

BİLİM ve SANAT 89

AYLIK KÜLTÜR DERGİSİ

MAYIS 1988

(KDV Dahil) 1000 TL.



Türkiye'yi nasıl bir gelecek bekliyor?

İlhan Tekeli,
Ömür Sezgin,
Gencay Şaylan,
Raşit Kaya,
Galip Yalman,
Özcan Kesgeç

Piyasa ekonomisinin personel rejimindeki yansıması:

Sözleşmeli Personel Uygulaması

Musa Özdemir

Son sözü başa alarak ve altını çizerek belirtmeliyim ki sözleşmeli personel sorunu temelde insan hakları ve demokrasi sorunudur. Uygulanması öngörülen modelin toplumsal boyutları incelendiğinde, konu temel hak ve özgürlükler bazında ele alındığında, hukuk devleti ilkesi açısından irdelendiğinde bu sözün öznel bir yargıyı değil somut durumu yansıttığı daha iyi anlaşılacaktır.

1985 yılından bu yana, kamu kesiminde alışılagelen istihdam şekline vazgeçildiği, işçi ve memur sayılmayan sözleşmeli personel çalıştırılmasına özel bir ağırlık verildiği görülmektedir. Soruna, teknik anlamda, var olan bir istihdam şeklinin yaygınlaştırılması olarak yaklaşmak yanlış ve yanıltıcıdır. Hele hele konuya KİT'lerin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde çalışanların ücret rejimini iyileştirici bir yöntem olarak yaklaşmak çok ciddi bir yanılgıdır. Son sözü başa alarak ve altını çizerek belirtmeliyim ki sözleşmeli personel sorunu temelde insan hakları ve demokrasi sorunudur. Uygulanması öngörülen modelin toplumsal boyutları incelendiğinde, konu temel hak ve özgürlükler bazında ele alındığında, hukuk devleti ilkesi açısından irdelendiğinde bu sözün öznel bir yargıyı değil somut durumu yansıttığı daha iyi anlaşılacaktır.

NİCEL DURUM-TOPLUMSAL BOYUT

Sözleşmeli personel olayının nicel boyutu sanılandan önemlidir. 233 ve 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerle (KHK) yürürlüğe konan sözleşmeli personel rejimi 1 milyon civarındaki kişiyi sıcak olarak ilgilendirmektedir. Bunun ayrıtısını vermek sanırım yararlı olacaktır.

a- Anılan KHK'lar bundan böyle KİT'lerde memur istihdamını yasakla-

makta ve mevcut memurların tümünün (bekçiden genel müdüre, daktilodan mühendise) sözleşmeli statüye geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu durumda halen KİT'lerde çalışan toplam 256.988 memurun sözleşmeli statüye geçirilmesi gerekmektedir.

b- KİT'lerde ve bağlı kuruluşlarda işçi statüsünde çalışmakta olan toplam 484.684 işçinin süre içinde bu statüden çeşitli yollarla çıkarılarak sözleşmeli statüye geçirilmesi hedeflenmektedir. (1)

c- Bundan böyle KİT'lere memur ve işçi statüsünde personel alınması, işe yeni alınacakların sözleşmeli çalıştırılması kararlaştırılmıştır.

Bunlara 3359 sayılı Sağlık Temel Yasası uyarınca sözleşmeli statüye geçirilmesi öngörülen toplam 105.000 sağlık personelinin eklersek sözleşmeli statünün yaklaşık bir milyon insanı çok yakından ilgilendirdiği gerçeği karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde toplam işçi sayısının 3.354.000 sendikası varsa (2) grevli, toplu sözleşmeli haktan yoksun çalıştırılmak istenen bir milyon insan sayısının önemi daha da artmaktadır.

ÜCRETLER VE SOSYAL YARDIMLAR

Bu modeli daha yakından tanıyabilmek için sözleşmeli personel için öngörülen ücret ve sosyal yardımları kısaca anımsatmak, yüksek ücret söz-

lerinin gerçeği yansıtmayı yansıtmadığını irdelemek yararlı olacaktır.

233 sayılı KHK'nın 308 sayılı KHK ile değişik 45, 53 ve geçici maddeleri uyarınca personele ödenecek aylık ücretin tavanını YPK saptayacaktır. (YPK- Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlar Kurulunun daratılmış halidir.) KİT'ler, YPK tarafından hazırlanan usul ve esasları dikkate alarak, yapacakları iş değerlendirmelerine göre ücretleri belirleyeceklerdir.

