayılı Kanun Hükmünde Kararname⁸ (KHK) ile birlikte 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesi yani sözleşmeli personel yeniden düzenlenerek, kapsamı genişletilmiştir. Bu hükme göre sözleşmeli personel, "zorunlu hallerle sınırlı olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve uzmanlığına gerek duyulan geçici işlerde ya da kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan durumlarda kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Dairesi ile Maliye Bakanlığı'nın görüşleri alınarak, Bakanlar Kurulu tarafından geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileri" biçiminde tanımlanmıştır.

657 sayılı DMK'nın 4/B maddesi üzerinde yapılan düzenlemeler ve kanunun ilk hali karşılaştırıldığında sözleşmeli personelin temel özelliğinin bir meslek bilgisine ve uzmanlığa gereksinim duyulan geçici işler için söz konusu olmasıdır. Fakat 657 sayılı DMK' da 1975 tarihli 1897 sayılı Kanun⁹ ile yapılan değişiklik ile teknik hizmetler sınıfında çalıştırılanlar için işin geçici olmaması şartı benimsenerek, sözleşmeli personele sürekli görevlerde çalıştırılabilme olanağı tanınmıştır.

1978 tarihli 2143¹⁰ sayılı Bütçe Kanunu'nun sözleşmeli personel istihdamı başlığını taşıyan 12.maddesinde, genel ve katma bütçeli idareler, belediyeler, il özel idareleri, döner sermayeli kuruluşlar ve KİT'lerde sözleşme ile istihdam edilen personelin istihdamının genel esaslarının Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir çerçeve kararname ile saptanması kuralı getirilmiştir. Kanunda bahsi geçen çerçeve kararname aynı yıl "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" başlığıyla yayımlanmıştır. Bütçe Kanununa dayanılarak çıkarılan söz konusu Bakanlar Kurulu Kararı ile sözleşmeli personelin maaşı ve çalıştırılma esasları düzenlenmiştir (Aslan, 2005, 339). Bununla birlikte karar hem merkez hem de yerel olmak üzere tüm kamu kurumlarını kapsayacaktır. Böylece 657 sayılı DMK'nın sözleşmeli personel istihdamı ile ilgili olarak belirlenen ölçütleri genişletilmiştir (Demirci Güneşer, 2009, 152).

Sözleşmeli personel statüsü, 1980'lerden itibaren sadece kamuda memurluk statüsüne alternatif bir düzenleme olarak onu çözmekle kalmamış aynı zamanda esnekliğin de ana istihdam biçimi olmuştur. 1980'lere kadar genel olarak, 657 sayılı DMK'nın 4/B maddesi ve 1978 tarihli Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar başlığını taşıyan Bakanlar Kurulu Kararı ile yürütülen sözleşmeli personel statüsü, 1980'den sonra kamu personel rejiminde birçok alt istihdam biçimine bölünmüştür. Böylelikle sözleşmeli personelin, 657 sayılı DMK'da tanımlanan sınırlı, istisnai olma durumu genişleyerek bu istihdam biçimi süreklilik kazanmıştır (Aslan, 2005, 334). Öyle ki zorunlu ve özel durumlar için uygulanan bu istihdam, günümüzde kadrolu istihdama kıyasla daha çok tercih edilerek hızlı bir biçimde yaygınlaşmıştır. 9 Temmuz 2018 tarihi itibarıyla ise Türkiye'de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine

⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: " 657 sayılı DMK' nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi ve Bu Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Personelinin Aylık ve Ücretlerine Dair Kanun" Kanun No: 1327 Kabul Tarihi: 31.7.1970, TC Resmi Gazete, Sayı:13579, Tarih: 14.8.1970

⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: " 657 sayılı DMK' nın 1327 Sayılı Kanunla ve Kanun Hükmünde Kararnemelerle Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname" Karar Sayısı: KHK 12, TC Resmi Gazete, Sayı: 14901, Tarih: 31.5.1974

⁹ Ayrıntılı bilgi için bakınız: " 657 Sayılı DMK' nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair 12 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", Kanun No: 1897, Kabul Tarihi: 15.5.1975, TC Resmi Gazete, Sayı: 15247, Tarih: 26.5.1975

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bakınız: "1978 Yılı Bütçe Kanunu", Kanun No: 2143, Tarih: 28.2.1978, TC Resmi Gazete, Sayı: 16215, Tarih: 1.3.1978



geçilmiş ve sözleşmeli pozisyonlarının ihdası, yönetmeliklerin yürürlüğe konması ve ücretlerin tespiti Cumhurbaşkanlığında birleşmiştir.

Türkiye’de esnek istihdam politikalarının eğitim alanında uygulamalarından biri sözleşmeli öğretmenliktir. Zira 2016 yılında dönemin Milli Eğitim Bakanı tarafından bundan sonraki öğretmen atamalarının tamamının sözleşmeli olacağı ifade edilmiştir (Milliyet Gazetesi, 2016). Türkiye’de sözleşmeli öğretmenlik uygulaması tam anlamıyla olmasa da ilk kez 2004-2005 eğitim ve öğretim yılı içerisinde başladığı söylenilebilir. Bu kapsamda 14.9.2004 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı’na binaen 4000 bilgisayar ve 5000 İngilizce öğreticisi kısmi zamanlı geçici personel olarak istihdam edilmiştir¹¹. 2004 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı incelendiğinde dikkat çeken nokta kararda öğretmen ifadesi kullanılmayarak yerine öğretici ifadesinin kullanılmasıdır. Zira bahse konu olan kararın 2.maddesi incelendiğinde bilgisayar ve İngilizce öğretici olarak istihdam edilecek kişilerin alanları ile ilgili eğitim fakültelerinden mezun olma şartı yoktur. Bunun yerine, yurt içinde yabancı dille öğretim yapan yükseköğretim kurumlarından mezun olan herhangi bir kimse, yabancı dil sınavından (B) seviyesinde bir başarı elde ettiği takdirde İngilizce öğreticisi olarak istihdam edilebilecektir. Yani kişilerin istihdam edilmesinde eğitim fakültesi mezun olma şartı aranmadığı için öğretmen yerine öğretici ifadesinin kullanıldığı söylenilebilir.

Türkiye’de sözleşmeli öğretmenlik uygulaması esas olarak 2005-2006 eğitim ve öğretim yılı içerisinde Bakanlar Kurulu’nun 2005 tarihli 2005/9345 sayılı¹² karar ile başlamıştır. Kararın 1.maddesinde, MEB’e bağlı olarak çalışan eğitim kurumlarının öğretmen ihtiyacının karşılanması için DMK’nın 4/C fıkrası¹³ uyarınca bir öğretim yılı içerisinde 10 ayı geçmemek üzere “kısmi zamanlı geçici öğretici” çalıştırılabilir biçiminde bir ifadeye yer verilmiştir. İlgili karar incelendiğinde istihdam şekli olarak sözleşmeli değil aslında “geçici istihdam” statüsünden bahsedilmektedir. MEB bu Bakanlar Kurulu Kararına dayanarak 2005-2006 eğitim-öğretim yılı başında 20.000 tane kısmi zamanlı geçici öğretici olarak çalışacak personel alacağını duyurmuştur. Ancak gerek Bakanlar Kurulu Kararı gerekse MEB’in genelgesinde, istihdam edilecek personel için “kısmi zamanlı geçici öğretici” kavramı kullanılmıştır. Bu durum kamuoyu ve medyaya sözleşmeli öğretmenlik biçiminde yansımıştır. Oysaki alınacak personel, sözleşme imzalayacak olmasına rağmen, 657 sayılı DMK’ da belirtilen biçimiyle sözleşmeli personel olmayacaktı. Bahse konu olan düzenleme ile 2005-2006 eğitim-öğretim yılı içerisinde 20.000 kişi kısmi zamanlı geçici öğretici olarak görevlendirildi. Fakat bir süre sonra yapılmış olan düzenlemenin yürürlüğünün durdurulması ve iptali için eğitim sendikaları Danıştay’a başvurular. Danıştay’ın 20.2.2006 tarihinde yürütmeyi durdurması ile birlikte MEB’ de öğretmenlerin kısmi zamanlı geçici öğretici olarak istihdam edilmeleri sona erdi (Sayan Özkal, 2017, 19). 2005 yılında genelgenin iptali ardından kadrolu öğretmenliğe geçiş şartını taşıyan ve taşımayanlar olarak ikiye bölünme olmuştur. Şartları taşıyanlar kadrolu, taşımayanlar ise sözleşmeli öğretmen statüsünde görevlerine devam etmişlerdir (Gürcüoğlu, 2019, 36).

