

# TÜRK İDARİ YAPILANMA GELENEĞİNDE SIRA DIŞI BİR KAMU PERSONEL REJİMİ: KALKINMA AJANSLARI ÖRNEĞİ

*A SUI GENERIS PUBLIC PERSONNEL REGIME IN TURKISH  
ADMINISTRATIVE TRADITION: EXAMPLE OF REGIONAL  
DEVELOPMENT AGENCIES*

**Ahmet EFE\***

## ÖZ

Bütçesinin tamamı merkezi hükümet ile yerel düzeydeki kamu kurum ve kuruluşlarından gelen tahsisatlardan oluşan, kamu yararı ve kamu hizmeti amacıyla kanunla kurulan ve yönetim kurulu başkanlığını devletin ve hükümetin temsilcisi olan valilerin yaptığı kalkınma ajanslarının (KA) birer kamu tüzel kişiliği olduğunda şüphe bulunmamaktadır. Ancak genel sekreterine kadar tüm personelinin birer işçi olmasına karşın idari hukuk kapsamında sayılabilecek bir takım düzenlemelerin yapılmış olması, KA personel rejimini sıra dışı yapmıştır. Mali ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu Kararı, yönetim kurulu kararı, 666 sayılı KHK, 6495 sayılı Kanun, yargı kararları ve toplu iş hukuku kapsamında belirlenmesinde karmaşa ve eşitsizliklerin söz konusu olabildiği tespit edilmiştir. COSO ve COBIT-5 modellerinin de kullanıldığı çoklu kök neden analizleri, KA hukuki statüsü ile personel rejimini tesis eden mevzuat incelemesi ile yargı içtihatları çerçevesinde yapılan değerlendirmeler sonucunda araştırma hipotezi doğrulanmış ve mevcut sorunların ancak, KA personelinin ya tamamen memur rejimine geçmeleriyle ya da toplu iş sözleşmeleriyle tarafların karşılıklı iradelerine bırakılmasıyla *çözümenebileceği* anlaşılmış ve ikinci seçeneğin en doğru ve KA misyonuna hizmet edebilecek nitelikte olduğu tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Kalkınma Ajansları, Toplu İş Sözleşmeleri, Kamu Personel Rejimi, Eşitsizlik, Kamu Tüzel Kişiliği.

## ABSTRACT

It is evident that the regional development agencies (KA) whose budget is fully composed of governmental appropriations from both central and local authorities, whose objectives are set with legislation as public service and common good and whose head of administrative boards are governors that are both representative of state and central government are governmental legal entities. However, although all of their staffs including secretary general are in the statute of public workers regime, due to some regulations done under the administrative statute of law regarding payments, assignments and processes of the staff, the personnel regime of the agencies became sui generis amongst governmental entities. It is found that there exist a turmoil and inequality in definition of financial and

\* Dr., CISA, İç Denetim Yetkilisi, Ankara Kalkınma Ajansı, aefe@ankaraka.org.tr

social rights of the staff as a result of different conflicting regulations such as High Planning Board Decisions, administrative board decisions, legislations of 666 and 9465 numbered, judicial decrees and collective bargaining agreements. In this study with an approach of a comprehensive analytical research using different models such as COSO and COBIT-5, analysis of related legislation on the legal status and staff regime of KA and pertinent judicial law, we have found that from two options offered for the solution the most viable one is to let all KA define financial and social rights of staff in the process of collective bargaining agreements in full.

**Keywords:** Development Agencies, Collective Bargaining Agreements, Public Personnel Regime, Inequality, Legal Entity.

## GİRİŞ

Küresel eğilimler ve AB müktesebatının gerekleri ışığında, Türkiye açısından geleneksel plancılıktan vazgeçilerek yerel, sivil, özel, akademi ve kamu sektörünün yönetişimine dayanan bölgesel kaynakların potansiyel ve dinamiklere göre belirlenecek önceliklere tahsisini esas alan yeni plancılık kültürü, kalkınma ajansları (KA) ile bölgesel kalkınmacılığa yansıtılmıştır. Bu yansımaların teorik temelleri yeni kamu yönetimi teorisi, post-modernizm, neo-liberalizm ve bundan beslenen yönetişim teorisidir. Artık yenedünya düzeninde pozitifizmin ürünü olan mutlakiyetçi ve merkezietçi yaklaşımlar ile tek tipçi modernist yönetim kültürü terk edilerek bölgesel önceliklere göre ve yerel ihtiyaçlara göre bir yapılanma ve plancılık anlayışı kategorik olarak yerleşmeye başlamıştır. Bu aynı zamanda işlem maliyetleri kuramının bir gereği olarak büyük bütçe açıklarına yol açan devletin çok yönlü ve çok parametrelili işlerinin maddi külfetini transfer etme ve bir nevi kaynakları etkin, verimli ve ekonomik kullanma yaklaşımından da kaynaklanmaktadır.

Avrupa Komisyonunda da bölgesel uygulamalar ve yerel programlar için DG-Regio adında bir genel müdürlük mevcut olup bu kurum özellikle bölgesel dinamikler ile yerel potansiyellerin güçlendirilmesi için kaynak transferi sağlamaya çalışmaktadır. Bu amaçla AB ülkelerinde yüzlerce bölgesel program başlatılmıştır<sup>1</sup>. Bu kapsamdaki AB programlarına katılım süreci başlamış olup KA akreditasyonundan sonra bu alandaki hibelerden Türkiye de yararlanabilecektir.

Türkiye’de 2006 yılında “yönetişim” paradigması üzerine kurgulanan KA, AB ilerleme raporlarındaki tespit ve önerilere uygun bir şekilde 5449 sayılı Kuruluş Kanunu ile ortaya çıkmış olmakla birlikte pek çok gelişmiş ülkede yaygın

<sup>1</sup> Geniş bilgi için bkz: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&country Code=ALL&regionId=ALL&objectiveId=ALL&ObjectiveId=ALL](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes?search=1&keywords=&periodId=3&country Code=ALL&regionId=ALL&objectiveId=ALL&ObjectiveId=ALL)

olarak kullanılan bölgesel gelişme ve sosyal-ekonomik dinamiklerin verimli bir şekilde harekete geçirilmesine olanak tanımayı amaç edinen küçük ölçekli kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, 5 yılda bir hazırlanan merkezi plancılığın daha makro, ilkesel düzeyde stratejik ve ulusal ölçekte temel öncelikleri belirlerken bunlara uygun bir şekilde bölgesel düzeydeki ihtiyaçlar, paydaşların katılımı, aktörlerin elbirliğine ve bölgesel kaynakların da seferberliğine dayanan yeni bir bölgesel plancılık yaklaşımının uygulamaya yansıtılması noktasında kilit rol üstlenmişlerdir.

Avrupa'da pek çok ülkede mevcut olan kalkınma ajansları farklı şekillerde yapılandırılmışlardır. İngiltere'de 2012 yılında kapatıldıkları gibi, İtalya örneğinde olduğu gibi ülke çapında sayıları 224'e erişen ajans yapılanmalarının olduğu da söylenmektedir (Özen, 2005: 4). Aşağıdaki tabloda AB ülkelerindeki ajansların farklı statüleri görülmektedir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere, kamu şirketi, vakıf, limited şirket, özerk örgüt ve belediye girişimi şeklindeki KA yasal statülerinden ajansların, merkezi hükümetlerin bir parçası olmayan ve bürokraside asli bir işleve sahip olmayan ihtiyaca göre kurulup kapatılacak düzeyde esnek yapılar şeklinde, piyasa dinamiklerine adapte olabilecek yarı özel kurumlar olarak yapılandırılmış olduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 1.** AB Ülkelerindeki Farklı Ajans Yapıları

Ülkeler	BKA yasal statüleri
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyelerarası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu (quango)/ özerk örgüt
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar

**Kaynak:** (Özen, 2005: 5)'den alınmıştır.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, KA yapılanması AB ülkelerinde de farklılaşabilse bile kamu hukuku ile özel hukuk birleşimiyle esnek nitelikte kurgulanmış oldukları anlaşılmaktadır. Bu farklılaşmalar da ilk kurguları üzerinde zamanla yapılan değişikliklere dayanmaktadır (Çalışkan, 2015).

KA platformları, genelde üniversite, sanayi, STK, yerel yönetimler ile mülki idarelerin ortak yönetimine dayanan karar mekanizmalarına sahiptirler.

Ayrıca, Türkiye'deki bölgesel kalkınma ve KA ile ilgili koordinasyon görevi olan Kalkınma Bakanlığı'nca (KB), bölgesel kalkınma ile ilgili bilginin ortak bir havuzda biriktirilerek elektronik imkânlarıyla verimli ve etkin bir şekilde yönetilebilmesi ve izlenerek rapor edilebilmesine olanak sağlayacak KAYS adında bir sistem kurulmuş olup bu sistemin sürekli geliştirilmesine TUBITAK-YTE tarafından halen devam edilmektedir.

Diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kör noktalarına denk gelen sıra dışı işleri yapmak üzere kurgulanmış olan KA, hukuki statüsü, karar mekanizmalarının işleyişi ve personel rejimiyle de esnek bir nitelikte kurgulanmıştır. Bu nedenle de beyaz yakalı yüksek nitelikli uzman personelin işçi vasfında, gerektiğinde yüksek ücret verilebilecek şekilde istihdam edilmesinin yolu açılmak istenmiştir.

