

Küçük, Etkin, Çekirdek Bir Teknik Kadro: Kalkınma Ajansı Personeli Rejimi

Esra ARAS¹

Orcid: 0000-0002-9696-6621

Öz: Kalkınma ajansları Türk idari teşkilatına 2000'lerde dahil olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu kurumlarından kopuş amacını simgelerler. Esnek, dinamik, maliyet etkin ve yeni şartlara uyum yeteneği yüksek yapılar olarak takdim edilirler. Bu özgün yapıların personel rejimi, kamu çalışma ilişkilerindeki esneklik temelinde dönüşüme örnek bir uygulama niteliğindedir. *Küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadro* olarak tasarlanır. *Klasik* bürokratik yapılardaki hantal ve verimsiz insan kaynaklarına bir alternatif olarak hayata geçirilir. Pilot uygulama sayılmazsa, 2010 yılından bugüne, ajans personeli, denetim otoritelerinin bulgularıyla, sorunsuz bir çalışma hayatına sahip olmamıştır. Bu çalışma, kalkınma ajanslarının personel rejimini, tarihsel-toplumsal bağlamı içinde inceler. Öncelikle, kamu hizmetlerinin neoliberal koşullara uyarlanmış sürecinde kalkınma ajanslarının konumunu arar. Bağlantılı olarak, kamu çalışma ilişkilerindeki esnekleştirme stratejisiyle kalkınma ajansı personel rejimi arasındaki ilişkiyi inceler. Son olarak, kalkınma ajansları üzerine yayımlanan denetim ve faaliyet raporlarını mukayese ederek ajans personel rejiminin on yıllık uygulamasını tartışır. Klasik bürokrasiden kopuş idealinin uygulamada kuralılaşmaya varabildiğini keşfeder.

Anahtar kelimeler: Kamu çalışma ilişkileri, kalkınma ajansı personel rejimi, esnekleştirme, kuralılaşma.

The Small, Efficient, Core Technical Staff: Development Agency Personnel Regime

Abstract: Development agencies have joined the Turkish administrative system in the 2000s. They symbolize the purpose of breaking away from the cumbersome, large-scale, and large-staffed institutions of the conventional public administration approach. They are presented as flexible, dynamic, cost-effective structures with high adaptability to new conditions. The personnel regime of these unique structures is exemplary for flexibilization of the public employment relations. It is designed as *small, efficient, core technical staff*. It is implemented as an alternative to cumbersome and inefficient human resources in *classical* bureaucratic structures. Excluding the pilot implementation, since 2010, agency staff,

¹ Dr. Kocaeli Üniversitesi

Makale Geliş Tarihi: 12.11.2020 - Makale Kabul Tarihi: 02.03.2021

according to the findings of the auditing authorities, have not had a smooth working life. This study examines the development agency personnel regime in its historical-social context. First, it searches for the position of the development agencies in the adaptation process of public services to neoliberal conditions. Correspondingly, it examines the relationship between the flexibilization strategy in the public labor relations and the development agency personnel regime. Finally, it discusses the ten years of experience by comparing the audit and activity reports on the development agencies. It reveals that the ideal of breaking with the classical bureaucracy can lead to deregulation in practice.

Keywords: Public sector labor relations, development agency personnel regime, flexibilization, deregulation.

Giriş

Türkiye, kapitalist üretim tarzının 1970'lerden günümüze uzanan neoliberal yeniden yapılanma sürecinden arı değildir. Ekonomi politik tercihlerini neoliberal koşullara uyarlamaktadır. Bu tavrın istihdam politikalarına etkisi esnekleştirme stratejisidir. Odağı itibarıyla bu çalışma, bu esnekleştirme stratejisinin kamu istihdam ilişkilerindeki yansımaları üzerine yürütülen araştırma ve tartışmaların bir parçası olmaya adaydır. Devletin düzenleyici/denetleyici rolleriyle çalışma ilişkilerindeki tercihlerinin onun işveren sıfatıyla bir taraf olduğu kamu personel rejimine etkileri üzerine merakın sonucudur. Neoliberal auranın kamu istihdam politikalarındaki bağlamı üzerine fikir edinebilmek amacıyla kalkınma ajanslarının çalışma ilişkilerine odaklanır.

Kalkınma ajansları Türk idari teşkilatına 2000'lerde dahil olmuştur. Üretim ve bölüşüm ilişkilerinde yerel ve bölgesel ölçekleri doğrudan müdahale alanı yapan bir politika aracıdır. Merkezi idarenin yönlendiriciliğinde, yerel ve bölgesel potansiyeli katma değere dönüştürecek misyonlar, vizyonlar, planlar, programlar ve projeler üretme göreviyle donatılır. Başlangıçtaki kurgusuyla Türk idari geleneğinde ve yasal çerçevesinde alışılmışın dışında nitelikleri haizdir. Dolayısıyla, kendine münhasır, özgün ve eşine rastlanmayan yapılar şeklinde sıfatlandırıldığı olur. Tartışmalı ve hatta hukuken ihtilafı bir bağlama da taşınır. İhtilaflar yüksek yargı organlarının kararlarıyla çözülmeye kuruluş süreci tamamlanır. 2010 yılından bugüne ülke genelinde yirmi altı kalkınma ajansı kalkınmada yeni ölçekleri, yöntemleri ve araçları keşfetmektedir; kendilerine yıllık olarak tahsis edilen belirli bir kamu kaynağıyla ve kendisinden bu kaynağı yaratıcı üretken eylemlere bağlaması beklenen personeliyle.

