

BİLİM ve SANAT

75

AYLIK KÜLTÜR DERGİSİ

MART 1987

(KDV Dahil) 400 TL



Ara Seçimlerden Sonra Türkiye

Haluk Gerger

Sözleşmeli Personel Olayı

Musa Özdemir

Toplumda Yaşanandan Tiyatro da Payını Alıyor

Ayşegül Yüksel

Einstein'in Politik Mücadelesi

Çağının Sorumluluğunu Duymak

Derl. Dr. Brian Easlea

Evren: Dünü, Bugünü, Geleceği

Prof. Dr. Hakkı Ögelman

Sözleşmeli Personel Olayı

Musa Özdemir*

KİT'lerin özelleştirilmesi çabaları, yakında yasalaşacağı açıklanan Sağlık Hizmetleri Yasa Tasarısı, eğitimin giderek özelleşmesi ile KİT'lerde uygulamaya konan Sözleşmeli personel statüsü arasındaki paralellik dikkat çekicidir. Bir başka anlatımla, sosyal devlet ilkesi terkedilmekte, kamunun ekonomideki yeri daraltılmakta ve kamu yönetiminde özel girişime özgü istihdam modeline geçilmektedir.

Kamu kesiminde sözleşmeli personel çalıştırılması yöntemi giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bu uygulama, hızla sürdürülmekte olan ekonominin liberasyonuna paralel olarak, devletin de şirket gibi yönetilmesini amaçlamaktadır. Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneğinin 1983 yılında yayınladığı "Kamu Bürokrasisi" adlı raporındaki yaklaşım ilginçtir. TÜSIAD raporunda özetle "kamu yönetiminden beklenen, özel girişime en elverişli koşullarda, en az bürokratik karışma ile hizmet sunmasıdır. Ekonomik azgelişmişliğin temel sorumlusu, özel girişime ihtiyaç duyduğu çalışma ortamını sağlamayan, kamu yönetimidir. Çözüm yolu; ulaşım, enerji, sağlık, eğitim gibi piyasaya tevdi mümkün kamu hizmetlerinin süratle özelleştirilmesidir." görüşü savunulmaktadır.

Uygulamanın bu savlar doğrultusunda olması sanırım raslantı değildir. KİT'lerin özelleştirilmesi çabaları, yakın-

da yasalaşacağı açıklanan Sağlık Hizmetleri Yasa Tasarısı, eğitimin giderek özelleşmesi ile KİT'lerde uygulamaya konan sözleşmeli personel statüsü arasındaki paralellik dikkat çekicidir. Bir başka anlatımla, sosyal devlet ilkesi terkedilmekte, kamunun ekonomideki yeri daraltılmakta ve kamu yönetiminde özel girişime özgü istihdam modeline geçilmektedir.

Sözleşmeli personel çalıştırılması yönteminin giderek yaygınlaşması, ülkemizde halen uygulanmakta olan personel rejimini de ciddi şekilde değiştirecektir. 1961 Anayasasına dayalı üç temel yasa (Devlet Memurları Yasası, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Yasası, Yüksek Öğretim Personel Yasası) incelendiğinde, kamu hizmetlerinin esas olarak memurlar ve işçiler eliyle yürütüldüğü, sözleşmeli personel ve diğer istihdam şekillerinin istisna olduğu görülmektedir. Kamu kesiminde 1.689.796 kişi memur, 769.000 kişi işçi olarak çalışmaktadır. Gerek yukarıda sayılan üç temel yasadaki gerekse çeşitli bakanlık ve kuruluşların örgüt yasalarında sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak veren hükümler bulunmasına karşın, sayıca çok az kişi, oldukça sınırlı alanlarda sözleşmeli olarak çalıştırılmaktaydı. Oysa 1985 yılından bu yana kamu kesiminde alışlagelen istihdam şekillerinden vazgeçildiği, işçi ve memur sayılmayan, sözleşmeli personel çalıştırılmasına özel bir ağırlık verildiği görülmektedir. Hukukçuların diliyle belirtirsek, istisnai bir istihdam şekli aslı bir istihdam şekline dönüştürülmektedir. KİT'lere ilişkin 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) halen KİT'lerde çalışan 230.051 memurun, yakında yasalaşması beklenen Sağlık Hizmetleri Temel Yasa Tasarısı da sağlık hizmetlerinde görevli 103.127 memurun en kısa sürede sözleşmeli personel statüsüne geçirilmesini öngörmektedir. Daktilo memurundan doktora, bekçiden mühendise, hasta bakıcıdan genel müdüre herkesi sözleşmeli statü-

ye geçiren model gerçekçi ve samimi değildir.