Ancak, 2006 yılından itibaren kurulmaya başlanan ve 2010 yılında 26 adet olarak kuruluşlarını tamamlayan ve halen Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan mevzuat güncellemeleriyle bölgesel düzeyde kuruluş amaçları doğrultusunda faaliyetlerine devam etmesi beklenen KA, zamanla sadece hibe veren kuruluşlar kategorisinde zikredildiği, projelerinin küçük çapta kapasite artışlarına yol açmakla birlikte haksız rekabete yol açtığı, bölgesel potansiyelleri ortaya çıkarmada başarılı olmadığı, yerel dinamikleri işbirliği ve ortaklık kültürü ile harekete geçirme istidadını yitirdiği, yönetim ve kalkınma kurullarının beklenen işlevselliği ortaya koyamadığı, personelin motivasyonunun düşük olduğu, giderek daha bürokratik kurumlar haline geldikleri ve İngiltere'de olduğu gibi aslında kapatılmaları gerektiği gibi pek çok olumsuz söylemin de medyada ve bazı yayınlarda gündeme getirildiği bilinmektedir.

Doktora düzeyinde yapılan bir araştırmada; ajansların adeta "ölü doğdukları" (Yılmaz, 2011: 154) ve dolayısıyla KA'nın beklenen etkinliğe kavuşması için KA üzerindeki merkezi vesayetin ortadan kaldırılması ve yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak söz konusu kuruluşlara yetki ikamesini yaparak kurumları olabildiğince idari ve mali açıdan özerk bir yapıya kavuşturmak gerektiği de önerilmiştir.

KA'nın varlık nedeninin sorgulanması ve KA ile ilgili zayıflıkların ve problemlerin varlığı ile ilgili olarak siyasi, bürokratik, akademik ve iş dünyasından olumsuz söylem ve değerlendirmelerin artması üzerine Cumhurbaşkanlığı Makamınca 2012 yılı sonunda Devlet Denetleme Kurulu (DDK) görevlendirilmiştir. Bir yılı aşkın sürede üç vergi müfettişi ve bir Kalkınma Bankası uzmanından oluşan

araştırma ve inceleme ihtisas heyeti, yapılan kapsamlı çalışmalar, araştırmalar, analizler ve değerlendirmeler sonucunda 830 sayfa olan devasa boyuttaki Araştırma ve İnceleme Raporunda, 43 maddede tespit edilen temel sorunlara işaret ederek bunların giderilmesi için bazı önerilerde bulunmuştur.

Bu çalışmamızda DDK raporuyla tespit edilen sorunlardan kamu personel rejimi, uygulamaları ve mali-sosyal haklar kapsamında değerlendirilebilecek olan hususlar ele alınarak ilgili mevzuat çerçevesinde çözümlenmeye çalışılmakta ve çözüm önerisi geliştirilmeye çalışılmaktadır.

## **1. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ**

Bu çalışmada KA sorunlarından kamu personel rejimiyle ilgili olan problemlerin çekirdek neden analizi yapılmaktadır. Bu analizde COSO ve COBIT-5 modellerinin mevcut sorunlar üzerinden yöntemsel yaklaşımlarının karşılaştırmalı bir şekilde görülmesi sağlanmaktadır.

Bu çalışmamızda DDK tarafından tespit edilen bazı sorunların kök nedenlerinin tespit edilerek sorun teşhisi ve çözüm sürecine katkıda bulunulması amaçlanmıştır. Bu nedenle de iç kontrol sistemi açısından COSO ile yönetim yapılanması açısından da COBIT-5 modeli kapsamında karşılaştırmalı olarak değerlendirmeler yapılmaktadır. Araştırma varsayım ve hipotezimiz COSO ve COBIT ile ilgili olmamasına rağmen sadece araştırma problemi analizinde kullanılmışlardır. COSO çerçevesi genel sistem teorisine uygun bir şekilde bir kurumun kontrol amaçları ve kontrol bileşenleri olarak bir sistem olduğunu ve bunların tutarlı bir şekilde birbirleriyle etkileşimde bulunmaları için gerekli olan standartları ortaya koymaktadır. Bu çerçevede aynı zamanda 5018 sayılı Kanun'a tabi tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki iç denetim birimleri tarafından uygulanan denetimlerde esas alınan iç kontrol rehberinin özünü de oluşturmaktadır. Bu açıdan mevcut sorunların iç kontrol sistemi kapsamında kök nedenlerinin incelemesi yapılmaktadır. COBIT çerçevesi de 2009 yılından sonra BDDK tarafından tüm bankalar ve finans kurumlarınca uygulanması zorunlu kılınan iç kontrol, süreç yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimini de içeren daha kapsamlı bir çerçevedir. Bir hibe dağıtım kurumu olarak da bilinen KA sorunları üzerinde kök neden analizleri için kullanılmasının analizin tamlık ve güvenilirliğini olumlu yönde etkileyeceği düşünülmüştür.

Araştırmamızda Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan eylem planları da sadece bilgi olarak verilmektedir. Bu çalışmamıza dayanak teşkil eden temel

araştırma problemi, “KA personel rejiminin sorunlu olması” olarak tespit edilmiştir.

Daha sonra KA yapısı, mevzuatı, sistemi ve işleyişi açısından betimleyici bir araştırma yöntemi uygulanmaktadır. Türk kamu idari geleneği içerisindeki yeri ortaya konulduktan sonra mevcut mevzuattan kaynaklanan sorunların nasıl giderilebileceği üzerinde sorun çözücü bir araştırma yöntemi de kullanılmaktadır. İlgili mevzuat ve konuyla ilgili Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay içtihatları da incelenmekte ve mevcut karmaşadan çıkarmaya yönelik çözümleyici bir hukuki tahlil yapılmaktadır.

Yapılan analizlerin çoğunda Ankara Kalkınma Ajansı özelinde elde edilen veri ve bilgiler kullanılmaktadır.

Araştırma varsayımlarımız şunlardır:

1. KA Türk idari geleneğine uymayan sıra dışı kamu tüzel kişilikleridir.
2. KA personel rejiminde, iş mevzuatı ile idari hukuk iç içe girmiştir.
3. 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun sonrası uygulamalarda eşitsizlik ve huzursuzluklar artmıştır.

Araştırma hipotezimiz ise şu şekilde oluşturulmuştur: “KA personelinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinin karmaşadan kurtarılması için ya devlet memuru olmaları sağlanmalı ya da işçi olarak toplu iş sözleşmelerine bırakılmalıdır.”

## 2. ARAŞTIRMA PROBLEMİ

DDK tarafından tespit edilen 43 adet sorundan personel rejimi, ücret ve mali haklarla ilgili olan dört adedi araştırma problemleri kapsamında ele alınmıştır. Kalkınma Bakanlığına fazla bağlılık ve idari vesayet sorunu, ücret ikiliği nedeniyle motivasyon bozukluğu, emsal olarak işçi-memur eşleştirmesinin hakkaniyetli yapılmaması ve diğer kurumlara göre personelin dezavantajlı olması gibi temel başlıklar altında durum aşağıda analiz edilmektedir.

### 2.1. Kalkınma Bakanlığına Gereğinden Fazla Bağlılık ve İdari Vesayet Sorunu

Uygulamada, yönetim kurullarının aldığı GS ataması, güdümlü proje, MDP, yıllık çalışma programı vb. gibi pek çok önemli kararın önemli bir kısmının Kalkınma Bakanlığının onayına bağlı olması, yönetim kurullarının karar organı olma niteliğini ve hesap verebilirliğini olumsuz etkilemekte, ayrıca KA'nın kuruluş felsefesinde yer alan esnek, hızlı, katılımcı yapının hayatiyet bulmasını engelleyebilmektedir (DDK vd., 2014). Normalde yerel aktörlerin ortak katılım

ve karar süreçlerinde kanuni yetkiye dayanılarak işletilmesine dayanan ve idari açıdan yarı özerk bir nitelik arz edecek şekilde tasarlanan KA personel statüsünde, zamanla Kalkınma Bakanlığıyla daha hiyerarşik ilişkilerin gelişmesinden ötürü idari vesayetin ve merkezi otoritenin giderek artması bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

**Tablo 2.** DDK Tarafından Tespit Edilen Kalkınma Bakanlığına Gereğinden Fazla Bağlılık ve İdari Vesayet Sorunu İçin COSO ve COBIT-5 Değerlendirmesi ve Eylem Planları