Bu çalışma, örgütsel düzeyde bir çalışma ilişkisi olarak kalkınma ajanslarının personel rejimini ekonomi politiğin dönüşen dinamiklerini de dikkate alarak inceler. Yani, bu kurumların çalışma düzenini neoliberal yeniden yapılanma sürecinin ısrar ettiği işgücü piyasalarını esnekleştirme stratejisiyle ilişkili olarak ele alır. Bu çerçevede, ilk olarak, kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki konumlanma noktasını tanımlamaya çalışır. İkinci olarak, bu kurumlarda çalışan personelin

statüsünü kamu çalışma ilişkilerindeki eğilimlerle ilişkili olarak değerlendirir. Son olarak, on yılı aşkın bir pratik olarak bu kurumlardaki insan kaynakları politikaları ve uygulamaları üzerine kafa yorar.

Genel İdare Esaslarında Kalkınma Ajansları: Kamu Hizmetinde Yeni Ölçek, Yeni Anlayış

2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, yerel piyasalardaki katma değer potansiyelinin neoliberal üretim süreçlerine eklenmesinde önemli bir adımdır (Müftüoğlu, 2012). Karar ile ülke çapında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (Nomenclature of Territorial Units for Statistics/NUTS) yapılır. Bu sınıflandırmanın amacı bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği (AB) Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistik veri tabanı oluşturulmasıdır. Böylelikle, Türkiye bölge ölçeğini yeni bir mekansal düzlem olarak planlama yaklaşımına dahil eder. Küçükten büyüğe doğru, seksen bir ili ifade eden düzey 3, illerin gruplandırıldığı yirmi altı düzey 2 ve bir veya daha fazla düzey 2'yi içeren on iki düzey 1 bölgesi tanımlanır. Kalkınma Ajansları düzey 2 bölgeleri için kurulur. Kuruldukları bölgelerin ekonomi politikasını küresel kapitalizmin frekanslarına uyarlama işlevi üstlenirler. Kendilerine tanımlanan yasal çerçeveye Türk kamu yönetiminde yeni bir idari alan geliştirirler. Donandıkları idari vasıf ve sorumluluklar tartışmalı bir kuruluş sürecine yol açar. Dolayısıyla, bu kurumsal yapıların genel idare esaslarındaki² yeri onlara önerilen yasal hareket alanı ile bu alana fiiliyatta gelişen tepkiler ışığında kavranabilir.

² Genel idare esasları, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca, kamu tüzelkişilerinin kamu hizmetlerini yürütürken uyacağı kaidelerdir. Yani, genel idare esasları kamusal hizmetler için geçerli olup kamu kurum ve kuruluşlarını bağlamaktadır. Ayrıca, genel idare esaslarına göre yürütülme yükümlülüğü olan kamu hizmetleri memurlar ve kamu görevlileri tarafından ifa edilir. Bu bağlamda, anayasal hükümlerin genel idare esaslarını açık ve net olarak tanımlamadığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi zamana yayılan kararlarında (1971/7; 1988/8; 1993/7; 1994/42-2) genel idare esaslarına göre yürütülecek kamu hizmetlerinin çerçevesini tespit eder. Bu tespitin, anayasal düzenlemelere de yansıyan neoliberal yeniden yapılanma sürecinin etkilerini yansıttığı söylenebilir. Örneğin, devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin yürüttüğü yatırım ve hizmetlerin özel hukuk kişilerine gördürülmesinin veya devrinin yolu açılır. Kalkınma ajanslarının gördüğü hizmetlerin bu tablodaki yerini ise Mahkeme'nin 1993/7 sayılı kararı aydınlatır. Bu karara göre, genel idare esaslarına göre ifa edilecek kamu hizmetleri memurlar veya kadroya bağlı diğer kamu çalışanları eliyle ifa edilir. Bu çalışanların merkezi idare ile statüer bir ilişki içinde olması ve kamu gücünü kullanması kriterleri hükme bağlanır. Burada, kamu hizmetleri için bir tasnif yapıldığı ve belli hizmetlerin genel idare esaslarına ve dolayısıyla kamu hukukuna tabi tutulduğu, devletin başlıca görevleri içinde sayılmayan hizmetlerde ise uygulama için bir sınırlamaya gidilmediği görülmektedir (Sever, 2013: 250-254).