Yaşanan gelişmelerin sonucunda 21.3.2006 tarihinde 5473¹⁴ sayılı Kanun ile 657 sayılı DMK’nın 4/B maddesinde değişiklik yapılarak, “norm kadro sonucunda ortaya çıkan öğretmen ihtiyacının kadrolu öğretmen istihdamı ile kapatılamaması” durumu, MEB’e sözleşmeli öğretmen istihdam etmesinin yolunu açmıştır. Yani 5473 sayılı Kanunun yapmış olduğu değişikliğin ardından öğretmenler artık 657 sayılı Kanunun 4/C maddesine göre değil, yerine 4/B maddesine göre istihdam edilmeye başladılar. Bu kapsamda sözleşmeler artık 10 aylık süre yerine 12 aylığına yapılmaya başlandı. Sözleşmeli öğretmenler de yaz aylarında ve yarıyıl tatillerinde izinli sayılmaya başladılar. Durum sözleşmeli öğretmenler açısından değerlendirildiğinde yapılan düzenlemelerin aslında çok da olumlu sonuçlar ortaya çıkarmadığı iddia edilebilir. Zira gerek kadrolu gerekse de sözleşmeli öğretmenlerin üniversitelerin aynı lisans programından

¹¹ Ayrıntılı bilgi için bakınız: “ Milli Eğitim Bakanlığı Taşra Teşkilatında İngilizce Dil Öğreticiliği Ve Bilgisayar Öğreticiliği Görevlerinde Kısmi Zamanlı Geçici Personel İstihdamı İle Bu Personele Ödenecek Ücretlere İlişkin Karar”, 2004/7891 Sayılı Karar, Tarih: 14.9.2004, TC Resmi Gazete, Sayı: 25600, Tarih: 1.10.2004

¹² Ayrıntılı bilgi için bakınız: “Milli Eğitim Bakanlığı Taşra Teşkilatında Öğretmen İhtiyacının Karşılanması Bakımından Alanlar Bazında Öğretici Görevinde Kısmi Zamanlı Geçici Personel İstihdamı İle Bu Personele Ödenecek Ücretlere İlişkin Karar”, 2005/9345 Sayılı Karar, Tarih: 25.8.2005, TC Resmi Gazete, Sayı: 25932, Tarih: 10.9.2005

¹³ 657 sayılı DMK’nın 4/C maddesinde geçici personel, “ bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğunda Devlet Personel Dairesinin ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler” biçiminde tanımlanmıştır.

¹⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız: “ Değişik Adlar Altında İlav Ödemesi Bulunmayan Memurlara Ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, Kanun No: 5473, Tarih: 21.3.2006, TC Resmi Gazete, Sayı: 26.125, Tarih: 31.3.2006



mezun olmalarına, hemen hemen aynı görevleri üstlenmelerine rağmen, mali haklar ve özlük açısından birbirlerinden farklı uygulamalara tabi tutulmuşlardır¹⁵.

2010 yılında ise 3 yılını dolduran sözleşmeli öğretmene kadroya geçiş hakkı verilmiştir. MEB tarafından yayımlanan “Öğretmenlik İçin Başvuru Kılavuzu”nda atama için gerekli şartları taşıyanların başvuruda bulunabilecekleri, atanamayanların ise eğitim kurumlarındaki görevlerine devam edecekleri belirtilmiştir (MEB, 2010, 6).

2011 yılında genel seçimlerden önce 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 35 tane KHK yayımlanmıştır. Bu KHK’lerden biri de 632 sayılı KHK¹⁶ dır. KHK’nun gerekçesinde, sözleşmeli personel istihdamıyla istenilen amaçların gerçekleştirilemediği, kamu hizmetlerinin etkili, hızlı ve verimli yürütülmesinde bir fayda sağlamadığı, yapılan çalışmaların etkinlikten uzak olduğu, kamu personeli arasındaki mali ve sosyal haklar arasındaki farklılığın, eşitsizliğe, adaletsizliğe yol açtığı ifade edilmektedir (Eğitim Ajansı, 2016). Bahsi geçen gerekçeden dolayı 2011 yılında sözleşmeli personel memur kadrosuna atanmıştır. Aynı şekilde sözleşmeli öğretmene kadroya geçirilmiştir. Ancak yapılan bu düzenleme uzun süreli olmamış, 15.7.2016 tarihinden sonra çıkarılan 668 sayılı KHK¹⁷ ile birlikte sözleşmeli öğretmenlik uygulamasının yeniden başlamasının yolu açılmıştır. 3.8.2016 tarihli ve 28790 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelikle¹⁸ de sözleşmeli öğretmen istihdamı yeniden uygulanmaya başlamıştır. Burada sorulması gereken soru 2011 yılında sözleşmeli personel istihdamı; kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve hızlı bir biçimde yürütülmesini sağlamadığı, eşitsizliğe sebep olduğu gerekçeleri ile kaldırılırken, niçin tekrar 2016 yılında sözleşmeli öğretmenlik istihdamının uygulanmaya başlandığıdır. Verilen cevap ise; “Yönetmeliğin amacı” olan 1. maddesinden okunmaktadır. Buna göre; “öncelikle kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde olmak üzere Millî Eğitim Bakanlığının boş öğretmen norm kadrosu bulunan örgün ve yaygın eğitim kurumlarında 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 4. maddesinin (B) fıkrası kapsamında sözleşmeli öğretmen istihdamına ilişkin usul ve esasları düzenlemektir.” Yani kalkınmada öncelikli yörelerde öğretmen açığını kapatma amaçlı olarak sözleşmeli öğretmen istihdamına geri dönülmüştür.¹⁹ Bakanlık ihtiyaç duyduğu pozisyon sayısını Maliye Bakanlığı ve DPB’ye bildirecek, DPB’ den olumlu görüş aldıktan sonra Maliye Bakanlığı tarafından boş kadro ihdas edilecektir. Sözleşmeli öğretmenler, KPSS puanına göre sıralanacak ve bu sıralamaya uymak şartıyla alım yapılacak her bir pozisyonun üç katına kadar aday arasından Bakanlık tarafından yapılacak olan sözlü sınav başarı sırasına göre atanacaktır. Atanan öğretmenler dört yıl aynı yerde çalışacak ve başka hiçbir yere atanmaları mümkün olmayacaktır. Bahsi geçen madde uyarınca, aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde sözleşmeli öğretmenin eşi bu öğretmene tabi olacaktır. Sözleşmeli öğretmenler, adaylık sürecine tabi tutulacaktır. Sözleşme gereği dört yıl çalışma süresini tamamlamaları gerekmektedir. Ancak bu süreyi tamamladıktan sonra talep etmeleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrosuna atanacaklardır. Kadroya atanan öğretmenler, aynı yerde minimum iki yıl daha görev yapacaktır. Bu öğretmenler hakkında adaylık hükümleri uygulanmayacaktır. Böylece sözleşmeli öğretmenler, ilk atandıkları yerde dört yıl sözleşmeli, en az iki yılda kadrolu memur statüsünde olmak üzere en az altı yıl zorunlu görev yapacaklardır. Sözleşmeli öğretmenlere iş sonu tazminatı ödenmeyecektir. Sözleşmeli öğretmenlerin sözleşme atamaları il/ilçe eğitim müdürlerince de imzalanacaktır. Sözleşme süresi ise bir yıldır. Bir yıl sonunda sözleşmesi feshedilmeyenlerin sözleşmeleri gelecek yıl için de geçerli olacak ancak bu süre dört yılı geçmeyecektir. Yönetmelikte “her yıl yapılacak performans değerlendirmesinde başarılı olamayanların, sözleşmelerinin tek taraflı olarak feshedileceği” ifadesi yer almakla birlikte 2018 yılında performans uygulaması askıya alınmıştır. 27.6.2019 tarihli ve 7180 sayılı Kanunun²⁰ 17. maddesiyle 652 sayılı KHK²¹’nin