Sözleşmeli personele bu KHK hükümleri uyarınca sağlanan haklar dışında hiç bir ödeme yapılamayacağı ve sözleşmelere bu yolda hüküm konamayacağı da 45. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu hükümlerin anlamı açıktır. Sözleşmeli personel, ücretlerinin saptanmasında söz ve karar sahibi değildir, dayatılan koşulları kabullenmek zorundadır.

KHK, ücretin dışında sosyal hak olarak, 45. maddede yıllık izin, mazeret izni ve hastalık izni konusunu düzenlemiştir. Ancak burada da ilginç bir konu karşımıza çıkmaktadır. Hastalık halinde ve bunun raporla belgelendirilmesi koşuluyla yılda toplam 30 gün ücretli izin verileceği hükme bağlanmıştır. Ağır bir hastalık nedeniyle birkaç ay çalışmayacak personele 30 günü aşan süre için ücret ödenmeyecektir. Hastaya karşı bu acımasız tutumun anlaşılmasına olanak yoktur. Burada hemen eklemek gerekir ki Emekli Sandığı'na tabi olarak sözleşmeli çalışan bir kişinin sözleşmesinde tedavi giderlerinin kurumca karşılanacağına ilişkin açık bir hüküm olmadıkça bu kişinin ve aile bireylerinin tedavi giderleri kendileri tarafından karşılanacaktır. Çünkü bu durumdaki kişiler memur olmadıkları için 657 sayılı yasanın tedavi yardımına ilişkin hükümlerinden, emekli olmadıklarına göre de 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasasının sağladığı tedavi haklarından yararlanamazlar. 506 sayılı yasa tabi olarak sözleşmeli çalışanlar için böyle bir sorun yoktur. Sigortalı ol-

maları nedeniyle hem kendileri hem aile bireyleri 506 sayılı yasada öngörülen sağlık haklarından doğal olarak yararlanacaklardır.

Sözleşmeli personelin emeklilik veya ölüm halinde alacağı ikramiye ve emekli aylığı konusunda da ikili bir uygulama söz konusudur. 506 sayılı yasa tabi olarak sözleşmeli çalışan bir kişinin emeklilik veya ölüm halinde emekli aylığı 506 sayılı yasada öngörüldüğü şekilde ödenecektir. Ancak bu kişilere emeklilik veya ölüm halinde (işçi sayılmadıkları için) kıdem tazminatı verilmeyecektir. KHK'nın 45/6 maddesi uyarınca bunlara sözleşmenin feshi tarihindeki aylık ücretlerinin dörtte biri nisbetinde iş sonu tazminatı verilecektir. Örneğin, son sözleşme aylığı 600.000 lira olan ve 5 yıl sözleşmeli çalıştıktan sonra ölen kişinin iş sonu tazminatı tutarı $(600.000/4) \times 5 = 750.000$ lira olacaktır.

5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'na tabi olarak sözleşmeli çalışan bir kişinin emeklilik veya ölüm halinde emekli aylığı ve emekli ikramiyesi hakkı aynen memurlarınki gibidir. 5434 sayılı yasadaki koşullar gerçekleşmişse hem ikramiye ödenecek hem aylık bağlanacaktır.

Sözleşmeli personele doğum ve ölüm yardımı, fazla çalışma ücreti, herhangi bir ad altında tazminat, ödenek vs. ödenmeyecektir. Sadece işin gerektirdiği araç, gereç, giyecek kurum demirbaşı olarak verilebilecektir.

Ücret ve diğer sosyal yardımlar ve haklar bir bütün olarak değerlendirildiğinde sözleşmeli personel ücretleriyle memur ücretleri arasındaki farkın önemsiz olduğu görülmektedir. Sözleşmeli lehine olan farkın ise, insanları güvencesiz statüye geçirmeyi özendiren ve bu alanda sonuç alınmaya kadar geçici bir uygulama olacağı kuşkusuzdur. İşçi ve memura hasis davranan bir devletin sözleşmeli personel için cömertleşmesinin bir nedeni yoktur. Bu cömertlik geçici bir aldatmacadır. Kaldı ki yüksek ücret sadece üst düzey yöneticileri için geçerli bir düzenlemedir.