DDK önerisi	COSO değerlendirmesi
Birçok işlemin Kalkınma Bakanlığının onayına bağlı olması nedeniyle ortaya çıkan bürokratik işlem maliyetleri ve süreçlerinin azaltılması için gerek mevzuat gerekse uygulama alanında ihtiyaç duyulan adımların atılması.	KB ile KA aynı sistemin parçaları olarak düşünüldüğünde COSO iç kontrol sistemi kontrol bileşenlerinden kontrol ortamı ve kontrol faaliyetleri alanına girmektedir. KA ile KB ilişkisinin kurumsal amaçları zedelemeyecek ve gerekli esnekliği sağlayacak şekilde yapılması gerekir. Ayrıca kontrol faaliyetlerinin de tespit edilecek risklerin yönetimine odaklanacak şekilde yapılandırılması gerekir.
	COBIT-5 değerlendirmesi
	COBIT-5 açısından bakıldığında KB de bir paydaş olarak KA kurgulanmasında ihtiyaç duyulan düzey kadar bir rol ve yetki sahibi olmalıdır. Ayrıca KA yönetim sisteminde KB yer almaktaysa bunun yönetim süreçlerini içermeyecek şekilde olması ve diğer paydaşların ihtiyaçlarıyla da uygun olması gerekir. Burada fayda, kaynak ve risk optimizasyonu yapılmamışsa sorun olarak kabul edilir. Yönetişim süreçleriyle ilişkili bir sorundur. COBIT-5 modelinin SMDB tablolarında ilişki düzeyleri eklendiğinde ve gerekli mevzuat değişiklikleri ile güçlendirildiğinde yönetişim kurgusunu ilgilendiren bu sorunun çözülmesi olanaklıdır.
KB Eylem Planı	KA Eylem Planı
<b>6.1</b> Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleri Yönetmeliği'nde Bakanlığın onama yetkisine tabi hususlar gözden geçirilerek daraltılacaktır. <b>6.2</b> Yönetim kurullarının kararlarının Bakanlıkça onaylanmasına dair düzenlemelerin hafifletilmesine koşut olarak ajans performans değerlendirmesinde yönetim kurulu performansı da değerlendirilecektir.	Yok

**Kaynak:** (DDK vd., 2014) ve (KB-BGYUGM, 2014)'den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

## 2.2. Ücret İkiliği Nedeniyle Motivasyon Bozukluğu

İşçi olarak istihdam edilen bir personelin memur emsalinin alabildiği ücretlere endeksenmesi ve onları geçememesinin kural olarak konulmasının İş Kanunu, özgür sözleşme ve toplu iş sözleşmeleri mantığı çerçevesinde kabul edilebilir olmadığı, mali haklar açısından memurları geçemeyen kadrosuz işçi

olmak ve diğer yandan 15.01.2012 tarihinden önce başlayanlardan daha düşük ücret almak zorunda kalmanın personel nezdinde motivasyon düşüklüğü ve hoşnutsuzluk doğurduğu tespit edilmiştir (DDK vd., 2014). Ücret ikiliği, KA personel rejiminin farklı olmasına rağmen devlet memuru rejimine çekme teşebbüslerinden dolayı meydana gelmiştir. Eşit işe eşit ücret gerekçesiyle çıkarılmış olan 666 sayılı KHK ve daha sonra 6495 sayılı Kanun uygulamaları 15.01.2012'den önce ve sonra başlayanlar diye iki farklı ücret rejimi doğurmuştur. Bu da bir sorun olarak DDK tarafından tespit edilmiştir.

**Tablo 3.** DDK Tarafından Tespit Edilen Ücret İkiliği Nedeniyle Motivasyon Bozukluğu Sorunu İçin COSO ve COBIT-5 Değerlendirmesi ve Eylem Planları

DDK önerisi	COSO değerlendirme
Ajans personeline emsal alınan kadronun hangi derece ve kademesinden ücret ödeneceğini Kalkınma Bakanlığının, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte çalışarak belirlemesi	COSO iç kontrol sistemi kontrol bileşenlerinden kontrol ortamı alanına girmektedir. İş hukukuna tabi olan ve memur olmayan personelin memur ücretlerine endekslenmesi yapısal anlamda bir zafiyete yol açtığı gibi eski ve yeni personel arasındaki ücret ikiliği de iş barışını ve motivasyonu olumsuz etkileyen sorunlar arasında sayılır.
	COBIT-5 değerlendirme
	COBIT-5 Yönetişim süreçleriyle ilişkilidir. İkili uygulamalar personel motivasyonunu ve iş barışını olumsuz şekilde etkiler. Bunların kaldırılması sağlanmalıdır. Aksi durumda belirli bir tarihten önce veya sonra girenler şeklindeki yaklaşımlar KA ve personel ihtiyaçlarını karşılayabilecek nitelikte değildir. Bu nedenle de toplu sözleşmelere tüm personelin dâhil edilerek tamamen esnek bir yapıya geçilmesi, yönetim paradigmasıyla da uyumlu olup, mevcut sorunu çözebilecek bir potansiyel göstermektedir.
KB Eylem Planı	KA Eylem Planı
<b>27.1</b> Bu konuda 3/4/2014'te Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı yönetici ve yetkilileri ile ajans birim başkanı ve uzmanlarının katılımı ile bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Maliye Bakanlığınca Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi ajansların kullanıma açılarak ücret hesaplarının sistem üzerinden yapılması sağlanacaktır.	Yok

**Kaynak:** (DDK vd., 2014) ve (KB-BGYUGM, 2014)'den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

### 2.3. Emsal Olarak İşçi-Memur Eşleştirmesinin Hakkaniyetli Yapılmaması

Ajanslarda destek personelinin kamu kurum ve kuruluşlarındaki hizmetliye emsal tutulmasında olduğu gibi iç denetçi de emsal belirlemede kurumda kendi eşitlerinin altına düşürülmüştür. Kamu kurumlarında 10 yıllık denetim tecrübesi ve dil bilgisi gerektiren KA iç denetçi pozisyonuna, görev alanı olarak bir birim



tarafından icra edilmesi mümkün olan ve kamu iç denetim mevzuatına göre iç denetim çalışmalarını yürütmesi beklenen bir görev ve sorumluluk yüklenmiştir. Ancak emsal uygulamasında bir işçi olan KA iç denetçisinin kamu kurumundaki iç denetçinin mali haklarını geçmemesi ve hiç tecrübe şartı olmayan ve YPK mevzuatında denk görevler olarak belirlenmiş olan ajanstaki bir birim başkanı arasında %20 civarında iç denetçi aleyhine fark oluşması nedeniyle iç denetçilerin de ajanstaki pozisyonları ve iş yükü dikkate alınmadan memur iç denetçinin, mali haklarının altında ücret almasının hakkaniyetli bir emsal uygulaması olmadığı tespit edilmiştir. İşçi personel rejimi ile memur rejimleri tamamen farklı personel rejimleri olup mali ve sosyal haklar ile çalışma esasları da farklılık göstermektedir. Hukuki statü farklılığını da doğuran bu personel rejim farklılığı sonradan yapılan düzenlemelerle içinden çıkılmaz bir hale gelmiştir. Statü ve çalışma esasları olarak işçi oldukları halde mali ve sosyal haklar açısından memur emsali gibi uygulamalar hakkaniyetli ve hukuk mantığına uyan uygulamalar değildir. Anayasa hukuku açısından da sakıncalıdır.

**Tablo 4.** DDK Tarafından Tespit Edilen Emsal Olarak İşçi-Memur Eşleştirmesinin Hakkaniyetli Yapılmaması Sorunu İçin COSO ve COBIT-5 Değerlendirmesi ve Eylem Planları

DDK önerisi	COSO değerlendirmesi
Kalkınma Bakanlığınca gerekli girişimlerde bulunularak emsal kadro tespitinin yapılmakta olan görevlerle uyumlu şekilde yeniden belirlenmesi	COSO iç kontrol sistemi kontrol bileşenlerinden kontrol ortamı alanına girmektedir. Özellikle iç denetçi ile destek personelinin emsalinin tespitinden daha fazla mağduriyetlerin yaşanması bir kontrol zafiyeti olarak değerlendirilebilir.
	COBIT-5 değerlendirmesi
	COBIT-5 Yönetişim süreçleriyle ilişkilidir. Emsal uygulaması KA ihtiyaçlarına cevap vermemektedir. Uygulaması gereken personel yetkinlikleri ile performans değerlendirmelerinin yapılmasına da olanak tanımamaktadır. Adil olmayan uygulamaların çalışma barışını ve motivasyonu bozması bir yana personel ile yaşanan davalar da iş verimliliği ve ekip dinamiğini zedeleyecektir. Bu nedenle de yönetim paradigmasıyla uyumlu olarak toplu iş görüşmeleri yoluyla çözülmesi gerekir.
KB Eylem Planı	KA Eylem Planı
2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu kararında destek personel için durumlarına uygun (arşiv memuru, şef gibi) pozisyonlar belirlenmiştir. Emsal kadro tespitinin yerinde olduğu değerlendirilmekle beraber yüksek vasıflı olan bu personelin durumlarının iyileştirilmesine dair talepler gündemde tutulacaktır.	Yok

**Kaynak:** (DDK vd., 2014) ve (KB-BGYUGM, 2014)'den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

## **2.4. Diğer Kurumlara Göre Personelin Dezavantajlı Olması**

Ücret açısından kamudaki emsal personelin aldığı ücreti aşamama şeklindeki uygulamaya karşılık, ajans çalışanlarının kamuda çalışan emsallerine oranla dezavantajlı bulunduğu hususların devam etmesi, personel rejimindeki mevcut durumun başlangıçtaki tasarımdan tamamen farklılaşması, ajansların cazip bir kurum olmaktan ziyade dezavantajlı ve tercih edilmeyen bir kurum olması sonucunu doğurmuştur (DDK vd., 2014). Diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki personel 40 saat çalışmasına rağmen KA personelinin 45 saat çalışmak zorunda olması, yurt dışı eğitim yönetmeliğinden yararlanmaması, lojman, yemek ve servis gibi düzenlemelerinin olmaması, iş güvencesi ve sosyal güvenlik açısından memura göre dezavantajlı olması gibi hususlar DDK tarafından sorun olarak tespit edilmiştir.