233 sayılı KHK'nin 43. maddesi uyarınca memur sayılmadıkları için memur güvencesinden, işçi sayılmadıkları için sendikal haklardan yoksun 330.000 kişinin statü değişikliği mevcut personel rejimini de altüst edecektir. Bu altı çizilmesi gereken bir noktadır. Ama asıl üzerinde durulması ve unutulmaması gereken husus çağımızda kamu çalışanlarının elde ettiği siyasal ve sendikal haklarla bizdeki sözleşmeli personel uygulamasının çelişkisidir. Tüm memurlara işçilerle birlikte örgütlenme hakkı tanınan, grevli ve toplu sözleşmeli sendikal hakları ordu mensupları ve polislerin dahi yararlandığı, memurların siyasal partilere üye olmasına izin verildiği çağımızda, ülkemizde geliştirmek istenen model düşündürücüdür, kaygı vericidir.

Sözleşmeli personel modeli kamu kesiminde örgütlü işçi sendikalarını da yakından ilgilendirmektedir. 233 sayılı KHK boşalan memur kadrolarını iptal etmekte, sözleşmeli personelin toplu iş sözleşmesi kapsamına alınmayacağını belirtmekte ve bundan sonra KİT'lere alınacak personelin sözleşmeli statüde çalıştırılmasını öngörmektedir. Bu ilkelere Sağlık Hizmetleri Temel Yasa Tasarısında da yer alacağı düşünülürse konunun önemi daha da artmaktadır.

KİT'lerde ve sağlık hizmetlerinde halen memur kadrosunda olup sözleşmeli statüye geçmeleri öngörülen 330.000 civarındaki personele, bundan böyle alınacak sözleşmeli personel de eklendiğinde, işyerlerinde toplu iş sözleşmesi kapsamı dışında azımsanmayacak sayıda personel kalacaktır. Sendikalı işçi sayısının azalması sendikaların toplu iş sözleşmesi yetkisini düşürmek ve yer yer sendikaları devreden çıkarma sonucunu yaratabilecektir. Gazete haberlerine göre bugün dahi Türk Hava Yollarındaki 7.500 çalışandan 1.900 kadarı sözleşmeli personel statüsündedir. (Cumhuriyet 28.10.1986)

(*) Sayıştay Uzman Denetçisi, Sayıştay Denetçiler Derneği Eski Bşk.

YASAL DAYANAKTAN YOKSUN KEYFİ UYGULAMA

Sözleşmeli personel uygulamasının hukuksal boyutu daha da ilginçtir. Bilindiği gibi 1982 Anayasasının 128. maddesinde; Devletin, KİT'lerin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceği belirtilmiş; memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, yetki ve görevlerinin, aylıklarının ve özlük haklarının yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

1982 Anayasasının 128. maddesinin 1961 Anayasasının 117. maddesinden farklılığı "KİT'ler" ve "diğer kamu görevlileri" gibi iki yeni kavramın metinde yer almasıdır. Bu iki kavram sözleşmeli personel açısından son derece önem taşımaktadır. Anayasanın 128. maddesinde belirtilen husus açıktır. KİT'lerde çalışan memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin yeni bir yasanın yürürlüğe konması ve "diğer kamu görevlileri" tanımının yapılması gerekmektedir.