DEMOKRATİK HAKLAR AÇISINDAN SORUNLAR

Sözleşmeli personel modelinin en önemli boyutu sendikal ve siyasal haklara getirdiği sınırlamalardır. Bu sorunlar işe alma, işten uzaklaştırma, disiplin ve hak arama yollarıyla birlik-

te ele alındığında karşımıza olumsuz bir tablo çıkmaktadır.

233 sayılı KHK'nın 308 sayılı KHK ile değişik 42. maddesinde sözleşmeli personel, "bir hizmet sözleşmesiyle çalışan ve işçi statüsünde olmayan personel" olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca bu maddede sözleşmeli personelin toplu iş sözleşmesi kapsamına alınmayacağı da hükme bağlanmıştır. İşçi olmadığı için Anayasanın 51. maddesi nedeniyle sendika kuramayan ve grev hakkından yararlanamayan, KHK ile toplu iş sözleşmesi hakkı yasaklanan azımsanmayacak sayıda bir emekçi topluluğu oluşturulmaktadır. Bir milyon civarında insan örgütsüzlüğe itilmektedir. Kısacası KİT'lerde sendikal faaliyeti sınırlamaya hatta kaldırmaya yönelik bir model geliştirilmektedir. Hemen ekleyelim ki KHK'nın 5. maddesi sözleşmeli personelin siyasi faaliyette bulunmasını ve siyasi partilere üye olmasını da yasaklamaktadır. Bu bir anlamda seçilme hakkının da askıya alınmasıdır. Seçimler nedeniyle bir siyasi partiden aday olmak isteyen kişinin sözleşmesinin yenilenip yenilenmemesinde ölçüt aday olduğu partinin iktidarda veya muhalefette olmasıdır.

İşçi ve memura hasis davranan bir devletin sözleşmeli personel için cömertleşmesinin bir nedeni yoktur. Bu cömertlik geçici bir aldatmacadır. Kaldı ki yüksek ücret sadece üst düzey yöneticileri için geçerli bir düzenlemedir.

İşe alma ve işten uzaklaştırma koşulları da oldukça ilginçtir. KHK'nın 44. maddesi maliyet bilinci içinde çalışmayı 53. madde ise YPK'nın saptayacağı ahlâk ve iyi niyet kurallarına uygun davranmayı öngörmektedir. Bu ölçütler sözleşmenin yenilenip yenilenmemesinde de kullanılacak ölçütlerdir. Nitekim KHK'nın 45. maddesinin 6. bendinde ahlâk ve iyi niyet kurallarına aykırı davranışlar nedeniyle sözleşmesi feshedilen kişilere iş sonu tazminatı verilmeyeceği hükme bağlanmıştır.

İşçi sayılmadığı için sendika güvencesinden, memur sayılmadığı için 657

sayılı yasanın yetersiz olan güvencelerinden dahi yoksun sözleşmeli personelin hak arama yolları fiilen tıkalıdır. Mevzuattan ve sözleşmeden kaynaklanan haklarının verilmemesi veya kurumun ve amirlerinin haksız eylem ve işlemlerinden ötürü başvuru, şikâyet, dava açma hakkı hukukten vardır, ancak kullanması cesaret işidir. Bu yollara başvuran kişinin sözleşmesinin yenileneceğini sanmak düştür.

KHK'da disiplin cezaları ve bu cezaları verecek kuralları belirleyen bir düzenleme olmadığından bu konunun yaratacağı sorunlar bilinmemektedir. Ancak KHK'nın 53. maddesinden bunun ölçütünün ahlâk ve iyiniyet kuralları olacağı ve YPK tarafından belirleneceği anlaşılmaktadır. Hangi kusur ve suça hangi cezanın verileceği savunma hakkının tanınıp tanınmayacağı belirsizdir.

Kanımcıca 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. Ülkemizde geriye doğru çağ atlatılmaktadır. Prof. Toker Dereli'nin ifadesiyle "sözleşmeli personel statüsü bir bakıma ABD'de işçiye işe girerken imzalatılan ve hiçbir sendikaya üye olmayacağını taahhüt ettiren 1932 tarihli Lorris-La Gardin Yasası ile yasaklanan san köpek sözleşmesine benzemektedir."⁽³⁾

Bu saptamaya kanımcıca şunu da eklemek gerekir. Bir milyon insanın sendikal ve siyasal örgütlenme hakkını gaspederek ülkesinin ve kendisinin yazgısının çizilmesinde söz ve karar sahibi olmasını yasaklayan model ülkemiz insanlarına 2. sınıf demokrasiyi layık gören zihniyetin ürünüdür.