**Tablo 5. DDK Tarafından Tespit Edilen Diğer Kurumlara Göre Personelin Dezavantajlı Olması Sorunu için COSO ve COBIT-5 Değerlendirmesi ve Eylem Planları**

DDK önerisi	COSO değerlendirmesi
KA kuruluşundaki temel felsefe ve insan kaynakları rejimi göz önünde bulundurularak, personel rejimi ve ücret politikasının ciddi şekilde analiz edilmesi, ajans personelinin statüsünün sadece ücretler açısından değil tüm yönleri ile kamuda çalışan emsalleri ile uyumlu hale getirilmesi veya kuruluş felsefesine uygun bir sistemin oluşturulması	COSO iç kontrol sistemi kontrol bileşenlerinden kontrol ortamı alanına girmektedir. Personelin diğer kurumlara göre daha dezavantajlı olması yeni iş arayışlarını ve iş süreçlerinde verimsizliği tetiklediğinden dolayı kontrol ortamını olumsuz etkileyen sorunlar kategorisinde değerlendirilebilir. Ayrıca personelin toplu iş sözleşmesi yoluyla çözüm arayışında bulunarak sendikalaşması da farklı riskleri gündeme getirmektedir.
	COBIT-5 değerlendirmesi
	COBIT-5 Yönetişim süreçleriyle ilişkilidir. Bir iç paydaş olarak personel ihtiyaçlarının yetkinlikleri ve işin niteliğine göre karşılanmaması durumunda KA ihtiyaçlarının da yüksek bir personel devir hızından dolayı karşılanması güçleşecektir. Bölgesel kalkınma öncelikleri ve yerel potansiyellerin ortaya çıkarılması gibi önemli görev alanları dikkate alınarak dengesizliklerin giderilmesi gerekir. YK'nın toplu sözleşme yapmaya yetkili olması ve dezavantajlı olunan hususların toplu sözleşme kapsamına alınarak kolayca çözülebilmesi gerekir.
KB Eylem Planı	KA Eylem Planı
Ajanslar kurulurken tasarlanmış ideal personel rejimi 5449 sayılı Kanun ile hayata geçirilmiş ve ajans personeli için kamuda çalışan personele göre daha fazla ücret alması öngörülmüştü. Kanun'un 18. maddesi ile ücret ve gündelik ile diğer mali ve sosyal hakların belirlenmesi Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kuruluna bırakılmıştır. 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun sonrası ajans personeli için emsal kadro düzenlemesi yapılmış, kamuda çalışan emsalleri belirlenmiş ve bu düzenlemeler sonrası işe başlayan personel için "Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez" hükmü getirilmiştir. Bu durum da ikili bir ücret sistemini getirmiştir. Emsal kadroya tanınan doğum, ölüm, giyecek, yiyecek yardımı gibi ödemeler de kalkınma ajanslarında çalışan personel için geçerlidir. 28/05/2014 tarihli YPK Kararı ile bu husus açıklığa kavuşturulmuştur. <b>29.1</b> 5449 sayılı Kanun'da ajans personelinin mali ve sosyal hakları için öngörülmüş sistemin devamı öngörülebilecektir. Ancak bu husus 15/02/2012 tarihinden sonra istihdam edilmiş personel bakımından Kanun değişikliği ile mümkün olacaktır. <b>29.2</b> Bir önceki tedbirin uygulamasının mümkün olmaması halinde kapsamlı ve kariyer uzmanlığı temelinde bir personel rejimi düzenlemesi alternatif olarak geliştirilecektir. <b>29.3</b> Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'ndeki çalışma sürelerine ilişkin hükümler gözden geçirilecektir.	Yok

**Kaynak:** (DDK vd., 2014) ve (KB-BGYUGM, 2014)'den yararlanarak araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

### **3. HUKUKİ STATÜ VE PERSONEL REJİMİYLE İLGİLİ MEVZUAT**

KA bir kamu tüzel kişisi olmasına rağmen, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının tabi oldukları usullere tabi olmamalarından dolayı mevzuat tarafından belirlenmemiş konularda özel hukuk hükümlerine tabi olması gerektiği Kanun'da da ifade edilmiştir. Aşağıda, KA'nın hukuki durumu, karar yapısı ve personel rejiminin diğer kamu kurum ve kuruluşlarından farklı olarak esnek bir şekilde belirlendiği ortaya konulmaktadır. Yapılan değerlendirmelerden de anlaşılacağı üzere, KA personel rejimi ve hukuki statüsü kanun metinlerine dayanmakta ancak Personel Yönetmeliği dışındaki diğer ikincil mevzuatta bu hususlarla ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır.

#### **3.1. Kuruluş Kanunu (5449)**

Resmi Gazete'de 08.02.2006 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kanun, KA'nın kuruluşunu yapmakta ve temel esaslarını ortaya koymaktadır. Buna göre KA Düzey-2 (NUTS-II) sınıflandırmasındaki bölge esasına göre oluşturulacak tüzel kişiliği haiz, kamu-özel-STK yönetişimi modeline dayanan yerel potansiyelleri ortaya çıkarmak, bölgesel dinamikleri harekete geçirmek ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulan kurumlardır. Kanun, sadece mali kaynakları ile tabi olduğu mevzuat çerçevesini çizerek kurumsal amaçlar, yönetim ve kalkınma kurulları, genel sekreterlik ve iç denetçinin görev ve yetkilerini saymakta yatırım destek ofisleri dışında ajanslarda kurulacak birimlerin nitelik ve niceliğinden bahsetmemektedir (TBMM, 2006b).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile 4734 Kamu İhale Kanunu gibi genel hükümlere tabi olmayacağı belirtildiği halde Kanun'ca belirlenen bağımsız dış denetimin yanı sıra Sayıştay denetimine tabi olmadığı hususu özellikle belirtilmemiş olduğundan dolayı Sayıştay denetimi kapsamına daha sonra alınmıştır. Kuruluş aşamasında öngörülmemiş olan Sayıştay denetimi ile birlikte aynı konuları bir daha denetleyen bağımsız denetim de hizmet alımı yoluyla yaptırılmaya devam edilmektedir.

Kanun'un gerekçesinde (TBMM, 2006) bahsedildiği üzere; daha önce merkezden dağıtılan kamu hibelerinin ve teşviklerin artık yerel aktörlerin ihtiyaçları ve kararları doğrultusunda bölgenin öncelikleri ve potansiyelleri dikkate alınarak bölgesel düzeyde tahsis edilmesi gerektiği fikrinden hareketle, Kalkınma Bakanlığı bu süreçte genel koordinasyon ve ortak sorunları çözüme kavuşturmak ve merkezden yapılacak tahsisatlar ile yıllık faaliyet raporlarına göre

mevzuatta gerekli değişiklikleri yapmak ve Ajanslara tavsiyelerde bulunmakla görevlendirilmiştir.

Dolayısıyla 3046 sayılı Teşkilatlanma Kanunu'ndaki bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluş olup olmadığı hususu da belirtilmediğinden ajansların Bakanlıkla ne tür bir bağlılık ve ilişki düzeyinin mevcut olduğu tam sınıflandırılmamaktadır. Kanun'la belirtilmeyen diğer hususlar ise alt mevzuata bırakılmaktadır.

Ajanslarda çalışanların tabi olacağı personel rejimi olarak da "işçi" statüsü benimsenmiştir. Buna göre Ajanslar, genel sekreter dâhil olmak üzere İş Kanunu hükümlerine uygun bir şekilde alacakları elemanlarla iş sözleşmesi imzalayacaklardır. Mali hakları da Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenecek limitler çerçevesinde Yönetim Kurulları tarafından belirlenecekti. Ancak daha sonra 666 sayılı KHK ve ardından 6495 sayılı Kanun ile KA personelinin emsali devlet memurlarının kadrolarına bağlı net aylık ödemelerinin üzerinde maaş alamayacağı kararlaştırılmıştır. Bu sayede işçi statüsünde kalmaları ancak her halükarda memurların özlük haklarını geçmemeleri kriteri getirilerek daha önce nispeten memurlara göre yüksek maaş alan kalkınma ajansı çalışanları yeni durumda dezavantajlı hale gelmiştir. Bu sebeple kamu kurum ve kuruluşlarında memur kadrolarına geçmeye çalışan personel sayısı artmış ve KA yüksek personel sirkülasyonuna sahip kurumlar haline gelmiştir.