Kalkınma ajanslarının Türk kamu yönetimindeki alanına bakıldığında, bir defa, kalkınma ajansları ulusal planlama ile önerilen kalkınma yaklaşımı ve yöntemlerini bölgesel ve yerel düzleme taşıyacak tamamlayıcı bir konuma yerleşir. Bu bağlamda, 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevlerine Dair Kanun'un genel gerekçesi (Başbakanlık, 2005) yerel ve bölgesel ölçeğin küresel ekonomi politige önerdiği potansiyelden hareket eder. Bölgesel plan ve politikaların ülkemizin AB'ye üyelik ve uyum süreciyle eşgüdüm içinde sistematikleştirilmesi gereğini vurgular. Merkezi idarenin kalkınma politikalarını yerelde destekleyecek yapılara duyulan ihtiyacı AB ve ABD'den örneklere atıfla tespit eder. Sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi ve katılımcı bir anlayışla yerel potansiyelleri rekabetçi plan, program ve projelere dönüştürmek üzere kalkınma ajanslarını önerir. Bu bölgesel yapılara yerel ve bölgesel potansiyelleri planlamak ve piyasalaştırmak, başta girişimciler olmak üzere tüm paydaşları bölgesel kalkınma perspektifine dahil etmek, bölgesel plan ve programlar için rekabete dayalı yöntemlerle kaynak tahsis etmek ve bölgeler arası ve içi gelişmişlik farklarını azaltmak görevlerini atar. 5449 sayılı kuruluş kanunu, gerekçesinde tanımlı bu görevleri kalkınma ajanslarının kuruluş amacı olarak hükme bağlar:

“kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak (Madde/1)”.

Yerelin potansiyelini yerel aktörler ile eşgüdüm içinde harekete geçirmek ve kuruldukları bölgelerin ekonomik ve sosyal göstergelerine ivme kazandırmak rolleriyle bu yeni bölgesel aktörler Türk idare sisteminde hukuken yerini alır.

Filiyatta, kalkınma ajansları tartışmalı bir kuruluş süreci geçirir. Donandıkları yetki ve statülerin Türk kamu yönetiminin esas ve usullerinden ayrışan doğası tartışmayı fitiller. 5449 sayılı kanunun gerekçesi kalkınma ajanslarını Türk idari yapılanmasının dışında, yeni bir anlayışa dayandırır (Başbakanlık, 2005: 5). Kaynakların yerinde ve etkin kullanımını temin edecek, bölgesel rekabetçi üstünlüğü ön plana çıkaracak bu kurumsal yapıların, kanun gerekçesindeki ifadeyle, “normal” kamu kuruluşu niteliği taşıyaması gereğini esas alır (Başbakanlık, 2005: 5). Bu yapıları kamu-özel sektör ortaklığı olarak tasarlar. Bu bağlamda, işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olmalarını teklif eder. Yani, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu süregelen genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerini devre dışı bırakır. Zira, gerekçede ifade edildiği şekilde (Başbakanlık, 2005: 5), hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş değil esnek, dinamik, maliyet etkin ve yeni şartlara uyum yeteneği yüksek bir yapı tahayyül edilmektedir. Bu bağlamda, kalkınma ajanslarını

yeni sağcı kamu yönetiminde işletmecilik mantığına dayalı olarak kurgulanmış, geleneksel bürokrasiye alternatif uygulama araçları olarak görmek mümkündür.

Yeni nesil kurumsal bir model olarak Türk idare sisteminden ayrılan nitelikleriyle kalkınma ajansları hukuki uyumsuzluğa konu olur. Yargı merci yasa koyucuyla tam bir fikir birliği içinde değildir. 2007/91 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, 5449 sayılı yasanın kalkınma ajanslarına attığı yeknesak niteliklerin anayasaya aykırı olduğu itirazını karara bağlar. Kalkınma ajanslarının bölgesel niteliği ve kamu idaresi niteliğinin yasada açıkça belirlenmemiş olması itirazın özünü oluşturur. Bölgesel yönetim anlayışının Anayasa'da tanımlanan merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımıyla ve bu ayrımı tamamlayan idarenin bütünlüğü ilkesiyle uyumadığı gerekçelendirilir. Dahası, tüzel kişiliğin niteliğine dair belirsizlikle bağlantılı olarak, kamu kaynağı kullanacak ve kamu otoritesine sahip olacak bu kurumlar için öngörülen denetim süreçlerinin yerindeliği sorgulanır. Zira 5449 sayılı kuruluş kanunu kalkınma ajanslarının tabi olacağı denetimde Sayıştay denetimini açıkça hükme bağlamaz. Kanun gerekçesinde *“ilgili mevzuat hükümleri ile düzenlenen Sayıştayın denetim yetkisi saklıdır”* ifadesine yer verilir. (Başbakanlık, 2005: 12).