HUKUK DEVLETİ AÇISINDAN SORUNLAR

Sözleşmeli personel modelinin hukuk devleti ilkesiyle çelişen ve Anayasa aykırı yönleri Bilim ve Sanat Dergisinin 75 ve 76. sayılarındaki yazılarında özetle açıklamıştı. Burada

bunlara tekrar değinilmeyecektir. Ancak bu defa çok önemli iki konuyu okurların bilgisine sunmak istiyorum.

Ulusal Kurtuluş Savaşı döneminde yürürlükte olan 1921 Anayasasında hükümetin KHK çıkarma yetkisi yoktur. Meclis bu dönemde yürütme organına üç konuda (Hiyanet-i Vatanıye, Asker Firarileri, Başkumandanlık) özel yetki vermiştir. 1924 Anayasasında da hükümetin KHK çıkarma yetkisi yoktur. Sadece iki konuda (Türk Parasının Kıymetini Koruma, Milli Koruma Kanunu) özel yetki tanınmıştır. 1861 Anayasası hükümete KHK çıkarma yetkisi tanımamıştır. Ancak 1971 Anayasa değişikliği ile bu yetki tanınmış ve T.C. hükümetleri 12 Eylül 1980 tarihine kadar toplam 35 adet KHK çıkarmışlardır. 1982 Anayasası ile hükümetlere tanınan yetki sonucu 1983'den sonra 230 civarında KHK çıkarılmıştır. (4) Anayasanın 91. maddesinin KHK'ların öncelik ve ivedilikle TBMM'de görüşülmesini emretmesine karşın 230 KHK'dan çok azı TBMM'de görüşülmüş ve yasalaşmıştır. Ülkenin pek çok yaşamsal sorununun hükümetler tarafından çıkarılan KHK'lar ile düzenlenmesi, TBMM'nin dışlanması, parlamenter demokrasi açısından tehlikeli bir gelişmedir. Yasanın ikinci plana itilmesi, güçlü yürütme özlemi demokrasiyle çelişen bir uygulamadır.

Bu olayın ikinci boyutu ise hukuk devleti ilkesi açısından ilginçtir. 1982 Anayasasının 91. maddesinde temel hakların, kişi haklarının ve siyasal hakların KHK'lar ile düzenlenemeyeceği hükme bağlanmıştır. Oysa sözleşmeli personelin sendikal ve siyasal hakları KHK ile yasaklanmıştır. Bu açık bir Anayasa ihlalidir.

Diğer önemli konu, Uluslararası Antlaşma Hukukunda ahde vefadır. (verilen söze bağlılıktır) Hem 1961 hem de 1982 Anayasası uluslararası antlaşmaları ulusal hukukun bir parçası saymıştır. TBMM tarafından onaylanan ve yasa niteliği kazanan uluslararası antlaşmalar ile Resmi Gazete'de yayınlanan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün sözleşmeleri ayırım gözetmeksizin tüm çalışanlara sendikal örgütlenme hakkı öngörmektedir. Anayasanın 90. maddesindeki hükme karşın uluslararası sözleşme ve antlaşmaların uygulanmaması hem hukuk devletini hem de uluslararası antlaşma hükümlerini hiçe saymakla eş anlamlıdır.

GERÇEK AMAÇ

Buraya dek yaptığımız irdelemeler göstermektedir ki sözleşmeli personel modeli sorunlarla doludur. İcatların anası ihtiyaçlar olduğuna göre acaba sözleşmeli personel modeli hangi ihtiyaçtan kaynaklanmaktadır? Amaç nedir?