### **3.2. Bakanlar Kurulu Kararları**

Kanun'un verdiği yetkiyle çıkarılan bu kararlar, 2006/10550 (BKK, 2006/10550 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, 2006), 2008/14306 (BKK, 2008), 2009/15236 (BKK, 2009), 2011/2168 (BKK, 2011) ve 2013/4748 (BKK, 2013) sayılı olup, düzey 2 bölgeleri esasına göre KA'yı peyderpey kuran, bütçe tahsisatlarını belirleyen, çalışma usul ve esaslarını tesis eden ve KK asil ve yedek üyelerini belirleyen kararlardır. 2006 yılında İzmir ve Çukurova (Adana ve Mersin) KA'yla başlayan kuruluş sürecinde Ajanslar peyderpey kurulmuş ve 2010 yılında Ankara Kalkınma Ajansı (ANKA) ile 26 kalkınma ajansının kuruluşları tamamlanmıştır.

### **3.3. Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararları**

YPK Kararları 2006/59, 2008/11, 2009/8, 2009/24, 2011/3, 2011/44 ve 2014/8 sayılı olup, 5449 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanılarak Ajanslarda çalışan personelin mali ve sosyal haklarını belirlemek amacıyla çıkarılmış düzenleyici idari işlemlerdir. Bu düzenlemeler, 5449 sayılı Kanun'un

18 inci maddesindeki “Genel sekreter ve diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir” ifadesinde verilen yetki ve göreve dayanmaktadır. İlk altı YPK kararı belirli limitler dâhilinde YK tarafından belirlenebilecek ücretleri tayin ederken 2014/8 sayılı son YPK kararında 666 KHK ve 6495 sayılı Kanun kapsamında yapılan emsal memur uygulaması paralelinde sınırlandırıcı bir uygulamanın benimsendiği anlaşılmaktadır.

### **3.4. Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik**

İki defa çıkarılmış olan bu Yönetmelik, KA işleyişini, birimlerin çalışma esaslarını, görevlerini, yetkilerini, toplantılarını, raporlama şekillerini vb. gibi idari konuları düzenlemektedir. İlk yönetmeliğin pek çok maddesi AYM tarafından iptal edildiğinden daha sonra BKK ekinde yeni bir yönetmelik çıkarılmış ve ilk yönetmeliğin geriye kalan kısmı da aşağıda belirtilecek olan YDO yönetmeliğince tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu Yönetmelik’in yaklaşımı klasik yaklaşım olup sadece görev alanlarının ve sorumlulukların belirtilmesi ve bir takım üst süreçlerin ana hatlarının ifade edilmesiyle yetinilmektedir. Yönetmelik’te KA birimlerden bahsedilmemektedir. Ancak Kanun’la belirlenmiş olan kurullar, genel sekreterlik ve iç denetçi ile yatırım destek ofisinden bahsetmektedir. Birimlere ait olan çalışma usulleri ise Destek Yönetim Kılavuzunda yer almıştır.

### **3.5. Denetim Yönetmeliği**

03.08.2009 tarihli ve 27308 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan “KA Denetim Yönetmeliği”, KA’nın iç ve dış denetimi ile mali yönetim yeterliğine ilişkin standartlar ile usul ve esasları belirlemektedir. Otuz madde ve üç geçici maddeden oluşan Yönetmelik’te, 22.12.2009 tarihli ve 27440 sayılı Resmi Gazete’ de ve 11.12.2010 tarihli ve 27782 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan iki adet KA Denetim Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapan Yönetmelik ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

Bu Yönetmelik, KA denetim şekillerini, usullerini ve yetkilerini belirlemektedir. Buna göre iç denetim, dış denetim ve mali yeterlilik denetimi şeklinde üç tarz denetim sistemi kurgulanmış olup, herhangi bir standarda referans vermeden hangi kriterlere göre ayırım yapıldığı ile denetim fonksiyonları arasındaki kesin çizgilerin de konulmadığı, belirsiz bırakılmış olduğu anlaşılmaktadır.

### **3.6. Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği**

28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “KA Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”, KA’nın bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, mali kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasıyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesinde görevli olan ajans personelinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemektedir. Doksan sekiz madde ve iki geçici maddeden oluşan KA Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 28. maddesine, 11.12.2010 ve 27782 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “KA Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile bir fıkra daha eklenmiştir.

Bu yönetmelik de fazlasıyla kazuistik bir yöntem takip ederek tek düzen muhasebe sistemi ve 5018 sayılı Mali Kontrol Kanunu temel esaslarının uygulanmaya çalışılmasını temin etmektedir.

### **3.7. Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği (PFDY)**

08.11.2008 tarihli ve 27048 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan “KA Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği”, KA’nın sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş ve işlemlerin usul ve esaslarını, bunlardan yararlanma ilke ve kurallarını düzenlemektedir. Elli madde ve dört geçici maddeden oluşan mezkûr Yönetmelikte, 31.12.2010 tarihli ve 27802 sayılı, 16.11.2011 tarihli ve 28114 sayılı ve 20.06.2013 tarihli ve 28683 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan üç adet KA Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği’nde Değişiklik Yapan Yönetmelik ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

### **3.8. Personel Yönetmeliği**

25.07.2006 tarihli ve 26239 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “KA Personel Yönetmeliği”, iş mevzuatı hükümlerine göre belirsiz süreli hizmet akdine bağlı olarak istihdam edilecek olan personelin hak ve yükümlülüklerini tespit etmektedir. Bu Yönetmelik, Kanun’la belirlenen KA personel rejimine göre işe alınma şekilleri, uyulması gereken hükümler ve personelin hak ve yükümlülüklerini ihdas etmektedir. Bu Yönetmelik’te bile birim isimlerinden ve birim başkanlığından bahsedilmemesi dikkat çekicidir. Bu hususlar aşağıda inceleneceği üzere DYK’ya konu edilmiştir. Bu durum da ajansların bir destek kurumu oldukları algısını pekiştirici bir etkide bulunmaktadır.

### **3.9. Destek Yönetim Kılavuzu (DYK)**

5449 sayılı Kanun ve “KA Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği’ni yasal dayanak alarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan “KA Destek Yönetimi Kılavuzu” KA tarafından sağlanacak mali ve teknik desteklerin modern teknik ve bilgi birikimleri ışığında uygulanabilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Bu Kılavuzun, PFDY’ye dayanılarak çıkarılmış olduğu bilinmesine rağmen ne zaman çıkarılarak ajanslara tebliğ edildiği bilinmemektedir. Kılavuz niteliğinde olmasından dolayı bu hususa çok önem verilmediği anlaşılmaktadır. DYK, KA kayıtlarında olmamasına rağmen Kalkınma Bakanlığının internet sayfasında mevcuttur. DYK, kapsamlı bir şekilde hazırlanmıştır. Destek Yönetim Kılavuzundan öte bir Kalkınma Ajansı Kılavuzu niteliğinde hazırlanmıştır. Kılavuzda Kalkınma Bakanlığı görevlerinden, KA’nın yapısından, destek türlerinden, değerlendirme, yürütme, performans ve izleme şekillerine kadar çok detaylı bir şekilde düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır.

DYK ile birim başkanlarının isimleri ile bu birimlerin yapması gereken görevleri teker teker zikredilerek örnek bir ajans modeli çizilmektedir. Başka bir mevzuatta da bu tarz bir düzenleme mevcut değildir. Hâlbuki YK bu anlamda yetkilendirilmiş olsa ve KK ile KB’ye danışılarak organizasyon yapısı belirlense yereldeki aktörlerin ciddi kararlarda söz sahibi olduklarını anlamaları ve sürece daha fazla katılarak yönetim yapısının işleyişini daha verimli hale getirebilmeleri sağlanabilir.

## **4. KALKINMA AJANSLARI PERSONEL REJİMİ VE MALİ HAKLAR ANALİZİ**

2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kanun ile ülke genelinde belirlenen farklı bölgelerde 26 adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Yönetim Kurulu Başkanı Vali olan, bütçesi merkezi idare tahsisatı ile yerel yönetimlerin bütçelerinden kesintiler şeklinde belirlenen ve bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak işbirliğini tesis etmek üzere proje, program, etkinlik ve benzer faaliyetler yapan, salt kamu hizmeti amaçlı kamu tüzel kişilikleridir. Genel sekreter dâhil olmak üzere tüm personeli İş Kanunu’na tabi olmasına rağmen Kuruluş Kanunu’nun “Ajans Personelinin Nitelik, Statü ve Hakları” başlıklı 18. maddesinin 6. fıkrasında Genel Sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği düzenlenmiştir.



24.04.2009 tarihli ve 2009/8 ve 2011/3 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararları" ile Ajans personelinin (uzman ve destek personeli) aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri belirlenmiş olup, ücretlerin net olması öngörülmüştür. Bu limitler arasında ajans yönetim kurullarınca her unvana göre verilecek ücretler belirlenmiştir. Ankara Kalkınma Ajansında ise tavan ücrete yakın olarak ücretlerin belirlendiği ve daha sonra 01.01.2014 tarihi itibarıyla de verilecek limitlerin üst tavanlarının ücret olarak verilmesinin Yönetim Kurulunca kararlaştırılmış olduğu tespit edilmiştir.