Bu çerçevede, Mahkeme kararı uyarınca, kalkınma ajansları, ilk olarak, kamu tüzel kişiliğini haizdir. Buna göre, 5449 sayılı kuruluş kanununda tüzel kişiliğinin niteliği açıkça belirtilmemiş olmakla birlikte kalkınma ajansları, kurulma ve kaldırılma süreçleri, kamu gücü ve yetkilerini kullanabilme, tanımlı usul ve ayrıcalıklar, gelir kaynakları, merkezi idare ile olan bağları gereği kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlardır. Personel rejiminde olduğu gibi bu kurumların özel hukuk hükümlerine tabi olması halleri kamu tüzel kişisi olmalarına hanel getirmez. İtirazın bölgesel düzeyde idari merci kurulmasının anayasaya aykırılığı boyutuyla ilgili olarak ise, mahkeme yasama ve planlama süreçlerinde kalkınma ajanslarına çizilen yasal zemini anayasaya aykırı bulmaz. Yani, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararında tanımlı düzey 2 bölgeleri için planlama, eşgüdüm ve katalizör rollerini ifa edecek idari yapıların kurulmasına olumlu karar verir. Mahkemenin yorumuna göre, kalkınma ajanslarının Bakanlar Kurulu ve dönemin Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile sahip olduğu yetki ve vesayet ilişkileri idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkeleriyle uyumludur. Ayrıca, Mahkeme bu kurumların 5018 sayılı yasa hükümlerine, yani Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) ya da onun adına Sayıştayın denetimine tabi olduğuna kamu kaynağı kullanacakları gerekçesiyle açıkça hükmeder.

Yasa koyucunun tasarımına yargı merciinin hükmü ile kalkınma ajansları Türk idare yapılanmasının içinde kalmış, bu yapılanmaya yeni nitelikler taşımıştır. Yani, yasa koyucunun yeni nesil kurumsal model tasarımı yargı merciinin hükümleriyle genel uygulamaya yakınsanır. Kalkınma ajansları bu tabloda kendilerine yasal olarak tanımlanmış kamusal hizmetleri kamu kaynakları kullanarak ama Türk idare sisteminde yeni bir örgütlenme modeli olarak yürüten kurumlardır. Faaliyet ve işlemlerinin kamu hizmeti niteliği vardır. Hizmetleri görme usulü ise

geleneksel kamu yönetimi çerçevesinden ayrılmıştır. Kamusal ihtiyaçların tespit edilerek giderilmesinde rekabetçi yöntemleri devreye almaktadırlar. Her kesimden gelen ihtiyaç ve taleplerin gündeme alınmasından ziyade belirli yöntemlerle ihtiyaç ve talepleri önceliklendirme ve ön plana çıkarma yoluna giderler. Ayrıca, kuruluş kanunundan gelen her alanı planlama yetkisi ile bütçe özerkliğinden dolayı kalkınma ajansları rekabetçiliğe dayalı kamu hizmeti anlayışını tesis ederken geniş bir manevra alanına sahiptir. Bu da Anayasa Mahkemesinin yukarıda bahsedilen 1971/7 sayılı kararındaki tutumuna uygun bir dönüşümün kalkınma ajansları gündemiyle uyumunu göstermektedir. Bu kapsamda, kalkınma ajanslarının geleneksel kamu yönetiminden ve çalışma düzeninden kopuş sürecinin bir parçası olduğunu söylemek mümkündür. Bu yeni örgütsel modelin personel rejimi de *normal* kamu kurum ve kuruluşlarının işe alma, işten çıkarma, personel ücretlerinin ödenmesi süreçlerinden farklı olacaktır. Zaten, 2007/91 sayılı kararında Anayasa Mahkemesi, kalkınma ajanslarının personel rejimini Anayasa'nın 128. maddesi ışığında incelerken ajansların 5449 sayılı kuruluş kanunu dışında özel hukuk hükümlerine göre çalışacak olmasından hareket eder. Bu noktada, bu kurumların hizmetlerini genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler arasında saymazken personelinin de kamu görevlisi statüsü taşımadığına hükmeder.

Kamu İstihdam Politikasında Kalkınma Ajansı Personeli³

Türkiye'nin kamu çalışma ilişkileri, tarihsel olarak, güvence kavramıyla sıkı bir ilişki içinde gelişir. Kamu personeli olmanın toplumsal bellekte *devlet işi* ve *garanti iş* kavramlarına karşılık geldiği söylenebilir. Ekonomik istikrarsızlık dönemlerinde işsiz kalma veya doğrudan ücret kaybı riski taşımaz. Emekliliğe dek nispeten öngörülebilir bir çalışma hayatı önerir. Koşulları daha iyi iş fırsatları kovalanırken asgari bir çalışma ve yaşam standardını temin edebilir. Üstelik özel sektördeki çalışma şartlarıyla kıyaslandığında daha makul denebilecek iş yükü, daha kısa çalışma süresi, asgari ücretin üzerindeki en düşük devlet memuru maaşı ve uzun izin süreleri gibi kimi avantajlı özlük hakları sunar. Dolayısıyla, işgücü piyasasında kamuda istihdama rağbet yüksektir.⁴ Düzenli olarak yapılan kamu personeli seçme sınavına (KPSS) yoğun başvuru bu rağbete bir karinedir. Bu rağbetten kamuda