¹⁵ Örneğin, kadrolu öğretmenlere il içi veya il dışı tayin hakkı tanınırken, sözleşmeli öğretmenlere bu hak tanınmamıştır. Kadrolu öğretmenler, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi alırken, sözleşmeli öğretmenin kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi alması mümkün değildir. Bu vb gibi örnekler çoğaltılabilir.

¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bakınız: “DMK’nın 4.maddesinin (B) Fıkrası İle 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname”, Karar Sayısı: KHK 632, TC Resmi Gazete, Sayı: 27954, Tarih: 4.6.2011

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bakınız: “ Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Karar Sayısı: KHK 668, TC Resmi Gazete, Sayı: 29783, Tarih: 27.7.2016

¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bakınız: “ Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik”, TC Resmi Gazete, Sayı: 29790, Tarih: 3.8.2016

¹⁹ Sözleşmeli öğretmen istihdamına niçin yeniden başlandığına yönelik olarak, dönemin Millî Eğitim Bakanı İsmet Yılmaz; “Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde öğretmenler bir buçuk yıldan fazla görev yapmadıkları için sık sık öğretmen değişimi yaşanıyor. Bu durumda eğitimin kalitesinin düşmesine yol açıyor. Bir öğretmen en altı yıl bir yerde kalmalı ki öğrenci ve aileleri tanısin rehberlik yapabilsin. Biz bunun için sözleşmeli öğretmenlik uygulamasını yeniden getirdik.” biçiminde bir açıklama yapmıştır (MEB Personel, 2017).

²⁰ “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, TC Resmi Gazete, Sayı: 30822, Tarih: 5.7.2019.



Ek 4. maddesine yapılan müdahaleyle sözleşmeli öğretmenler için çalışma süresi dörtten üçe, bekleme süresi ise iki yıldan bir yıla indirilmiştir²².

Ancak 668 sayılı KHK ile birlikte başlayan, yeniden sözleşmeli öğretmenlik uygulaması birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlara çalışmanın ileriki bölümünde, sorun alanları başlığı altında yer verilecektir. Ancak Türkiye’ de sorunlu olan tek öğretmen istihdam biçimi sözleşmeli öğretmenlik değildir. Zira sözleşmeli öğretmenlere kıyasla daha zor şartlar altında çalışan öğretmenler de vardır ki bu öğretmenler ücretli öğretmenlerdir.

1.3. Ücretli Öğretmenlik

Ücretli öğretmenlik uygulaması MEB’in en sık kullandığı istihdam biçimlerinden biridir. MEB bazı nedenlerden dolayı öğretmen açığı bulunan okullardaki ya da eğitim kurumlarındaki açığı kapatmak amacıyla ücretli öğretmenlik uygulamasını başlatmıştır. ²³ Bu uygulama 657 sayılı DMK’ nın 89.maddesine²⁴ dayanılarak, 1.12.2006 tarihli “Millî Eğitim Bakanlığı Yönetici ve Öğretmenlerinin Ders ve Ek Ders Saatlerine İlişkin Karar²⁵” başlığını taşıyan Bakanlar Kurulu Kararı ile hayata geçirilmiştir. Bahsi geçen kararın 9.maddesine göre; öğretmen sayısının yetersiz olduğu durumlarda yükseköğrenim görmüş olmak şartıyla, bu karar kapsamındaki öğretmenler ve yöneticiler haricindeki resmi görevliler ile sınıf öğretmenlerine ilköğretim 6, 7 ve 8. sınıflarında, yaygın eğitim ve orta öğretim kurumlarında haftada 8 saate kadar ek ders görevi verilebilir. Emeklilere ve resmi görevi bulunmayanlara; okul öncesi, ilköğretim, ortaöğretim, özel eğitim ile yaygın öğretim kurumlarında haftada 30 saate kadar ek ders görevi verilebilir.

Okullar her eğitim ve öğretim yılı içerisinde ihtiyacı olan öğretmen sayısını ya da kadrodaki açık kontenjanı İl ve İlçe Millî Eğitim Müdürlüklerine bildirirler. Okulların bildirdikleri açık kontenjanların her biri İl ve İlçe Millî Eğitim Müdürlüklerinde toplanır. Burada toplanan açık kontenjana göre bu müdürlükler, başvuran öğretmenlerle ders saatine göre ücret karşılığı sözleşme yaparlar (Subaşı, 2018).

Ücretli öğretmenliğe başvurmak için belirlenen standart bir tarih yoktur. Her İl ve İlçe Millî Eğitim Müdürlüğü bünyelerindeki açık kontenjana göre farklı zamanlarda alım yapmaktadırlar.

Ücretli öğretmen olarak istihdam edilebilmek için bir takım şartlar mevcuttur. İlk olarak, Türkiye Cumhuriyeti ya da Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı olmak gereklidir. İkinci olarak, bir yıldan daha fazla hapis cezası alınmamış olmalıdır. Üçüncü olarak, lisans veya ön lisans mezunu olmak ve herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olmamak gerekir²⁶ (<https://www.ismekkurs.com/ucretli-ogretmenlik>). Ücretli öğretmenliğin alım şartları incelendiğinde öğretmen olarak istihdam edilecek kişilerin eğitim fakültelerinden ya da herhangi bir lisans programından mezun olan kişiler arasından olabileceği gibi iki yıllık meslek yüksekokullarından mezun olan kişilerde olabilecektir. Ücretli öğretmen olarak istihdam edilen kişiler arasında öğretmenlikle uzaktan yakından hiçbir ilgisi olmayan kişileri de mevcuttur. Bu durumun eğitimin kalitesini, niteliğini ve verimini düşürdüğü iddia edilebilir. Ücretli öğretmenliğin yaratmış olduğu tek sorun eğitim kalitesinin düşmesi değildir. Bununla birlikte pek çok sorun daha ortaya çıkmaktadır. Ücretli öğretmenliğin beraberinde getirdiği sorunlar çalışmanın ileriki bölümünde sorun alanları başlığı altında ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Ancak burada tekrar vurgulamak gerekmektedir ki ücretli öğretmenlik esnek istihdamın en kuvvetli örneğidir.

1.4. Vekil Öğretmenlik

657 sayılı DMK’nın “Ders görevi” başlıklı 86. maddesine göre MEB’de vekil öğretmen istihdamı yapılabilir. Bu hüküm aslında genel bir hüküm olup tüm kamu yönetimi alanında uygulanmaktadır. İlgili maddeye göre memurların çeşitli nedenlerle görevlerinden uzak kalmaları halinde (kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası, görevden uzaklaştırma vb.) yerlerine vekil açıktan atanabilir. Bu vekilin kurum

²¹ “Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, TC Resmi Gazete, Sayı: 28054, Tarih: 14.9.2011.