02.11.2011 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 666 sayılı KHK, 15.01.2012 tarihinden sonra göreve başlayan Ajans personelinin mali ve sosyal haklarına değişiklik getirmiştir. 375 sayılı KHK'ya 666 sayılı KHK ile eklenen Ek 11. maddenin (c) ve (ç) bentlerinde yer alan düzenlemeye göre; *"Kalkınma Ajanslarına ilk defa veya yeniden atanan genel sekreter ve uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez."*

Düzenleme, 15.01.2012 tarihinden sonra işe başlayan personel için Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) personele ödenecek ücretlerin üst limitini belirleme yetkisini ortadan kaldırmış ve üst limiti, emsal devlet memuruna ödenen bir aylık toplam net tutar olarak belirlemiş, 15.01.2012 tarihinden önce işe başlayanlar ise eski uygulama olan YPK limitlerine göre Yönetim Kurulunca belirlenen ücretleri almaya devam etmişlerdir.

666 sayılı KHK'nın Kalkınma Ajansları ile ilgili hükümleri, 6223 sayılı dayanak Yetki Kanununda konu ile ilgili düzenleme yapma yetkisi yer almadığı gerekçesi ile 27.12.2012 tarihli ve 2012/205 K. sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiş ve kararın yürürlük tarihinin de gerekçeli kararın yayımından 9 ay sonra olduğu açıklanmıştır. Dolayısıyla yapılan düzenlemenin yetkisiz bir düzenleme olduğu Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilmiştir.

İptal kararı henüz Resmi Gazete'de yayımlanmadan önce 02.08.2013 tarihinde yayımlanan 6495 sayılı Kanun ile aynı düzenleme yeniden getirilmiş,

ancak Kanun'un yürürlük tarihi olarak da yayım tarihi olan 02.08.2013 tarihi belirlenmiştir.

666 sayılı KHK'nın ilgili hükümlerinin yürürlüğe girdiği 15.01.2012 tarihi ile 6495 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 02.08.2013 tarihi arasında Kalkınma Ajanslarında göreve başlayan bir personelin yetkisiz bir düzenleme olan ve iptal edilmiş bulunan 666 sayılı KHK yürürlük tarihine göre işlem gördüğü ve halen bu şekilde devam ettiği anlaşılmaktadır.

#### **4.1. 6223 Sayılı Yetki Kanunu ile İlgili Anayasa Mahkemesi Kararı İncelemesi**

27.03.2014 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 26.12.2013 tarihli 2013/63 E. ve 2013/163 K. sayılı Anayasa Mahkemesi kararında; 666 sayılı KHK'nın çıkarılmasına dair 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda ancak mevcut bakanlıkların birleştirilmesi, kaldırılması ya da yeni bakanlıkların kurulması, bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşların bu bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak düzenlenmesi, bu kapsamda görev, yetki, teşkilat ve kadroların düzenlenmesinin söz konusu olması durumunda personelin mali haklarının düzenlenebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda sayılan hususlar söz konusu olmadığında, 6223 sayılı Yetki Kanunu'nda belirtilen hususların hiçbiri ile ilgili düzenleme yapılmaksızın münhasıran personelin mali haklarının düzenlenemeyeceği söz konusu Anayasa Mahkemesi kararı ile açık bir şekilde belirtilmektedir. Bu karar bir başka kamu kurumu personeli ile ilgili olup aynı KHK kapsamında ajans çalışanlarının da mali haklarının düzenlenmesi nedeniyle emsal teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararları Anayasa'mızın 153. maddesinin son fıkrası uyarınca Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar. Dolayısıyla AYM tarafından 9 ay sonra yürürlüğe girmesi hüküm altına alınmışsa da kişilerin bu düzenlemeden dolayı oluşan mağduriyetlerinin 9 ay sonra geriye dönük olarak telafi edilmesi gerekir.

#### **4.2. Toplu Sözleşme Hukuku Kapsamında İnceleme**

1982 Anayasa'mızda toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı bir anayasal hak olarak şu şekilde düzenlenmiştir.

*"A. Toplu iş sözleşmesi ve toplu sözleşme hakkı*

**MADDE 53.**– İşçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler.

*Toplu iş sözleşmesinin nasıl yapılacağı kanunla düzenlenir.*

*(Ek fıkra: 7.5.2010-5982/6 Md.) Memurlar ve diğer kamu görevlileri, toplu sözleşme yapma hakkına sahiptirler.*

*(Ek fıkra: 7.5.2010-5982/6 Md.) Toplu sözleşme yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde taraflar Kamu Görevlileri Hakem Kuruluna başvurabilir. Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu sözleşme hükmündedir.*

*(Ek fıkra: 7.5.2010-5982/6 Md.) Toplu sözleşme hakkının kapsamı, istisnaları, toplu sözleşmeden yararlanacaklar, toplu sözleşmenin yapılma şekli, usulü ve yürürlüğü, toplu sözleşme hükümlerinin emeklilere yansıtılması, Kamu Görevlileri Hakem Kurulunun teşkili, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar kanunla düzenlenir.”*

Dolayısıyla yasa koyucunun işçilerin mali ve sosyal haklarını emsali memurlara bağlaması bu konuda toplu sözleşme hakkını engelleyici ve yok sayıcı bir düzenleme olarak anlaşılmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda da işçilerin farklı rejime dâhil oldukları açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca bu durum anayasal güvence altına alınmış olan eşitlik ilkesine de aykırıdır. Çünkü ajansta personel haftalık en az 45 saat çalışırken, 40 saat çalışan memurların haklarını geçemezler denilmektedir. Buna ek olarak, Ajans personelinin yemek, servis, lojman ve yeşil pasaport gibi haklarının da olmadığı da dikkate alındığında 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun ile 375 sayılı KHK Ek Madde 11 üzerindeki değişiklikle yapılan düzenlemenin eşitsizliği doğuran bir düzenleme olduğu söylenebilir.

### **4.3. 666 Sayılı KHK ve 6495 Sayılı Kanun Kapsamında İlgili Düzenlemelerin Uygulanabilirliğine Dair İnceleme**

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği uyarınca kalkınma ajansı çalışanları, iş sözleşmesi ile çalışmaktadır. Bu doğrultuda, maaşları Yüksek Planlama Kurulu kararında belirlenen alt ve üst limitler kapsamında, yönetim kurulu kararı ile belirlenmektedir. Ancak 666 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler ile Kalkınma Ajanslarında çalışan personel ikili bir maaş rejimine tabi tutulmuştur. Bu yapılırken de 15.01.2012 tarihi esas alınmaktadır. Maaş hesaplamaları

yapılırken 05.12.2012 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulunun 2012/3739 sayılı Kararı ile “375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 11 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) ve (c) Bentleri Kapsamında Kamu İdarelerinde İstihdam Edilen Personelin Mali ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Emsal Alınacak Devlet Memuru Kadro Unvanlarının Tespitine İlişkin Karar’ın ekinde yer alan listeler esas alınmıştır.

666 sayılı KHK’nın 1. maddesiyle 375 sayılı KHK’ya eklenen ek 11. maddesinde yer alan Kalkınma Ajansları personelinin maaşlarına dair düzenlemeler 6223 sayılı dayanak Yetki Kanunu’nda konu ile ilgili düzenleme yapma yetkisi yer almadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinin 27.12.2012 tarih ve 2011/139 E. 2012/205 K. sayılı kararı ile iptal edilmiş, iptal kararının yürürlük tarihi ise gerekçeli kararın yayınlanmasından itibaren 9 ay sonraya bırakılmış, gerekçeli karar da 10.10.2013 tarihinde yayımlanmıştır. Gerekçeli kararın yayımıyla birlikte 9 aylık süre başlamış ve sürenin dolmasıyla 10.07.2014 tarihinde iptal kararı yürürlüğe girmiş ve böylece 666 sayılı KHK’nın ilgili hükümleri resmen ortadan kalkmıştır. Bu arada yasama organı gerekçeli karar yayımlanmadan önce 02.08.2013 tarihinde yayımlanan 6495 sayılı Kanun ile aynı düzenlemeyi yeniden getirmiştir. 6495 sayılı Kanun’un Kalkınma Ajanslarına dair düzenlemeler içeren 73. maddesi düzenlenmesine ait yürürlük tarihi, bu Kanun’un 103. maddesi “g” bendi uyarınca 02.08.2013 olarak dikkate alınmalıdır. Ancak Kalkınma Bakanlığı 5127 sayılı yazısıyla Kalkınma Ajanslarına Maliye Bakanlığının 21.08.2013 tarih ve 7566 sayılı yazısını göndermiş ve bu doğrultuda işlem tesis edilmesini talep etmiştir.

666 sayılı KHK yerine 6495 sayılı Kanun aynı düzenlemeyi getirdiği için Maliye Bakanlığı 6495 sayılı Kanun’un yürürlük tarihi olarak, 15.01.2012 tarihini esas almaktadır. Bu görüşün özü 666 sayılı KHK ile 6495 sayılı Kanun’un “aynı düzenlemeyi” getirmesidir. 666 sayılı KHK, 6495 sayılı Kanun ve Anayasa Mahkemesinin iptal kararı birlikte değerlendirildiğinde bu görüşün aşağıdaki gerekçelerle hukuki dayanağının güçlü olmadığı anlaşılmaktadır:

**a)** 6495 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile 666 sayılı KHK yürürlük tarihi itibarıyla ortadan kalkmıştır. Zira kanun teklifinin özetinde de belirtildiği üzere 666 sayılı KHK yerine getirilen bu düzenleme ile önceki düzenleme ortadan kalkar.