Amaç, kamu çalışanlarının ekonomik sorunlarının düzeltilmesi olsaydı ülkede gelir dağılımını düzeltici önlemler alınır, ücretlerinin mali durumu düzeltilir, vergi yükleri azaltılırdı. Amaç, çağdışı personel rejimini düzeltmek olsa sadece KİT'lerde çalışanlar değil 1,5 milyon memurun tümü için bir düzenleme yapılırdı. Amaç, kamu çalışanlarının demokratik haklarını tanımak olsaydı grevli, toplu sözleşmeli sendikal hakların verilmesi gerekirdi. Yürürlüğe konan model bu amaçlardan hiçbirini gütmeye göre bu uygulamanın gerçek amacı nedir? Sözleşmeli personel uygulaması özelleştirmeye dayalı, piyasa ekonomisini esas alan kalkınma modelinin personel rejimi alanındaki yansımalarıdır. Kanımca konunun can damarı seçilen kalkınma modeli ile sözleşmeli personel modeli arasındaki ilişkidir.

1982 Anayasasının 91. maddesinde temel hakların, kişi haklarının ve siyasal hakların KHK'lar ile düzenlenemeyeceği hükme bağlanmıştır. Oysa sözleşmeli personelin sendikal ve siyasal hakları KHK ile yasaklanmıştır. Bu açık bir Anayasa ihlalidir.

KİT'leri yeniden düzenlemeye veya özelleştirmeye personel politikasıyla başlamanın ardındaki gerçekler sözleşmeli personel olayı ile özelleştirmenin iç içeliğinin kanıtıdır. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca yayınlanan KİT 1985 Genel Raporunda toplam personel giderlerinin üretim maliyetlerindeki payının 1980 yılında % 33.7 1985 yılında ise % 19.3 olduğu açıklanmaktadır. Anılan raporun 34. sayfasındaki çizelge 9 incelendiğinde üretim değerlerindeki personel

payı 1976-1979 yıllarında bir önceki yıla göre artmış 1980-1985 yıllarında ise azalmıştır. Bütün bunların anlamı sendikal hakların askıya alındığı, sınırlanmış dönemlerde personel giderlerinin azaldığıdır. Sendikal haktan yoksun, güvencesiz, örgütsüz sözleşmeli personel modelinin amacı bugün yüksek ücret verip yarın bu ücretleri bugünün de gerisine çekmek ve personel giderlerinin maliyetlerindeki payını ileride daha da azaltmaktır. İşçi, memur 800.000 KİT çalışanını, örgütsüz, güvencesiz bırakmanın başka ne anlamı olabilir? Sıkıyönetimsiz sıkı düzen ve buna karşılık örgütsüz bir çalışan kitleyle KİT'leri yönetmek sanırım çağdaş marifet değildir.

Sözleşmeli personel modelinin ardındaki bir diğer gerçek özelleştirilecek KİT'lerde personel çıkarmayı kolaylaştırmaktır. İş sonu tazminatı adı altında komik bir tazminat, hizmet aktinin feshini ahlâk ve iyi niyet gibi öznel ölçülere bağlamak, çalışanları işsizlikle tehdit bu amaca ulaşmanın yasal düzenlemeleridir.

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılamaması, dış ve iç borçların vardığı boyutlar yani parasızlık özelleştirmeyi, özelleştirme de sözleşmeli personel modelini doğurmuştur. Demokrasiden yana olan siyasal partilere, sendikalara, demokratik kitle örgütlerine düşen görev, işçi-memur ayırımına, sözleşmeli personel modeline birlikte ve kararlı olarak karşı çıkmaktır. Hedef tüm çalışanların sendikal ve siyasal haklara kavuşması ve birlikteliği olmalıdır. Çünkü çalışanları işçi-memur-sözleşmeli personel olarak bölmek, çalışan sınıf ve tabakaların ideolojisinden kaynaklanan bir olgu değildir. Onların kendilerini bölmeleri için bir neden yoktur. Bu tamamen burjuva ideolojisinin bir ürünüdür. Bu, sermaye sınıfının karşısındaki sınıf ve tabakaları parçalara bölme ve yönetme temel stratejisinin hukuk planındaki yansımasıdır. Ege-men güçleri korkutan kitlelerin örgütlü gücüdür. Oyunun bozulması için bugün başarılması gereken iş kitlesele örgütlenme için var olan olanakların sonuna kadar kullanılması ve daha ileri düzeydeki örgütlenme hakkı için mücadeledir. □

(1) Sayılar Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu 1986 KİT Genel Raporundan alınmıştır.
(2) Sayılar 1988 Yıllık Programından alınmıştır.
(3) Cumhuriyet Gazetesi, 2.2.1988, s. 7
(4) SHP'nin Anayasa Mahkemesine 308 sayılı KHK'nın iptali için açtığı dava dilekçesi.