²² “Bu madde uyarınca atanan sözleşmeli öğretmenler üç yıl süreyle başka bir yere atanamaz. Aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelerde bu madde uyarınca istihdam edilen öğretmenin eşi bu öğretmene tabidir. Sözleşmeli öğretmenler, aday öğretmenler için öngörülen adaylık sürecine tabi tutulur. Sözleşmeli öğretmenlerden sözleşme gereği üç yıllık çalışma süresini tamamlayanlar talepleri halinde buldukları yerde öğretmen kadrolarına atanır. Öğretmen kadrolarına atananlar, aynı yerde en az bir yıl daha görev yapar, bunlar hakkında adaylık hükümleri uygulanmaz.”

²³ Örneğin, MEB öğretmenlerin izin, rapor vb gibi nedenlerle görevini icra edememesi halinde eğitim-öğretim hizmetlerinin devamlılığını sağlamak amacıyla açıktan ders ücreti karşılığında öğretmen istihdam etmektedir.

²⁴ 657 sayılı Kanununun 89.maddesine göre, her derecedeki eğitim -öğretim kurumları ile akademi, üniversite, okul, kurs ya da yaygın eğitim yapan kurumlarda vb kuruluşlarda öğretmen ya da öğretim üyesinin bulunmadığı hallerde; öğretim üyelerine, öğretmenlere ya da diğer memurlara ya da açıktan atanacaklara ücret ile ek ders görevi verilebilir. Ücretle okutulacak ders saatlerinin süresi, ders görevi alacak kişilerin nitelikleri ve diğer özellikler Cumhurbaşkanlığı kararı ile belirlenir.

²⁵ Ayrıntılı bilgi için bakınız: TC Resmi Gazete, Sayı: 26378, Tarih: 16.12.2006

²⁶ Emekli öğretmenler bahse konu olan işlemden muaftır. Onlar ücretli öğretmenlik yapabilirler.



içinden ya da kurum dışından olması mümkündür. İlgili maddeye göre bu hüküm ilkökul öğretmenliği için (yaz tatili hariç) mümkün olup Maliye Bakanlığının iznine tabidir. Uygulamada vekil öğretmen olarak çalışmak isteyenler, herhangi bir okulda açık ilkökul (sınıf) öğretmenliği bulunması halinde, açık kadronun bulunduğu İl/İlçe Eğitim Müdürlüğüne başvurular. Başvurular yazılı olarak yapılmalıdır. Müdürlüğün talebi uygun görmesi durumunda, mülki idare makamlarından (Kaymakamlık ve Valilik) ve Maliye Bakanlığında bütçe uygulama hükmü gereği izin alınır ve ilgili kişi vekil öğretmen olarak atanır (memurlar.net/haber/848633).

Vekil öğretmen vekâlet ücreti almaktadır. Buna göre, vekâlet edilen görevin kadro derecesinin birinci kademesinin üçte biri, açıktan atananlara ise üçte ikisi ödenmektedir. Buldukları yerden başka bir yerdeki göreve atananlara ise, Harcırah Kanununun "geçici görevle başka yere gönderilenlere ilişkin hükmü" uygulanmaktadır.

Vekil öğretmenle ücretli öğretmeni kıyasladığımızda vekil öğretmene vekâlet aylığı, ücretli öğretmene ek ders ücreti ödenmektedir. (memurlar.net/haber/848633). Bunun dışında ücretli öğretmen çalıştırmak için il ve ilçedeki amirin onaylaması yeterliyken, vekil öğretmenlik için Maliye Bakanlığının izni gerekmektedir. Vekil öğretmenin kıdem tazminatı ya da emeklilik hakkı da bulunmamaktadır. Ancak 15 yıl ve üzeri sürekli görev yapan vekil öğretmenler emekli ikramiyesi alabilmektedir. Bu sebeple vekil öğretmen yerine ücretli öğretmen ataması tercih edilmekte olup bu istihdam biçimi sınırlı olarak uygulanmaktadır (memurlar.net/haber/848633). Bununla birlikte sayısal olarak MEB'de çalışan vekil öğretmen sayılarına ilişkin bir istatistik bulunmamaktadır.

1.5. Asker Öğretmenlik

Asker öğretmenlik, öğretmen olarak askerlik hizmetini yapmak demektir. Asker öğretmenlik uygulaması yeni bir uygulama olmayıp 21.6.1927 tarihli 1111 sayılı Askerlik Kanunu²⁷nda da düzenlenmiştir. Çeşitli yıllarda konuya ilişkin olarak çıkan yönetmelikler de mevcuttur. 1960 yılındaki darbenin ardından 97 sayılı Kanunla lise ve dengi okullardan mezun olanlara öğretmen açığının kapatılması amacıyla askerliklerini ilkökul öğretmeni ya da yedek subay öğretmen olarak tamamlama hakkı tanınmaktadır. İlgili kişilere daha sonraki dönemde de istemeleri halinde asil öğretmenliğe geçme hakkı verilmiştir (Bilir, 2011, 233-236-237-242). Bu istihdama ilişkin ilişkin son düzenleme 7179 sayılı "Asker Alma Kanunu"²⁸ ile yapılmıştır. İlgili Kanunun "Öğretmenlerin Askerlik Hizmeti" başlıklı 10. maddesine göre; MEB'in ihtiyaç göstermesi ve Millî Savunma Bakanlığının uygun görmesi üzerine Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)'da askerlik hizmetini yapan ve öğretmenlik mesleğini fiilen yerine getiren yedek subaylar temel askerlik eğitiminden sonra MEB'in hizmetine verilecek ve MEB'de öğretmen açığı olan okullarda asker öğretmen olarak istihdam edilecektir. Burada amaç kişinin askerlik hizmetini yerine getirmesi hem de ilgili okuldaki öğretmen açığının kapatılmasıdır. Asker öğretmenlere TSK Personel Kanununda asteğmenler için belirlenen aylık, ödenek, yardım ve tazminatların ödemesi MEB tarafından yapılacaktır. Bu öğretmenler, öğretmenlik görevi yapacağı için öğretmenlik sırasında resmi kıyafet giymeyecek, emsali yedek subaylar kadar hizmet yapacak, hizmetleri askerlik şubelerinden sevk oldukları tarihte başlayacak ve görev yerleri MEB tarafından belirlenecektir. Asker öğretmenler hizmetlerini bitirdiklerinde asteğmen olarak terhis edilecektir. Görevleri esnasında usulüne göre öğretmenlik mesleğiyle ilişkisi kesilenler, geriye kalan hizmetlerini kıtalarına sevk edilerek er olarak yerine getirecek ve MEB ile ilişkileri kesilecektir.

Ne vekil ne de asker öğretmenlik uygulamasını personel yönetiminde esnek istihdam olarak değerlendirmek doğru değildir. Her iki uygulama da Türkiye'deki öğretmen açığını kapatmaya yönelik uygulamalardır. Esnek istihdam bağlamında değerlendirmemiz gereken iki uygulama sözleşmeli ve ücretli öğretmenliktir. Bu sebeple ilerleyen bölümde kadrolu-sözleşmeli ve ücretli öğretmen istihdam biçimleri karşılaştırılarak birbirinden farkları ortaya konmaya çalışılacak böylece özellikle sözleşmeli ve ücretli öğretmenler tarafından yaşanan sorun alanları tartışmaya açılacaktır.

2. Kadrolu-Sözleşmeli ve Ücretli Öğretmenlerin Haklar Bakımından Karşılaştırılması

MEB öğretmen istihdam biçimleri genel başlığı altında karşımıza üç önemli istihdam çıkmaktadır. Bu anlamda kadrolu, sözleşmeli ve ücretli öğretmenler arasında haklar bakımından ne tür farklılıklar olduğu konumuz açısından oldukça önemlidir. Bu üç tip öğretmenlik arasındaki en temel fark istihdam edilme biçimleriyle ilgilidir. Yani kadrolu öğretmenler 657 sayılı Kanunun 4/A maddesine göre, sözleşmeli öğretmenler 657 sayılı Kanunun 4/B maddesine göre istihdam edilirken, ücretli öğretmenler 657 sayılı Kanunun 89.maddesinden geçen hükme dayanılarak istihdam edilmektedir. Sözleşmeli öğretmenlere ilişkin hüküm Kanun maddesinde yer almakla birlikte parlamenter sistemde Bakanlar Kurulu, yeni sistemde

²⁷ TC Resmi Gazete, Sayı: 631-635, Tarih: 17.7.1927.