**b)** Ayrıca ve önemle belirtmek gerekir ki; bir kanunun yürürlük tarihini önceki yasal düzenleme ile aynı içerikte olması değil, yürürlük maddesi belirler.

6495 sayılı Kanun'un Kalkınma Ajanslarına dair düzenlemeler içeren 73. maddesi düzenlemesinin yürürlük tarihi bu Kanun'un 103. maddesi "g" bendi uyarınca 6495 sayılı Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlandığı tarih, yani 02.08.2013 tarihidir.

c) Anayasa hukuku ilkeleri gereğince bir kanun geçmişe etkili olarak uygulanamaz. Bu doğrultuda 6495 sayılı Kanun 02.08.2013 tarihinden geçmişe etkili olarak uygulanamaz. 666 sayılı KHK ise 6495 sayılı Kanun'la ortadan kalktığı için uygulanamaz. Anayasa hukukunda önceki düzenleme ile aynı içeriğe sahip olma geçmişe etkili olma açısından bir istisna olarak düzenlenmemiştir.

d) Ücret ödemesi her ay yapılan ayrı bir idari işlemle tahakkuk edilmektedir. Dolayısıyla her ay ilgili olduğu mevzuat çerçevesinde değerlendirme yapılarak tahakkuk işlemi yapılır. Yoksa ücret tahakkuku bir personel ataması yapmak gibi tek seferli bir idari işlem değildir. Bu nedenle de mevcut durumda meri olan mevzuat 6495 sayılı Kanun olduğundan bu yasanın yürürlük tarihi olan 02.08.2013 tarihinin esas alınması gerekir.

Anayasa hukuku ilkeleri doğrultusunda değerlendirildiğinde hukuki olan görüş 666 sayılı KHK'nın 6495 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile ortadan kalkmasıdır. 6495 sayılı Kanun 02.08.2013 tarihinden sonra işe girenlere uygulanabilecektir. Bu durumda 15.01.2012 ile 02.08.2013 tarihleri arasında işe girenlerin 666 sayılı KHK'dan önceki düzenlemeye göre YPK'ya tabi olması gerekmektedir.

#### **4.4. Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürüyüp Yürümeyeceğine İlişkin İnceleme**

Bilindiği üzere Anayasa'mızın 153. maddesinin 5. fıkrasında iptal kararlarının geriye yürümeyeceğine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Anayasa'nın 153. maddesindeki düzenlemenin, hukuk devleti ilkesinin gereği ve doğal sonucu olarak, hukukun genel ilkelerine ve Anayasa'ya aykırı oldukları için iptal edilen kuralların yürürlükte iken uygulanmasıyla tüm sonuçlarıyla birlikte elde edilmiş kazanılmış hakkı korumayı amaçladığı açıktır. Ancak bu durum, Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinen kuralların, bu kuralların uygulanmasına ilişkin idari işlemlerin hukuka aykırı olduklarından dolayı iptali istemiyle açılan ve halen görülmekte olan davalarda da uygulanacağı anlamını taşımamaktadır. Başka bir deyişle, geriye yürümeme ilkesinin sadece lafzi olarak yorumlanarak uygulanması bizzat anayasanın kendisine aykırı sonuçlar doğurmuş olacaktır.

Aşağıda her ne kadar Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının geriye yürümeyeceğine dair kural olsa dahi anayasaya aykırı hükümlerin açılan davalarda uygulanamayacağına dair emsal Danıştay kararlarına yer verilmiştir:

### **a) Danıştay Üçüncü Dairesi Kararları**

2005/2744 E. 2006/2505 K. sayılı kararında; “Her ne kadar Anayasa’nın 153’üncü maddesinin beşinci fıkrası ile Anayasa Mahkemesinin iptal kararlarının geriye yürümeyeceği kurala bağlanmış ise de Anayasa Mahkemesince bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin tümünün ya da belirli hükümlerinin Anayasaya aykırı bulunarak iptal edildiğinin bilinmesine karşın görülmekte olan davaların, Anayasaya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görülüp çözümlenmesinin, Anayasanın üstünlüğü ve hukuk Devleti ilkelerine aykırı düşeceğinin kabulü gerekir. Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliğine ilişkin kural ile iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan hakları ve kamu düzeninin istikrarını korumak amaçlanmıştır. Aksi halde, Anayasa’nın 152’nci maddesinde yer alan “Bir davaya bakmakta olan mahkeme, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakır”... “Anayasa Mahkemesi, işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar.....Anayasa Mahkemesi kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır.” yolundaki hükmün anlamı ve uygulanma olanağı kalmaz.” demektedir.

### **b) Danıştay Yedinci Dairesi Kararları**

2004/1489 E. 2006/1066 K. sayılı kararında “...Anayasa’nın itiraz yolu ile Anayasa Mahkemesine başvurulması halini düzenleyen 152’nci maddesinin birinci fıkrasında, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararname hükümlerini Anayasa’ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakacağı; üçüncü fıkrasında da, Anayasa Mahkemesinin, işin gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verip, açıklayacağı; bu süre içinde karar verilmezse, mahkemenin, davayı yürürlükteki kanun hükümlerine göre sonuçlandıracağı; ancak, Anayasa Mahkemesi kararının, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelmesi halinde, mahkemenin buna uymak zorunda olduğu hükme bağlanmış; bu suretle, Anayasa’ya aykırılığı “ciddi” görülen ve kişilerin subjektif hakları üzerinde olumsuz bir etki yapan kanun veya kanun hükmünde

kararname hükmünün, davanın taraflarına uygulanmasının, Anayasa Mahkemesi kararına kadar durması ve kişilerin, bu yolla, Anayasa'nın üstünlüğü kuralının doğal bir sonucu olarak, Anayasa'ya aykırı bir hükmün uygulanmasından, Anayasa'nın himayesi altına alınmak suretiyle korunması sağlanmıştır. Her ne kadar, Anayasa'nın 153'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü'nün ya da bunların hükümlerinin, iptal kararlarının Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağı; gereken hallerde, Anayasa Mahkemesinin, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabileceği; beşinci fıkrasında ise, iptal kararlarının geriye yürümeyeceği hükme bağlanmışsa da; Anayasa Mahkemesince bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edildiği bilinmesine rağmen, görülmekte olan davaların, Anayasa'ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesinin, Anayasanın üstünlüğü prensibine ve Hukuk Devleti ilkesine aykırı düşeceğini kabul etmek gerekir.

Zira; Anayasa Mahkemesi kararlarının geriye yürümezliğine ilişkin kural, iptal edilen hükümlere göre kazanılmış olan hakların ortadan kaldırılmasına veya toplum huzurunun bozulmasına yol açacak sonuçların önlenmesi amacıyla kabul edilmiş olup, bu kuralın mutlak anlamda uygulanması durumunda, Anayasa'nın yukarıda anılan 152'nci maddesinde düzenlenmiş olan "Anayasa'ya aykırılığın diğer mahkemelerde ileri sürülmesi" (itiraz) yolunun, hukuk ve uygulama yönünden sonuçsuz kalacağı açıktır. Nitekim; aynı maddenin 3'üncü fıkrasında yer alan, "Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır." yolundaki kural da, Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararlarının, bu karardan önce açılmış ve bakılmakta olan davalarda uygulanması gerektiğini açıkça ortaya koymaktadır..." demektedir.

### **c) Danıştay Onuncu Dairesi Kararları**

2000/3903 E. 2000/5129 K. sayılı kararında "...Öte yandan, Anayasa Mahkemesinin iptal kararının yürürlüğe gireceği tarihi ileriye dönük olarak ertelemiş bulunması, yasama organına iptal kararının gerekçesine uygun olarak yeni bir düzenleme için olanak tanımak ve ortada hukuki bir boşluk yaratmamak amacına yöneliktir.

İptal kararının yürürlüğe gireceği tarihin ileriye dönük olarak ertelenmiş olması, yargı yerlerinin çözümlemekte oldukları uyuşmazlıklarda Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilen yasa kurallarını uygulaması sonucuna yol açmaz. Anayasa Mahkemesince bir kanunun veya kanun hükmünde kararnamenin

tümünün ya da bunların belirli hükümlerinin Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmiş olduğu bilindiği halde, eldeki davaların Anayasa'ya aykırılığı saptanmış olan kurallara göre görüşülüp çözümlenmesi, hukukun üstünlüğü ilkesine aykırı düşeceği için uygun görülmez..." demektedir.

#### 4.5. 666 Sayılı KHK ve 6495 Kanun'un Kapsamına İlişkin İnceleme

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede<sup>2</sup> değişiklik yapan 666 sayılı KHK'nın ek 11 inci maddesinin c bendi ile 6495 sayılı Kanun'un 73 üncü maddesinde "Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreterliği, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, kalkınma ajansları ve Mesleki Yeterlilik Kurumu kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı unvanlı personel ile uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuat uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün aynı ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcılarını için bakanlık genel müdür yardımcısı, uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak malî haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez." ifadesi yer almaktadır.