³ Kamu kurum ve kuruluşlarında bir görev tanımıyla çalıştırılan ve karşılığında gelir elde eden bağımlı çalışanlar için kamu emekçisi, kamu çalışanı, bürokrat, kamu görevlisi, kamu personeli ve devlet görevlisi gibi farklı ideolojik ve fonksiyonel anlamlar yüklenmiş terimler mevcuttur. Bkz. Güler, 2005: 62-65, 79.

Bu çalışmada kamu personeli ifadesi kullanılmaktadır.

⁴ Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığının verilerine göre (2020), Haziran 2020 itibarıyla kamu kesiminde 2.944.202'si memur, 496.982'si sözleşmeli personel, 1.161.316'sı sürekli işçi, 59.269'u geçici işçi 105.517'si diğer kategoride olmak üzere toplam 4.767.286 personel istihdam edilmektedir.

istihdamın çalışma ilişkilerindeki neoliberal dönüşüm sürecinde de cazibesini muhafaza ettiği anlaşılmaktadır. Kalkınma ajansları ise kamu istihdam politikalarının neoliberal ekonomi politığe uyarlanış sürecinin önemli bir döneminde kurulmuştur.

Kalkınma ajansı personel rejimi, Türkiye'nin, 24 Ocak 1980 Kararları ile açıkça tercih ettiği neoliberal yeniden yapılanmasında önemli yapısal değişikliklerin olduğu bir aşamada hayata geçirilir. Türkiye'nin neoliberal politikalar yönündeki seyrinde 1998-2009 yıllarını ayrı bir dönem olarak inceleyen Boratav'ın tespiti (2012), bu noktada, bu çalışmanın odağındaki gündemin şekillendiği yapısal koşulları anlamak açısından anlamlı bir çıkış noktasıdır. Buna göre, 1998'i izleyen yıllarda Bretton Woods kurumlarınca verilen reçeteler, DSP ve AKP gibi ideolojik olarak farklı çizgideki siyasal yapıları ortak bir ekonomi politikte birleştiren gücüyle ülke ekonomisine yön verir (Boratav, 2012: 193-198). Bu reçeteler ile, bir tarafta üretim ve bölüşüm süreçlerinde özel sektör ihtiyaç ve beklentileri belirleyici olurken diğer tarafta merkezi ve yerel kamu yönetimi yeniden yapılandırılır. Doğal olarak, işgücü piyasası için Türkiye bahse konu neoliberal reçetelerin esnekleştirme önermesini benimser ve bu stratejiyi, başarısızlığı 2008 krizinde Batı ekonomilerinde test edildikten sonra bile sürdürür (Boratav, 2012: 201-202). Örneğin, reform olarak nitelendirilen düzenlemelerle taşeron istihdam tipinin ve asgari ücretin uygulama alanı yaygınlaşır. Sendikalaşma oranı ve toplu iş sözleşmesine bağlı çalışan sayısı düşer. Yani, liberal nitelemeyle, istihdam politikalarındaki katılıklar esnetilir. 2002 ve sonrasında Türkiye'nin ekonomi politikasında olgun neoliberal dönem olarak niteleyen Bahçe ve Eres de (2014: 58-64), Boratav'la benzer şekilde, bu dönemde sermaye için daha serbest ve sınırsız birikim olanaklarının kurulduğuna, Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund/IMF) tarafından 1990'ların sonunda dayatılan düzenlemelerin 2002 sonrasında büyük oranda hayata geçirildiğine ve bu tabloda sınıfsal açıdan kentli emekçi kesimin nicel olarak büyüdüğüne ama ülkenin istihdam artış hızında düşme yaşandığına dikkat çeker.

Neoliberal dönüşümün kamu istihdam politikalarına yansımaları ise, 1970'lere dayandırılabilir ve, 2000'lerdeki ivme ile orantılı olarak, bu çalışmanın odaklandığı dönemde önemli değişikliklere uzanır. Kamu personelinin istihdam biçimlerinde ve koşullarında 1970'lerde KHK yoluyla esnek düzenlemelere gidilirken 1980 sonrasında neoliberal tercihler belirleyicilik kazanır (Özmen, 2017: 198-209). Yani, 1970'lerde başlayan dönüşüm 1980 darbesinin getirdiği hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı anlayış temelinde ve esnek istihdam politikalarının benimsendiği bir yeniden yapılanma olarak devam eder (Özmen, 2017: 209-220). 1980 ve sonrası, bu bakımdan, kamu personel rejiminde sosyal hakların daraldığı, parçalı istihdam uygulamasının yaygınlaştığı ve karşılığında kamu personelinin güçlü bir sendikal devinin geliştireceği kanalların tıkalı olduğu esnekleştirme sürecidir. Kamu çalışma ilişkilerinde, kalkınma ajanslarının kuruluş dönemini şekillendirecek neoliberal yaklaşım ve politika tercihleri 2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel

İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'a yansır. 5227 sayılı yasanın genel gerekçesinde (Başbakanlık, 2003), küresel rekabet koşullarında klasik bürokratik yapılardaki köklü değişim ihtiyacına vurgu yapılır. Ayrıca, hantal merkezi birimlerin stratejik düşünme kabiliyetini ve performansını geliştirebilmek için bu birimleri daha küçük ve etkin yapıya dönüştürme amacı ifade edilir. Bu bağlamda, Özmen (2017: 219), 5227 sayılı yasayı, esnekliği kamu personel rejiminde bütüncül şekilde kuracak bir düzenleme olarak niteler.

Kalkınma ajansları personel rejimi bu uzun soluklu yeniden yapılanmanın ve 5227 sayılı yasanın getirdiği yasal çerçevenin bir parçası olarak hayata geçirilir. 5449 sayılı kuruluş kanununun gerekçesindeki yukarıda yer verilen ifadeyle, hantal, büyük ölçekli ve geniş kadrolu geleneksel örgüt yapısından ayrıştırılan kalkınma ajansları için hareket kabiliyeti yüksek ve dinamik bir çalışma anlayışı benimsenir. Ölçeği küçük, esnek, zaman ve maliyet etkin, kamu-özel sektör ortaklığına dayalı olacak şekilde tasarlanan bu kurumların personeli de "*küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadro*" olarak tanımlanır (Başbakanlık, 2005: 5). Bu gerekçe 2004 tarihli ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un gerekçesiyle (Başbakanlık, 2003) paralellik arz eder. Bu tabloda, idari ve personel yapısı itibarıyla kalkınma ajanslarını kamudaki esneklik temelinde yeniden yapılanma sürecinin bir uygulaması olarak değerlendirmek mümkündür. Bu bağlamda, 657 sayılı yasanın 4/D personel kategorisinde olduğu gibi bu kurumların çalışanları iş mevzuatı çerçevesinde sözleşme temelli istihdam edilir. Ajans çalışanları, öncesinde 2006 tarihli ve halihazırda 2019 tarihli Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile Yönetmelik'te belirtilmeyen hususlar için 4857 sayılı İş Kanunu ve diğer ilgili iş mevzuatına tabidir. Görevlerini, kamu kaynaklarıyla istihdam edilerek yürütmekle görevli bu *çekirdek* kadro Anayasa Mahkemesinin kararı gereği kamu görevlisi statüsünde değildir.

Kalkınma Ajansları Personel Rejiminde On Yıllık Deneyim

Çalışmanın önceki aşamaları kalkınma ajanslarının kuruluş çerçevesine odaklandı. Ajansların, hizmetleriyle Türk idari sistemindeki ve personel yapısıyla kamu personel rejimindeki konumunu ele aldı. Bu bölüm, pilot uygulamalar sayılmazsa on yılı aşan faaliyet geçmişinde bu kurumların nasıl bir insan kaynakları pratiği geliştirdiğine odaklanır. Yani, 5227 sayılı yasanın lafzı ve ruhuna uygun olarak tasarlanmış bir personel rejiminin uygulamasını inceler. Bu amaçla, ajansların genel koordinasyonundan sorumlu kurumlar olan Kalkınma Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının raporladığı faaliyetler ile Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulunca (DDK) yürütülmüş denetimlerdeki bulguları kıyaslar. Öncelikle personel rejiminin mevzuat değişiklikleriyle geçirdiği dönüşüme yer verir. Akabinde ücret rejimine ve kariyer planlama olanaklarına yoğunlaşan sorun alanlarını çözümler.

Personel Rejimindeki Değişim

Kalkınma ajansları personel rejimindeki dönüşümün mihenk taşları nelerdir? 2011 yılında çıkarılan 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK personel rejimi üzerinde aşağıda detaylandırılan karmaşık durumu doğurur. 2017 tarihli ve 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK'yla (Madde/127) kalkınma ajanslarında personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 04/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerden şartları sağlayanlar 02/04/2018 tarihi itibarıyla sürekli işçi kadrosuna geçirilir (Sayıştay, 2019: 78). Yani bu kurumların personel rejimine yeni bir personel kategorisi eklenir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte 09/07/2018 tarihli ve 703 sayılı KHK, 5449 sayılı kuruluş kanununun büyük kısmını ilga eder. 15/07/2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ise bu kanunun personelle ilgili hükümleri dışında bütününi yeni siyasal sisteme uyarlayarak aktarır (Sayıştay, 2019: 39). Bu kararnamedeki personele ilişkin düzenleme 5449 sayılı yasadan (Madde 18) dar kapsamlıdır. 2006 tarihli Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği yürürlükten kaldırılır. 2019'da yeni personel yönetmeliği çıkarılır. Yeni yasal çerçevede uzman personel, destek personeli ve iç denetçi kadroları muhafaza edilir. Sayıştayın raporuyla (2019: 43-44), hukuk müşavirliği kadrosu tanımlanır ama görevleri itibarıyla detaylı düzenlenmez. Yeni yasal çerçeve, ayrıca, 696 sayılı KHK kapsamında kadroya alınan ve sayısı epey kalabalık olan sürekli işçilerin personel rejimindeki yeri için görev tanımı, nitelik, yetkinliklerin geliştirilmesi ve özlük hakları itibarıyla herhangi bir düzenleme getirmez.