²⁸ TC Resmi Gazete, Sayı: 30813, Tarih: 26.6.2019.



Cumhurbaşkanı bu personele ilişkin düzenleme yapma hakkına sahiptir. Bu anlamda kadrolu öğretmenlerin sahip olduğu “kanun güvencesi”ne sahip değildirler. Bu üç istihdam biçimi arasındaki bir diğer fark, özlük hakları ile ilgilidir. Kadrolu öğretmenlerin özlük hakları kanunla, sözleşmeli öğretmenlerin özlük hakları “Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar” başlıklı Bakanlar Kurulu Kararı ile düzenlenirken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle sözleşmeli pozisyonlarının ihdası, yönetmeliklerin yürürlüğe konması ve ücretlerin tespiti anlamında Cumhurbaşkanı yetkili olmuştur. Ücretli öğretmenlerin özlük haklarına ilişkin bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Bu istihdam biçimleri arasındaki bir diğer fark, kadrolu öğretmenler gelişmiş bir memur güvencesine sahipken, sözleşmeli öğretmenlerin güvencesi kadrolu öğretmenler kadar gelişmemiştir. Ücretli öğretmenlerin ise, güvenceleri yoktur, idarenin inisiyatifine bağlı olarak çalışmaktadırlar. İstihdam biçimleri arasındaki bir diğer fark, ücret ile ilgilidir. Kadrolu öğretmenler her ayın 15’inde maaş alırlar ve maaşları üzerinde kıdem ve eğitimlerinin etkisi vardır. Sözleşmeli öğretmenler maaş yerine ücret alırlar. Ücretli öğretmenler ise yalnızca ders ücreti alırlar. Kadrolu öğretmenler, görev yaptığı kurumun sosyal tesis, lojman vb gibi imkânlarından faydalanabilirken, sözleşmeli öğretmenler kısmen faydalanabilir. Ancak ücretli öğretmenlerin böyle bir hakkı yoktur. Bu istihdam biçimleri arasındaki bir diğer fark, kadrolu öğretmenlerin iş güvencesi vardır ve sözleşme imzalamamaktadır. Sözleşmeli öğretmenler her yıl sözleşme imzalamaktadır. Ücretli öğretmenler ise, eğitim ve öğretim dönemi içerisinde sözleşme imzalamaktadır (Kablay, 2012; Sayan Özkal, 2017, 31).

Tablo 1: Kadrolu, Sözleşmeli ve Ücretli Öğretmenlere İlişkin Karşılaştırma²⁹

KADROLU ÖĞRETMEN	SÖZLEŞMELİ ÖĞRETMEN	ÜCRETLİ ÖĞRETMEN
657 sayılı DMK’ nın 4/ A maddesine göre istihdam edilir.	657 sayılı DMK’ nın 4/ B maddesine göre istihdam edilir.	657 sayılı DMK’ nın 89.maddesine dayanılarak istihdam edilir.
Merkezi sınav ile atanırlar.	Merkezi sınav ile atanırlar.	İl ve İlçe Millî Eğitim Müdürlükleri ile ders saatine göre ücret karşılığı sözleşme yaparak istihdam edilirler.
Maaş alırlar.	Ücret alırlar.	Ders ücreti alırlar.
Ücretli izin hakları vardır.	Ücretli izin hakları vardır. ³⁰	Ücretli izin hakları yok. Yaz tatillerinde, resmi tatillerde ücret alamazlar.
Emeklilik ve sağlık sigortaları ödeniyor.	Emeklilik ve sağlık sigortaları ödeniyor.	Kadrolu ve sözleşmeli öğretmenlere kıyasla daha düşük yatabiliyor. Tatillerde sigortaları ödenmiyor.
Görevde yükselme sınavlarına katılarak, terfi edebilirler.	Görevde yükselme sınavlarına katılamazlar.	Görevde yükselme sınavlarına katılamazlar.
Yolluk hakkı ve mazerete bağlı olarak yer değiştirme hakkı vardır.	Yolluk hakkı yoktur. Yer değiştirme hakkı yoktur.	Yolluk hakkı yoktur. Yer değiştirme hakkı yoktur.
Gelişmiş bir memur güvencesi vardır.	Güvence sınırlı. 3+1 sisteminden sonra memurluk hakkı kazanıyorlar.	Güvenceleri yok. İdarenin inisiyatifindedir.
Sözleşme imzalamazlar.	Her yıl sözleşme imzalarlar.	Eğitim ve öğretim dönemi için sözleşme imzalarlar.
Memur sendikalarına üye olabilirler.	Memur sendikalarına üye olabilirler.	Memur sendikalarına üye olamazlar.

Tabloda da görüldüğü üzere öğretmen istihdam biçimleri arasında avantajlı konuma sahip olan kadrolu öğretmenlerdir. Sözleşmeli öğretmenlerin ise konumlarının ücretli öğretmenlere nazaran daha iyi olduğu söylenebilir.

3. Öğretmen İstihdamına Dair Sorun Alanları

MEB tarafından uygulanan istihdam biçimleri incelendiğinde her istihdamın kendine özgü sorun alanları olduğu görülmektedir. Ancak incelenen öğretmen istihdam biçimleri arasında en sorunlu olanların sözleşmeli öğretmenlik ve ücretli öğretmenlik olduğu dikkat çekmektedir.

²⁹Sabiha Kablay’ın Kamuda Esnek İstihdam Biçimi 4B Örneği isimli bildirisinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

³⁰ 2018 öncesi dönemde sözleşmeli öğretmenlerin ücretli izin hakkı kadrolu öğretmenlere kıyasla daha azdı. MEB, 2018 yılında izin yönergesinde değişikliğe giderek, sözleşmeli öğretmenlerin ücretli izin sürelerini artırdı. <https://mevzuatinyeri.com/meb-mevzuati/4-b-li-sozlesmeli-ogretmenlerin-izin-haklari.html> (24.11.2018).



Sözleşmeli öğretmenlik uygulaması yukarıda da değinildiği üzere Türkiye’de 2000’li yılların başlarından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Fakat sözleşmeli personel istihdamı; kamu hizmetlerinin verimli, etkili ve hızlı bir biçimde yürütülmesini sağlamadığı, yapılan çalışmaların etkinlikten uzak olduğu, kamu personeli arasındaki mali ve sosyal haklar arasındaki farklılığın, eşitsizliğe, adaletsizliğe yol açtığı gerekçesiyle 2011 tarihli 632 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Ancak yapılan bu düzenleme uzun süreli olmaması, 15.7.2016 tarihinden sonra çıkarılan 668 sayılı KHK ile birlikte sözleşmeli öğretmenlik uygulamasının yeniden başlamasının yolu açılmıştır. Nitekim 3.8.2016 tarihinde düzenlenen yönetmelikle de sözleşmeli öğretmen istihdamı yeniden uygulanmaya başlamıştır. Fakat sözleşmeli öğretmen istihdamının yeniden başlaması birçok sorunu da beraberinde getirmiştir.

Sözleşmeli öğretmen istihdamının ortaya çıkardığı ilk sorun, kamuoyunda da sıklıkla yer bulan eş durumuna dayalı tayin sorunudur. 668 sayılı KHK’da belirtildiği üzere, sözleşmeli öğretmenler atandıkları okulda dört yıl hizmet vermesinin kadroya geçebilmekte, ardından en az iki yıl daha aynı okulda görev yaptıktan sonra tayin isteyebilmektedir. Yani en az altı yıl boyunca öğretmenler aynı okulda kalmaları durumunda tayin hakkını elde edebilmektedir. Bu durum öğretmenlerin hem eşleri ile işleri arasında kalmalarına hem de aile bütünlüğünün bozulmasına yol açmaktadır (Ceylan, 2018). Bu sürenin üç artı bir olarak yeniden düzenlenmesi ise öğretmenler açısından olumlu bir gelişmedir.