Bu zorunluluk sonucu 18.6.1984 tarihinde KİT'leri yeniden düzenleyen 233 sayılı KHK yürürlüğe konmuştur. Bu kararnamenin 41. maddesinde KİT'lerin personel rejiminin ayrı bir yasayla düzenleneceği, geçici 5. maddesinde de KİT Personel Yasası çıkıncaya kadar eski hükümlerin (yani 657 sayılı yasanın) uygulanacağı belirtilmiştir. Ama yasaların bu açık hükümleri çiğnenmiş, görevi hükümete danışmanlık yapmak olan Ekonomik İşler Yüksek Koordi-

nasyon Kurulu'nun (EİYKK) aldığı bir kararla sözleşmeli personel modeli başlatılmıştır. Bu yasadışı, fiili bir durumdur. Çünkü Anayasasının 128. maddesi ve 233 sayılı KHK konunun KİT Personel Yasasıyla çözümünü öngörmek-

Asıl üzerinde durulması ve unutulmaması gereken husus çağımızda kamu çalışanlarının elde ettiği siyasal ve sendikal haklarla bizdeki sözleşmeli personel uygulamasının çelişkisidir. Tüm memurlara işçilerle birlikte örgütlenme hakkı tanınan, grevli ve toplu sözleşmeli sendikal haktan ordu mensupları ve polislerin dahi yararlandığı, memurların siyasal partilere üye olmasına izin verildiği çağımızda, ülkemizde geliştirilmek istenen model düşündürücüdür, kaygı vericidir.

tedir. EİYKK'nun yasa koyucu gibi davranarak aldığı karar ve uygulama tipik bir yetki aşımıdır. 84/8432 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla oluşturulan, görevi ekonomik konularda üst seviye-

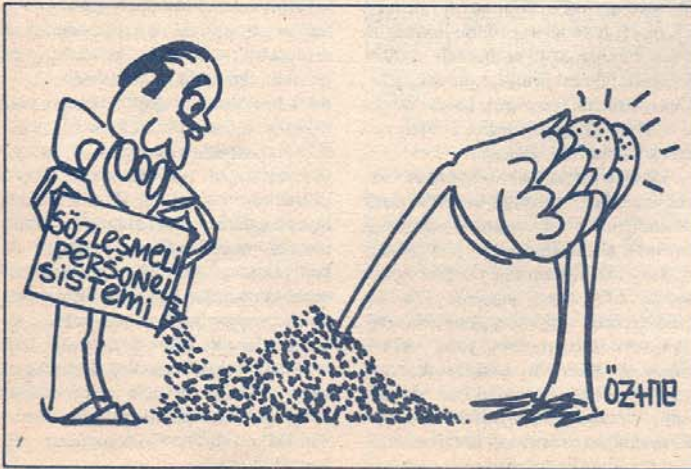
de tavsiye kararları üretmek olan EİYKK'nun genelgesinin personel yasası gibi yürürlüğe konması hukuk devleti ilkesiyle çelişen bir uygulamadır ve yasal değildir.

Aynı sorun, aynen yasalması halinde, Sağlık Hizmetleri Temel Yasasında da karşımıza çıkacaktır. Çünkü bu yasanın 6. maddesinde sözleşmeli personelin ücretlerinin, 8. maddesinde ise sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Anayasanın 128. maddesinin yasayla düzenlenmesini öngördüğü personel rejiminin Sağlık Bakanlığınca çıkarılacak yönetmeliklerle düzenlenmesinin Anayasaya aykırı olacağı açıktır. Geleceğe yönelik bu uyarıdan sonra tekrar KİT'lerdeki uygulamaya dönmek istiyorum.

SÖZLEŞMELİ STATÜYE GEÇİŞ İSTEĞE Mİ BAĞLI?

EİYKK aldığı bir kararla KİT'lerde boşalan memur kadrolarını iptal etmiştir. Bu durumda 657 sayılı yasanın öngördüğü yükselme koşullarını taşıyan bir memurun bir üst dereceye terfii olanaksız kılınmıştır. Bu uygulamanın amacı memurları sözleşmeli statüye geçmeye zorlamaktır. Geçmek istemeyenleri yıllarca aynı dereceden maaş almaya mahkum etmek, cezalandırmaktır. Oysa, gerek kadroların iptali gerekse kıdem durdurma işlemi yasalarla düzenlenen konulardır. Cezalandırma niteliğindeki bu işlemlerin yetkisiz bir kurul tarafından yapılması hukuka aykırıdır. Mağdur olanların idari yarıya başvurmaları gerekir.