İş sözleşmesi ile çalışan kalkınma ajansı personeli açısından "ilk defa veya yeniden atanan" kavramları söz konusu olamaz. Zira işçinin ilk defa veya yeniden atanması durumu söz konusu olamaz. Bu kavram kalkınma ajanslarında memur olarak yapılacak atamalara ilişkin bir düzenleme olarak öngörülmekle, iş sözleşmesi ile çalışan ajans personelinin 666 sayılı KHK/6495 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemeyeceği anlaşılmaktadır. İş hukukunda işçinin iş sözleşmesi ile işe alınması gerektiğinden ve yukarıda belirtilen yasal

<sup>2</sup> 375 sayılı KHK'nın mevzuattaki tam ve bire bir açılımı şu şekildedir: "657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat Ödenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"



düzenlemelerde belirtilen ifade de açık ve net olduğundan yorum yolu ile de işçilere teşmil edilmesinin söz konusu olamayacağı anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun işçi statüsünde çalışan işçilere yönelik bir düzenleme yapmak istiyorsa ilk defa veya yeniden iş sözleşmesi ile çalışan/iş sözleşmesi imzalanan vb. şekilde bir ifade kullanması gerekirdi. İş hukukunda iş sözleşmesi ile çalışan işçinin ilk defa veya yeniden atanması gibi bir durum söz konusu olmaz. Çünkü atama hukuku memur rejiminde ve onun tabii olduğu idari hukuk terminolojidir. Yapılan düzenleme ile farklı ücret alan memurların unvanlarına göre eşleştirilmesinin kastedildiği ancak kalkınma ajanslarındaki işçi niteliğindeki personelin dikkate alınmadan sehven düzenlemeye dâhil edildiği düşünülebilir. Bu şekildeki düzenleme Anayasa ile güvence altına alınan özgür sözleşme ve toplu iş sözleşmeleri hakkını da ortadan kaldırdığından Anayasa'ya aykırılık teşkil etmekte olduğu anlaşılmaktadır.

#### **4.6. 6772 Sayılı Kanun Kapsamında İlave Tediye Ödemelerine Dair İnceleme**

5449 sayılı Kanun ile kurulan Kalkınma ajansları 26 adet olup, mevzuat ve hukuki statü olarak aynıdırlar. Anılan Kanun, ücret ve mali hakların YKP limitleri dâhilinde yönetim kurullarınca belirleneceğini hüküm altına almıştır. 02.08.2013 tarihinde yürürlüğe giren 6495 sayılı Kanun 375 sayılı KHK Ek 11 Maddesi kapsamına kalkınma ajanslarını almış ve her türlü ayni ve nakdi ödemelerin emsali memur kadrolarına verilenleri geçmeyeceğini şart koşturmuştur. Ancak, Kalkınma ajansları 6772 sayılı Kanun kapsamında bulunmaktadır. Kanunda geçen “ücret sistemleri ne olursa olsun” şeklinde bir kaide ile kapsamdaki tüm işyerlerinde çalışan işçilere her halükarda verilmek üzere ücret dışında bir mali hak olarak tespit edilmiştir.

Konuyla ilgili olarak pek çok emsal karar mevcuttur. Adana 2. İş Mahkemesinde Çukurova Kalkınma Ajansı aleyhine açılan 2012/694 Esas, 2013/575 Karar sayılı dava işçi lehine sonuçlanmış ve Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 2014/3680 Esas 2014/12220 Karar sayılı ilamıyla onanmıştır. Aynı şekilde 15.01.2014 tarihli Erzurum İş Mahkemesi 2013/478 esas ve 2014/15 karar numaralı gerekçeli kararında işçi lehine sonuçlanmış ve 04.06.2014 tarihli Yargıtay 22. Hukuk Dairesinde 2014/9756 esas ve 2014/15901 karar numaralı ilamıyla onanmıştır. Bu emsal kararlar doğrultusunda mevcut durumda bazılarında YK kararıyla bazılarında ise toplu iş sözleşmeleri (TİS) kapsamında değerlendirilerek tüm KA yönetimleri tarafından ilave tediyeler personele verilmektedir. Bu durumda 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun ile ortaya konulan sınırların da dikkate alınmadığı görülmektedir. Buradaki temel dayanak, 6772 sayılı Kanun'da “ücret

rejimleri ne olursa olsun” şeklindeki ifade olması ve ilave tediye ile ilgili olarak yapılmış özel düzenleme olmasından dolayı her halükarda dikkate alınması gerektiği 666 ve 6495 kapsamındaki sınırlamalarda dikkate alınmaması gerektiği hususudur.

## SONUÇ

Yapılan analizler sonucunda araştırma varsayımlarının geçerliliğini koruduğu ve araştırma hipotezinin doğrulandığı tespit edilmiştir. Buna göre, KA Türk idari geleneğine uymayan sıra dışı kamu tüzel kişilikleri olduğu, KA personel rejiminde iş mevzuatı ile idari hukukun iç içe girdiği ve 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun sonrası uygulamalarda eşitsizlik ve huzursuzlukların artmış olduğu varsayımları geçerliliklerini korumaktadırlar. Araştırma hipotezimiz olan “KA personelinin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinin karmaşadan kurtarılması için ya devlet memuru olmaları sağlanmalı ya da işçi olarak toplu iş sözleşmelerine bırakılmalıdır” önermesi de doğrulanabilmektedir.

Mevcut durumdaki karmaşa, hukuki çözümsüzlükler ve tartışmalar iş huzurunu olumsuz etkilediği gibi personelin üretkenliğini de olumsuz etkilemektedir. İşten ayrılan personelin derhal mahkeme yoluna başvurarak alacak davasında bulunmasının, bölgesel gelişme amacıyla tesis edilmiş olan KA düzleminde pek çok dinamiği olumsuz etkilediği, yargı mekanizmasının gereksiz yere meşgul edilmekte olduğu ve davaların personel lehine sonuçlanmasından dolayı da KA tarafından vekalet ücreti ve mahkeme harçları ödendiğinden bir nevi kamu zararının da söz konusu olabildiği söylenebilir. Mevcut durumla devam edilmesi halinde KA kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesinin ve uygulamalarda hakkaniyetin yerine gelmesinin güçleşeceği anlaşılmaktadır.

Tüm olumsuzlukların, eşitsizliklerin ve memnuniyetsizliklerin giderilebilmesi için KA personeli ya tamamen memur statüsüne ve haklarına kavuşturulmalı ya da Anayasa’daki toplu iş sözleşmesi hukuku ve özgürlüğü tamamen devreye alınarak işçi ve işveren temsilcileri arasındaki müzakerelere göre sonuçlandırılacak şekilde serbest bırakılarak sınırlayıcı idari düzenlemeler de devre dışı bırakılmalıdır. Kuruluş Kanunu’ndaki gerekçelerde bölgesel gelişmenin dinamiklerini harekete geçirme ve yerel potansiyelleri ortaya çıkarma gibi geleneksel olmayan görevlerin esnek istihdam modeliyle karşılanabileceği dikkate alındığında, KA açısından misyon ve vizyonun başarısının teminat altına alınabilmesi için toplu iş sözleşmesi hukukuna dayandırılmasının daha makul ve işlevsel olacağı söylenebilir.

## **KAYNAKÇA**

- BKK (2006), 2006/10550 Sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060706-1.htm>.
- BKK (2008), 2008/14306 Sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/11/20081122-3.htm>.
- BKK (2009), 2009/15236 Sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090725-5.htm>.
- BKK (2011), 2011/2168 Sayılı Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Paylarının Yeniden Belirlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/09/20110909-2>.
- BKK (2013), Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531-8>.
- Çalışkan, Ç. O. (2015), Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Dünden Bugüne Gelişimi. [www.planlama.org](http://www.planlama.org): <http://www.planlama.org/index.php/boelgesel-kalkinma-ajanslar3>.
- DDK, Aykın, H., Arslanbaş, M., Dere, A., Özçelik, A., Boyalı, C., . . . Özkılınç, M. A. (2014), Kalkınma Ajansları İnceleme ve Araştırma Raporu (Hizmete Özel). Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, <http://www.tccb.gov.tr/faaliyetler/ddkraporlari/>.
- KB-BGYUGM (2014), Devlet Denetleme Kurulu Kalkınma Ajansları Araştırma ve İnceleme Raporu Kapsamında Alınacak Tedbirler, Ankara: Kalkınma Bakanlığı (hizmete özel).
- Özen, P. (2005), Bölge Kalkınma Ajansları, Ankara, TEPAV, [www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel\\_Kalkinma\\_Ajanslari.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf).
- TBMM (2006), 5449 sayılı Kanun Gerekçesi. 05 09, 2014 tarihinde Dicle Kalkınma Ajansı: <http://www.dika.org.tr/photos/files/Kalk%C4%B1nma%20Ajanslar%C4%B1n%C4%B1n%20Kurulu%C5%9Fu,%20>

Koordinasyonu%20ve%20G%C3%B6revleri%20Hakk%C4%B1nda%20Kanunun%20Genel%20Gerek%C3%A7esi.pdf.

TBMM (2006b), Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında 5449 sayılı Kanun,<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.d=1..5.5449&MevzuatIlski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5449>.

Yılmaz, B. (2011), Kalkınma Politikalarında Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları, Sakarya, Sakarya Üniversitesi Kamu Yönetimi ABD Basılmamış Doktora Tezi.