Sözleşmeli öğretmen istihdamı ile ilgili bir diğer sorun, sözleşmeli öğretmenlerin alım aşaması ile ilgilidir. 2016 tarihli “ Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik” ile sözleşmeli öğretmenin istihdamına ilişkin esas ve usuller belirlenmiştir. Buna göre, Kamu Personeli Seçme Sınavı puan sırasına konulmak şartıyla, her bir alan için belirlenen kontenjanın üç katına kadar aday sözlü sınava çağrılacaktır. Sözlü sınava çağrılan adaylar 100 tam puan üzerinden değerlendirilecek ve bu sınavda 60 ve üzerinde puan alan adaylar başarılı sayılarak, sözleşmeli öğretmenliğe atanmak için tercih yapma hakkını elde edecektir. Bahsi geçen madde ile ilgili eleştirilen husus, her bir pozisyon için üç katına kadar adayın sözlü sınava çağrılmasıdır. Zira bu durumun adayların referans peşinde koşmalarına yol açtığı iddia edilmektedir (Ünlü, 2017). Sözleşmeli öğretmen alımında tartışma konusu olan bir husus da sınavların sözlü sınav mı yoksa mülakat mı olduğuna ilişkindir. Yani MEB tarafından yapılan sınavın gerçek anlamda sözlü sınav mı yoksa mülakat mı sorusunun yanıtlanması gerekir. Sözlü sınav, soru ve cevap yönteminden yararlanılarak, bir kişinin bilgi seviyesini ölçmeye yarayan, genelde kurullar tarafından yapılan sınavdır. Mülakat ise TDK’ye göre, bir işe alınacak kişiler arasında seçim yapılmasını sağlamak amacıyla karşılıklı görüşme yapılmasıdır.³¹ Buradan şöyle bir çıkarım yapılabilir: Sözlü sınav kişilerin bilgilerini ölçmeye yönelikken, mülakat tekniği kişileri tanımaya yöneliktir. Örneğin, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda mülakat, adayın; herhangi bir konuyu anlayıp özetleme, ifade kabiliyeti ve muhakeme gücünün, temsil kabiliyeti, liyakati ile genel ve fiziki görünümünün, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğunun, ikna kabiliyeti, özgüveni ve inandırıcılığının, genel kültür ve genel yeteneğinin, bilimsel ve teknolojik gelişmelere açıklığının puan verilmesi suretiyle değerlendirilmesi yöntemi³² biçiminde tanımlanmaktadır.

MEB’ in “ Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik” başlığını taşıyan yönetmeliğinde sözleşmeli öğretmenlerin alımı için sözlü sınav yönteminin uygulanacağı yazmaktadır. Ancak yönetmeliğin 11.maddesinde yer alan sözlü sınav konuları ve ağırlıkları³³ başlığını taşıyan kısım incelendiğinde sözlü sınavdan ziyade mülakat tekniği uygulanacağı anlaşılmaktadır. Zira sözlü sınavda uygulanan yöntem 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda yer alan adayın mülakat tekniği ile değerlendirilmesi yöntemine de benzemektedir. Aynı şekilde ilgili yönetmelikle yer verilen sözlü sınav uygulaması 14.9.2017 tarihli Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından verilen kararda da mülakat olarak değerlendirilmektedir. Danıştay’ın sözlü sınava ilişkin olarak vermiş olduğu kararda, madde içerisinde mülakata uygun değerlendirilmelere yer verildiği ancak sözlü sınavın temel amacı olan bilgi ölçmeye yönelik hususlara yer verilmediği ifade edilmektedir.³⁴

Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmelik ile ilgili olarak vurgulanması gereken bir husus da kayırmacılık ile ilgilidir. MEB tarafından yapılacak sınavın sözlü sınav olduğu iddia edilse de Danıştay’ın almış olduğu karardan da anlaşılacağı üzere uygulanan yöntem mülakat tekniğidir. Bu yöntemin KPSS’ den bireylerin almış oldukları puana göre, hakkaniyetli bir şekilde atanmalarına engel olduğu söylenilebilir. Zira

³¹ Ayrıntılı bilgi için bakınız:

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5bfcf5d3793040.32040201 (24.11.2018).

³² Ayrıntılı bilgi için bakınız: <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/dahiliye-memurlari-kanunu-1700> (24.11.2018).

³³ Sözleşmeli Öğretmen İstihdamına İlişkin Yönetmeliğin 11.maddesinde sözlü sınav konuları ve ağırlıkları;

Bir konuyu anlayıp özetleme, ifade kabiliyeti ve muhakeme gücü, iletişim becerileri, özgüveni ve ikna kabiliyeti, teknolojik ve bilimsel gelişmelere açıklık, topluluk önünde temsil yeteneği ve eğitimcilik nitelikleri değerlendirilmektedir.

³⁴ Ayrıntılı bilgi için bakınız: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, YD İtiraz No: 2017/875, Tarih: 14.9.2017



KPSS'den adaylar her ne kadar almış oldukları puan sırasına göre sözlüye çağırılacak olsa da netice itibariyle atama adayların sözlü sınavdaki başarılarına göre yapılacaktır. Bu durumda öğretmen adaylarının KPSS'den almış oldukları puanların önemini azaltacaktır.

Tüm bu problem alanlarının yanında sözleşmeli öğretmen istihdamının kalkınmada öncelikli yerlerde görev yapan öğretmen sayısını önemli oranda arttırdığı ileri sürülmektedir. Bu durumun eğitimde fırsat eşitliği ve eğitime erişimde önemli bir adım olduğu gerçektir. Aynı zamanda yeni öğretmen açığının oluşmasının da bu politikayla önüne geçileceği düşünülmektedir. Ancak burada sorulması gereken soru niceliksel olarak sağlanan bu artışın eğitimin niteliğini artırıp arttırmadığıdır. Çünkü farklı statülerde çalışan öğretmenlerin yaşayacakları motivasyon eksikliği örgüt iklimini bozulmasına, eğitim kalitesinin düşmesine, örgütsel çatışmaların artmasına, iş doyumunun ve örgütsel bağlılığının azalmasına neden olacaktır (Gürcüoğlu, 2019, 41, 42).

Tüm bunların yanında ücretli öğretmenlik uygulamasının kadrolu ve sözleşmeli öğretmenliğe kıyasla daha çok sorunu bünyesinde barındırdığı söylenilebilir. Bu sorunlardan ilki, ücretli öğretmenlerin asgari ücretin altında ücret alması ve sosyal yardımlardan faydalanamamasıdır.³⁵ Sorunlardan ikincisi; ücretli öğretmenler, kadrolu ve sözleşmeli öğretmenler gibi ücretli izin hakkından yararlanamamaktadırlar. Yani yaz tatilleri, resmi tatiller, kar tatilleri gibi tatillerde derse girmediklerinde ücret alamamaktadırlar. Sorunlardan üçüncüsü ücretli öğretmenlerin sigorta primleriyle ilgilidir. Ücretli öğretmenler haftada en fazla 30 saat derse girebilmektedir. Ders saatleri haftalık 30 saati geçmediği için de çalışma süreleri bakımından kısmi süreli olarak tanımlanmaktadırlar. Bu yüzden de ücretli öğretmenler kısmi süreli olarak kabul edilmekte ve SGK primleri 15 gün üzerinden yatırılmaktadır. Bu durumda kalan günlerin sigorta primini ücretli öğretmenin kendi cebinden yatırması gerekmektedir (Akşam Gazetesi, 2018). Ücretli öğretmenlik uygulamasının ortaya çıkardığı bir diğer sorun, ücretli öğretmenler iş güvencesine sahip değildirler. Ücretli öğretmenler, okul müdürlerinin insiyatifi altındadır. Yani okul müdürleri, her an ücretli öğretmeni ihtiyaç kalmadığı gerekçesiyle işten çıkarabilir. Bu yüzden ücretli öğretmenler her an işten atılma korkusu ile yüz yüze gelmektedirler (Kömüş, 2017).