Kuruluş ve kurumsallaşma sürecinin hemen sonrasında kalkınma ajansları üzerine iki resmi raporlama bu kurumların personel rejiminin gelecek gündemine dair ipuçları verir. Ajansların koordinasyonundan o dönem sorumlu Kalkınma Bakanlığı (öncesinde DPT), Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu'nda (2011: 19) ajansların alanında uzmanlaşmış, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan niteliklere sahip personeli istihdam etmek, bu personelin niteliklerini geliştirmek ve sürdürülebilir kılmak amacıyla insan kaynakları politikalarını tespit etme sorumluluğunu belirtir. 2011 ve 2012 yılı için yayınladığı genel faaliyet raporlarında (t.y.(a): 26-30; 2013: 29-35) ise beşeri kaynak politikası üzerine açtığı başlıklarda mevzuatta öngörülen personel rejiminin hayata geçirildiğini açıklar. Her bir kalkınma ajansı kendi dinamik çekirdek kadrosunu kurmuştur. Bölgesel ihtiyaçlara göre belirlenmiş mesleki alanlardan, iyi seviyede ve bazıları için birden fazla yabancı dil bilgisiyyle, çoğunlukla üniversite mezunu ve önemli sayıda yüksek lisans ve doktora eğitimine sahip personel istihdam edilmiştir. Mevzuatla da yılda en az on gün olarak öngörülen mesleki ve teknik eğitimler sağlanmaktadır. Yani, bu kadronun bilgi birikimi ve becerileri desteklenmektedir. Diğer yandan, Sayıştay'ın (2014(a): 10) Kalkınma Ajansları 2012 yılı Genel Denetim Raporu'ndaki yasal ve

teknik bulgular uygulamanın Bakanlığın çizdiği çerçeveye kadar pürüzsüz olmadığını gösterir. Sayıştay, 2011'deki mevzuat değişikliğiyle gelen parçalı ücret sisteminin ajans personel rejimine statü, mali hak ve emsal kadrolar bakımından duraksamalar getirdiğini tespit eder. Ayrıca, kamu kurumu niteliği haiz bu kurumlarda personelin 4857 sayılı İş Kanunu'na göre çalışmasını sıkıntılı olarak değerlendirir ve yeni yasal düzenleme ihtiyacına dikkat çeker.

Ücret Rejiminin Karmaşık Yönleri

Kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Bakanlıkların yıllık faaliyet raporlarında değinilmeyen ama denetim mercileri DDK ve Sayıştayın dikkat çektiği hususlar bu bölümün odağındaki ikinci sayfaya, personel rejiminin çatışmalı alanlarına uzanır. Tartışmayı 666 sayılı KHK ile gelişen ücret farklılaşması ateşler. Zaman içinde ajanslar arasında ve aynı ajansta çalışan personel açısından ücret farklılaşmasını pekiştiren başkaca uygulamalar gelişir.

Sayıştay, 2012 ve 2013 yılı denetimlerde insan kaynakları başlığı altında 666 sayılı KHK ile gelişen yargı ve mevzuat sürecini ele alır (2014(a): 10; 2014(b): 11). Bu bağlamda, 5449 sayılı kuruluş kanunu uyarınca (Madde/18) ücretler Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından belirlenen alt ve üst limitlere bağlıdır. 666 sayılı KHK ile 15 Ocak 2012'den sonra istihdam edilen kalkınma ajansı personeli için ücretler kamu personeli ile belirli kadro unvanları doğrultusunda eşitlenir. Yani, aynı kurumda aynı statüde ve aynı iş tanımına sahip çalışanlar istihdam edildikleri tarihe göre farklı ücret rejimine tabi olur. Üstelik ücret rejimindeki bu farklılaşma aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan kamu personeli arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla yapılan bir hukuki düzenlemeden kaynaklanır. Çarpıcı bir diğer husus, 2007/91 sayılı Anayasa Mahkemesi kararıyla Anayasa'nın 128. maddesinin kapsamına girmediğine hükmedilen kalkınma ajansı personelinin bu KHK kapsamına alınmasıdır. Kamu personeli değildirler ama yasa koyucu tarafından kamu görevlilerinin mali haklarına yönelik bir düzenlemenin kapsamına memur statüsündeki muadilleri tanımlanarak alınırlar. Son olarak, denetim kurumlarıyla Kalkınma Bakanlığının ücret farklılaşmasına yaklaşımı da dikkate değerdir. Sayıştay (2014(a): 10), 2012 yılı raporunda bu farklılaşmaya yönelik yasal düzenleme gereğini tespit eder. DDK (2014: 790), ajans çalışanlarının kamu personel sistemindeki muadillerine yalnızca ücret bakımından eşitlenip, çalışma ve izin süreleri, iş garantisi gibi diğer özlük haklarında eşitlenmemesini ajans kuruluş felsefesine halel getiren bir durum olarak görür. Kalkınma Bakanlığı ise faaliyet raporlarında herhangi bir çalışmadan ya da plandan bahsetmez. Bakanlık ajansların beşeri kaynak politikasını 2011 yılı raporlamasında niteliği seçmek, çabayı ödüllendirmek, bilgi ve deneyimin harmanlanması, dengeli istihdam, sürekli gelişim (t.y.(a): 26-30) ve 2012 raporlamasında yüksek vasıflı personel (2013: 30) şeklinde takdim eder.