Sözleşmeli statüye geçiş sağlanmak için kullanılan bir diğer yöntem aldatmacadır. EİYKK'nin 26.5.1985 gün ve 85/9 sayılı kararında sözleşmeli personel istihdamının usul ve esasları saptanmış ve bu karar, gereği yapılmak üzere tüm KİT'lere gönderilmiştir. Yukarıda yetki aşımı olarak nitelediğimiz bu kararlar yapılacak sözleşmelerin sınırları çizilmiştir. Her bir KİT Yönetim Kurulu bu karara dayanarak kendi kuruluşlarında uygulanacak "Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar"ı düzenlemiştir. Hukuksal açıdan hiçbir değer taşımayan bu belgelerde, sözleşmeli statüye geçecekler için birçok maddi ve sosyal olanağın sağlanacağı ileri sürülmektedir. Oysa sözleşmelerde bunlara ya hiç yer verilmemekte ya da oldukça sınırlı yer verilmektedir. Bu durumlarda sözleşmeli personelin bir



hak ileri sürmesi ve alması mümkün değildir. Zira aslolan sözleşmenin kendisidir. KİT.Yönetim Kurullarınca

Sözleşmeli personel statüsü ile idarenin yasal veya yasal olmayan tüm buyruklarını itirazsız yerine getirmekle görevli kapıkulları yaratılmak istenmektedir. Güvencesizliğin doğal sonucu olan korku demoklesin kılıcı gibi kullanılmak istenmektedir. Baskı, korku ve işten atma şantajıyla iş veriminin arttırmanın demokrasiden nasibini alamamış ülkelerin yöntemi olduğunu yinelemek isterim.

düzenlenen bu "Esaslar", sözleşmeli statüye geçmeyi özendirilmeye yönelik, hukuki değer taşımayan, tatlı sözler demettir, açık bir aldatmacadır.

YÜKSEK ÜCRETLERİN ARDINDAKİ GERÇEKLER

Sözleşmeli personel için belirlenen ücret düzeyi de sanıldığı kadar cazip değildir. Bugün için ödenmekte olan ücretler 50.000 ilâ 800.000 jira arasındadır. İşsizlik olgusundan yararlanılarak, işe yeni girenlere verilen ücretlerin ifaylı düşük tutulduğu bilinen gerçektir. Memur iken sözleşmeli statüye geçenlerin ise fazla çalışma ücreti, yakacak, özel hizmet tazminatı, yan ödeme gibi sosyal yardımlardan yararlanamayacakları EİYYK tarafından kararlaştırılmıştır. Bugüne dek yapılan uygulamalardan bilinmektedir ki sözleşmelerin büyük çoğunluğunda izinler, tedavi, giyecek ve yiyecek gibi sosyal yardımlara ya hiç yer verilmemekte ya da çok sınırlı tutulmaktadır. Birçok kişi çıplak ücretle çalıştırılmaktadır: SSK ile bağlantılı, yani sigortalı olarak, sözleşmeli statüde çalışan kişi işçi sayılmadığı için kıdem tazminatı alamayacaktır. 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasasına

bağlı olarak sözleşmeli statüde çalışan bir kişi, memur sayılmadığı için, sözleşmesinde açıkça hüküm bulunmadığı sürece, hiçbir sağlık yardımından, tedavi olanağından yararlanamayacaktır. Ücret konusu diğer sosyal yardımlarla birlikte ele alındığında, tüm özendirmelere karşın, sözleşmeli statünün sorunlarla dolu olduğu görülmektedir. Birkaç önemli noktayı daha anımsatmakta yarar var: sözleşmelerin birer yıllık süreler için yapılacağı, yenilenen sözleşmelerde ücret artışı yapıp yapmamanın idarenin takdirine bırakıldığı, hiçbir neden gösterilmeden ve tazminat ödemeksizin sözleşmenin feshedilebileceği üzerinde dikkatle durulması gereken konulardır. İşe almayı ve işten uzaklaştırmayı böylesine kolaylaştıran bir modelin ardında kadrolaşma ve tasfiye niyetinin olup olmadığını ise zaman gösterecektir.