Ücretli öğretmenliğin ortaya çıkardığı bir sorun da eğitim sisteminin kalitesi ve niteliği ile ilgilidir. Ücretli öğretmenlik başlığı altında da incelendiği üzere, bu öğretmenlerin istihdam edilebilmesi için bir takım şartlar gereklidir. Ücretli öğretmenliğin alım şartları detaylı bir şekilde incelendiğinde, öğretmen olarak istihdam edilecek kişilerin eğitim fakültelerinden ya da herhangi bir lisans programından mezun olan kişiler arasından olabileceği gibi iki yıllık meslek yüksekokullarından mezun olan kişiler de olabileceği görülmektedir. Bu durumun eğitimin kalitesini, niteliğini ve verimini düşürdüğü iddia edilebilir.

Aşağıda ücretli öğretmenlerin yaşadığı sorunlar tabloda sıralanmaya çalışılmıştır:

Tablo 2: Ücretli Öğretmenlerin Yaşadığı Sorunlar

Ücretli öğretmenler asgari ücretin altında ücret almaktadır.
Ücretli öğretmenlerin ücretli izin hakları yoktur.
Ücretli öğretmenlerin SGK primleri tam yatırılmamaktadır.
Ücretli öğretmenlerin iş güvencesi yoktur.
Ücretli öğretmenlerin, öğretmen kimlik kartı ve MEBSİS'te kayıtları yoktur. Bu nedenle diğer öğretmenlerin yararlandığı haklardan yararlanamamaktadır.
MEB ve ÖSYM tarafından yapılan sınavlarda görev alma hakları yoktur.
Ücretli öğretmenler nöbet ücretinden yararlanamamaktadır. ³⁶
Ücretli öğretmenlerin mesleki aidiyet duygusu azalmaktadır.
Ücretli öğretmenler gelecek kaygısı taşımaktadır.
Ücretli öğretmenler kadrolu öğretmenlerle kıyaslandığında hem veli hem de öğrenciler tarafından kabul görmemektedirler.

Öğretmen sayılarına ilişkin olarak elde edilen ve kesinlik taşımayan verilere göre Türkiye'de 2020 yılı itibariyle yaklaşık 1 milyon 100 bin öğretmen bulunmaktadır. Kamuda hizmet veren öğretmenlerin yüzde 7.7'si sözleşmeli olup, ek ders karşılığı görev yapan ücretli öğretmen sayısının da 80 bin civarında

³⁵ Türkiye'de asgari ücret net 1603 TL dir. Ancak bugün görev yapan bir ücretli öğretmenin bu ücreti alabilmesi mümkün değildir. Zira ücretli öğretmenler ayda en fazla 120 saat derse girebilmektedir. Bir ücretli öğretmenin ücreti, ek derse verilen ücretlerin zamlanması halinde en fazla 1500TL olabilecektir (MEB Personel, 2018).

³⁶ Normal şartlar altında ücretli öğretmene nöbet verilmemesi gerekir. Ancak okulda nöbet tutacak yeterli öğretmen olmadığında idareciler tarafından ücretli öğretmenlere nöbet görevi verilmektedir.



olduğu tahmin edilmektedir. (memurlar.net/haber) Bu durumda kadrolu öğretmen dışında yer alan öğretmenlerin niceliksel olarak fazla olduğu ve sorunlarının eğitim sisteminin başarısı açısından bir an önce giderilmesi gerektiği bir kez daha vurgulanmalıdır. Ancak göz önüne alınması gereken nokta sözleşmeli öğretmenlerin 3+1 uygulamasından sonra kadroya geçirileceğidir. Bu durum sözleşmeli öğretmenliği “geçici bir dönem” olarak tanımlamamamızı gerektirmekle birlikte sorunları tam olarak çözememektedir.

SONUÇ

Tüm dünyada yaşanan esneklik politikalarından kamu personel alanı da etkilenmiş ve istihdam biçimlerinde bir dönüşüm yaşanmıştır. MEB’in uyguladığı öğretmen istihdamı politikasında da esnek istihdamı takip etmemiz mümkün olmuştur. Vekil ve asker öğretmenliği dışarıda bırakacak olursak sözleşmeli ve ücretli öğretmenlik Türkiye’de “esnek istihdamın” en çok vücut bulduğu istihdam biçimlerindedir. Mevcut durumda öğretmenler ağırlıklı olarak 657 sayılı DMK’nın 4/A maddesine göre istihdam edilirken, özellikle 2005 yılından sonra farklı nitelikte öğretmen istihdam biçimi uygulamaları hızla yaygınlaştırılmıştır. Öğretmen istihdamında farklı yöntemlerin uygulanması çok ciddi sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunlardan belki de en önemlisi öğretmenler arasında hem maddi hem de manevi düzeyde yaratılan eşitsizliktir. Zira bu üç istihdam biçiminde (kadrolu-sözleşmeli-ücretli) de istihdam edilen öğretmenler üniversitelerin eğitim fakültelerinden mezun olmakta³⁷, tüm süreçlerde aynı aşamalardan geçmekte fakat farklı statüde çalıştırılmaktadırlar. Bu durum eğitim sisteminin geleceği açısından sorun alanı yaratmaktadır. Çünkü genç nesli yetiştirecek olan kişiler öğretmenlerdir. Öğretmenlerin görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirmeleri ve enerjilerini öğrencilerine kanalize etmeleri için gelecekte umutlu olmaları, bunun içinde yeterli mali olanağa ve güvenceye sahip olmaları gerekir. Eğitim kalitesi açısından öğretmen motivasyonlarının yüksek tutulması önemlidir. Ancak Türkiye’deki öğretmen istihdam biçimleri incelendiğinde öğretmenlerin görevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirmelerini sağlayacak koşullar mevcut değildir.

Son dönemde ücretli öğretmenliğin olumsuzluklarını azaltabilmek amacıyla ücretli öğretmenlikten sözleşmeli öğretmenliğe geçiş hakkı tanınmıştır. Ancak geçiş için belirlenen şartlar incelendiğinde yine önemli sorunların olduğu söylenebilir.³⁸ Bununla birlikte mevcut sistemde kadrolu öğretmen alımı durdurularak öğretmen alımları yalnızca sözleşmeli istihdam üzerinden yapılmakta ve kadrolu öğretmenliğe geçiş şartı olarak üç artı bir uygulaması devam etmektedir. Bu durumda Türkiye’nin içinde bulunduğu bölgelerarası sosyo ekonomik gelişme farklılığından kaynaklanan ve doğu ve güneydoğu illerimizdeki öğretmen açığını kapatmaya dönük, kalkınmada birinci derecede öncelikli yerlerde boş öğretmen kadrosunu giderme amaçlı bir politika olarak uygulanan sözleşmeli öğretmenliğin kolayca ortadan kaldırılacak bir istihdam biçimi olmadığını söylemek yanlış olmasa gerek. Ancak eğitim alanının özellikle taşıdığı önem bakımından Türkiye’de öğretmen istihdam biçimleri arasındaki ayrımın giderilmesi ve özellikle hak kayıplarının yaşanmaması gerektiğine dikkat çekilmesi gerekmektedir. Konunun hassasiyeti ise gelecek nesillerin emanet edileceği öğretmenler arasında istihdam biçiminden kaynaklanan sorunların eğitim alanına nasıl yansıtacağı ve bu durumun eğitim sistemini nasıl etkileyeceğinde yatmaktadır. Bu bağlamda farklı istihdam türlerinin mücbir sebeplere uygun olarak “kısıtlı” olarak uygulanması ve öğretmenler arası hak eşitsizliklerinin giderilmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Akşam Gazetesi (2018). *Ücretli Öğretmen Maaşı Ne Kadar Olacak?* <https://www.aksam.com.tr/egitim/2018-ucretli-ogretmen-maasi-ne-kadar-ucretli-ogretmen-saatine-gore-gelir-tablosu/haber-703997> (25.11.2018).
- Albayrak, Süha Oğuz (2016). *Kariyer Uzmanlık Sistemi*. Ankara: TODAİE.
- Aslan, Onur Ender (2005). *Kamu Personel Rejimi Statü Hukukundan Esnekliğe*. Ankara: TODAİE.
- Avcıoğlu, Doğan (1958). *Devlet Personeli Meselesi Hakkında Bir İnceleme*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Bakır, Hasan (2018). Esneklik ve Emek: Emegün Metalaşması ve Meta-dışlaştırılması Bağlamında Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 73 (2), s.343-366.
- Bilir, Aynur (2011). Türkiye’de Öğretmen Yetiştirmenin Tarihsel Evrimi ve İstihdam Politikaları. *Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, S.2, C.44, s.223-246.
- Buyruk, Halil (2013). *Türkiye’de Öğretmen Emegünün Tarihsel Dönüşümüne İlişkin Ekonomi Politik Bir Çözümleme*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

³⁷ Ücretli öğretmenlerin bir kısmı eğitim fakültesi mezunu değildir. Ücretli öğretmenlik yapan kişiler arasında bazı istisnalar bulunmaktadır.

³⁸ Ücretli öğretmenlikten sözleşmeli öğretmenliğe geçiş için başvuru şartları; DMK’nın 48.maddesinde belirtilen koşulları taşımak, Kamu Personeli Seçme Sınavından atanacağı alan için 50 ve üzerinde puan almak, MEB’e bağlı resmi eğitim kurumlarında ek ders ücreti karşılığı görev yapmak, en az 540 gün sigorta primi ödenmiş olmak vb gibidir.



- Ceylan, Rıza (2018). Sözleşmeli Öğretmenlerin Eş Durumuna Dayalı Tayin Sorunu. <https://www.kamupersoneli.net/ogretmen/sozlesmeli-ogretmenlerin-es-durumuna-dayali-tayin-sorunu-h50326.html> (24.11.2018)
- Demirci Güneşer, Aytül (2009). *Kamu Personel Sistemleri Analizi: Türkiye’de Kariyer Kadro Gerilimi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Devlet Memurları Kanununun Yürürlükten Kaldırılmış Hükümleri (1965). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/5.5.657.pdf> (17.11.2018).
- Devlet Personel Dairesi (1982). *Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi*. Yayın No: 44, Ankara: Başbakanlık Basımevi, s.34.
- Eğitim Ajansı (2016). <http://www.egitimajansi.com/haber/sozlesmeli-ogretmen-istihdamindan-vazgecilmelidir-haberi-55398h.html> (21.11.2018).
- Güler Ayman, Birgül (2013). *Kamu Personeli Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Gülmez, Mesut (2010). *Öğretmenlerin Statüsü Tavsiyesi 1966 ILO/UNESCO Ortak Belgesi*. Ankara: Eğitim Sen Yayınları.
- Gürçüoğlu, Sinan (2019). Milli Eğitim Bakanlığı Sözleşmeli Öğretmenlik Uygulamasının Kamu Politikası Açısından Değerlendirilmesi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C.19, S.37, s.26-48.
- Kablay, Sabiha (2012). Kamuda Esnek İstihdam Rejimi: 4B Örneği. 3. İzmir Ulusal İktisat Kongresi, İzmir: 29 Şubat-2 Mart. [kamupersoneli.net/meb-personeli](http://www.kamupersoneli.net/meb-personeli) (25.02.2020).
- Kömüş, Mustafa (2017). *Bugün Dünya Öğretmenler Günü Ama... Öğretmenler Sıkıntılarla Boğuşmaya Devam Ediyor*. <https://www.birgun.net/haber-detay/bugun-dunya-ogretmenler-gunu-ama-ogretmenler-sikintilarla-bogusmaya-devam-ediyor-182797.html> (25.11.2018).
- Kurs, İsmet (2018). <https://www.ismekkurs.com/ucretli-ogretmenlik> (24.11.2018).
- MEB (2010). *Öğretmenlik İçin Başvuru ve Görevlendirme Kılavuzu*, Ankara: MEB Personel Genel Müdürlüğü.
- MEB Personel (2018). *Ücretli Öğretmenin Maaşı Asgari Ücretin Altında*. <http://www.mebpersonel.com/meb-personeli/ucretli-ogretmenin-maasi-asgari-ucretin-altinda-h219556.html> (26.11.2018).
- MEB Personel (2017). *Sözleşmeli Öğretmenlik Neden Getirildi? Bakan Yılmaz Açıkladı*. <http://www.mebpersonel.com/meb-personeli/sozlesmeli-ogretmenlik-neden-getirildi-bakan-yilmaz-acikladi-h218036.html> (23.11.2018).
- [memurlar.net/haber/848633](http://www.memurlar.net/haber/848633) (25.02.2020).
- Mevzuatın Yeri (2018). *4B’li Sözleşmeli Öğretmenlerin İzin Hakları*. <https://mevzuatinyeri.com/meb-mevzuati/4-b-li-sozlesmeli-ogretmenlerin-izin-haklari.html> (24.11.2018).
- Mihçioğlu, Cemal (1957). Personel İdaresinin Modern Prensipleri ve Devlet Personel Kanunu Tasarısı Üzerinde Bazı Düşünceler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C. 12, S.2, s. 96-115.
- Milliyet Gazetesi (2016). *Kadrolu Öğretmen Dönemi Kapandı*. <http://www.milliyet.com.tr/kadrolu-ogretmen-donemi-kapandi-siyaset-2293547/> (18.11.2018).
- OECD (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. <https://www.oecd.org/education/school/34990905.pdf> (18.11.2018).
- Rodrik, Dani ve The World Bank (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review Of The World Bank's Economic Growth in The 1990's: Learning From a Decade Of Reform. *Journal of Economic Literature*, V. 44(4), p. 973-987.
- Sayan Özkal, İpek (2009). Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.64, S.1, s. 202-245.
- Sayan Özkal, İpek (2017). Yeniden Sözleşmeli Öğretmenlik. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Y. 5, S. 54, s. 16-33.
- Soydan, Tarık (2012a). *Ankara’daki Devlet İlköğretim ve Ortaöğretim Okulları Yönetici ve Öğretmenlerinin Eğitimin Yapısal Dönüşümü Sürecine ve Öğretmenlerin İstihdamına Yönelik Görüşleri*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Soydan, Tarık (2012b). *Osmanlı Türk Modernleşme Süreci ve Eğitimin Belirlenimi (1789-1946)*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Subaşı, Mahmut (2018). 2018 Ücretli Öğretmenlik Başvuru Şartları Ve Ücretli Öğretmen Maaşı. <https://yeni-kimlik.com/ucretli-ogretmenlik.html> (24.11.2018).
- Tortop, Nuri (1999). *Personel Yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Ünal, Ayşe (2005). Avrupa’da Kısmi Çalışma ve Uygulamanın Genel Özellikleri. *Kamu-İş*, C.8, 1., s.111-130.
- Ünlü, Ahmet (2007). *Öğretmen Alımında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. <http://www.mebpersonel.com/ogretmen-atamaları/ogretmen-aliminda-yasanan-sorunlar-ve-cozum-onerileri-h215898.html> (24.11.2018).
- Williamson, John (2000). What Should the World Bank Think about the Washington Consensus? *The World Bank Research Observer*, V. 15(2), p.251-264.