KISITLANAN DEMOKRATİK HAKLAR VE GÜVENCENİN YOKLUĞU

233 sayılı KHK'nin 43. maddesi uyarınca işçi sayılmadığı için sendika şemsiyesinden, memur sayılmadığı için 657 sayılı yasanın güvencelerinden yoksun olan sözleşmeli personelin hak arama yolları da fiilen tıkalıdır. Mevzuattan kaynaklanan haklarının verilmemesi veya kurumun ve amirlerinin haksız eylem ve işlemlerinden ötürü müracaat, şikayet, dava açma hakkı hukuken vardır; ancak, kullanılması cesaret işidir. Bu yollara başvuran bir kişinin sözleşmesinin tekrar uzatılabileceğini sanmak boş bir beklentidir. Bir başka anlatımla memur iken 657 sayılı yasanın 17,18,21. maddeleri nedeniyle yararlanılan bu hakların sözleşmeli statüde kullanılabilmesi pratikte olanaksızdır. Çünkü ülkemizde geçerli hukuk devleti ve demokrasi geleneği buna izin verecek kapsamda değildir.

Disiplin cezalarını ve bu cezaları verecek kurulları belirleyen bir düzenleme olmadığından bu konunun yaratacağı sorunlar bilinmemektedir. Sözleşmelere konacak hükümlerle disiplin konusunda 657 sayılı yasanın 124-145. maddelerinin uygulanacağını belirtmek dahi sorunu çözmek bir yana yeni sorunlar yaratacaktır. Kısacası idarenin yasal veya yasal olmayan tüm buyruklarını itirazsız yerine getirmekle görevli kapıkulları yaratılmak istenmektedir. Güvencesizliğin doğal sonucu olan kor-

ku demoklesin kılıcı gibi kullanılmak istenmektedir. Baskı, korku ve işten atma şantajıyla iş verimini arttırmanın

Sözleşmelerin birer yıllık süreler için yapılacağı, yenilenen sözleşmelerde ücret artışı yapıp yapmamanın idarenin takdirine bırakıldığı, hiçbir neden gösterilmeden ve tazminat ödemeksizin sözleşmenin feshedilebileceği üzerinde dikkatle durulması gereken konulardır. İşe almayı ve işten uzaklaştırmayı böylesine kolaylaştıran bir modelin ardında kadrolaşma ve tasfiye niyetinin olup olmadığını ise zaman gösterecektir.

demokrasiden nasibini alamamış ülkelerin yöntemi olduğunu yinelemek isterim.

SONUÇ

Bugün için 330.000'den fazla çalışanı ilgilendiren, demokratik hakları hiçe sayan, holdinglerin personel istihdamı yönteminden de geri bir uygulama başlatılmıştır ve giderek geliştirilmektedir. Amaç, "özelleştirme"nin önündeki güçlüklerin kaldırılmasıdır. Ülkenin geleceğini yakından ilgilendiren özelleştirme ve buna koşut olarak değiştirilmekte olan personel rejimi çok dikkatli izlenmelidir. Hak arama yollarını tıkayan, güvencesizliğin yarattığı korkuyla çalışanların kişiliklerini törpüleyen, kamu çalışanlarını siyasal iktidarın kölesi gibi değerlendiren, tasfiyeye ve kadrolaşmaya elverişli sözleşmeli personel modeli tüm çıplaklığıyla sergilenmeli, yaygınlaşması önlenmelidir. Sendikalara ve diğer demokratik kitle örgütlerine düşen görev sözleşmeli personel modeline bilincle ve kararlılıkla karşı çıkmak, kamuoyu oluşturarak TBMM'nin soruna sahip çıkmasını sağlamak olmalıdır. □