666 sayılı KHK, 2012/205 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı ile iptal edilir ama hükümleri 2013 tarihli ve 6495 sayılı yasa ile kesinleşir. 2012/205 sayılı iptal

kararının yürürlük tarihi Resmi Gazete'de yayımlandığı 10 Ekim 2013'ten dokuz ay sonrasına ertelenince bu süre içinde çıkan 6495 sayılı yasa ücret rejimindeki ikiliği sürdürür. Bir yandan da 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 15 Ocak 2012 tarihinden itibaren geçerli olacak şekilde esas alınan emsal kadrolara uygun mali, sosyal hak ve yardımları tespit eder. Mevzuata ilişkin bu gelişmeler ışığında Mülayim (2018), kalkınma ajansı personelinin ücret rejimi bakımından üç kategoride değerlendirir: 1- YPK kararına tabi olan, 2- 15 Ocak 2012-2 Ağustos 2013 arasında işe başlayan, 3- 6495 sayılı yasa kapsamındaki personel. İkinci kategori 666 sayılı KHK'ya göre işe başlayan, bu KHK mahkeme kararıyla iptal edilince 2 Ağustos 2013'te yürürlüğe giren 6495 sayılı yasaya tabi tutulan personeldir. Bu kategori, Mülayim'in iç mevzuat ve uluslararası hukuka göre yaptığı analiz uyarınca (2018: 1347-1354), hem yasaların geriye doğru etki doğuramayacağı ilkesine hem de sosyal haklara aykırı şekilde YPK kararına tabi personel statüsünde yer almaz.

Bu esnada, DDK (2014: 788), 666 sayılı KHK ile gelen ve 6495 sayılı yasa ile kesinleşen ücret uygulamasında personelin hangi derece ve kademedeki ücretlendirileceği hususunun düzenlenmediğine ve yeni işe başlayan personelin YPK kararının alt limitinden ücretlendirilebildiğine dikkat çeker. Uygulamadaki bu boşluğun Kalkınma Bakanlığı, Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının ortak şekilde kıstaslar belirlemesiyle giderilmesini önerir. Buna karşılık, Kalkınma Bakanlığının 2013 (t.y.(b): 16, 90-92) ve 2015 (t.y.(c): 12, 82-83) yılları için hazırladığı genel faaliyet raporlarında ücret rejimindeki farklılaşma yasal düzenlemelerin bir sonucu olarak işlenir. Raporların genel değerlendirme ve sonuç bölümünde ücret farklılaşmasının giderilmesine yönelik yürütülen/planlanan herhangi bir çalışmadan bahsedilmez. YPK'nın 28/05/2014 tarihli ve 2014/8 sayılı 2014 Yılı için Kalkınma Ajanslarına Kullanılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar'ı ücret limitlerini 15 Ocak 2012 tarihinden önce ve sonra istihdam edilen personel için ayrı ayrı ele alır. Her iki kategori için de kamu görevlilerinin mali hakları baz alınır. Bu düzenleme sonrasında Sayıştay 2014 yılı genel denetiminde (2015) ajans insan kaynakları için raporladığı yasal durum ve bulgularda ücret farklılaşmasına değinmez. 2015 ve 2016 denetimlerinde ise (Sayıştay, 2016; 2017), 2014/8 sayılı YPK Kararı'nın istihdam tarihine göre ücret zammı düzenlemesi getirdiğini raporlar, ücret farklılaşmasının giderilmesi yönünde bir bulguya yer vermez. Paralel şekilde, Kalkınma Bakanlığı 2015 ve 2016 yılları için hazırladığı genel faaliyet raporlarında beşeri kaynaklar altında kadro türüne göre istihdam rakamları, personelin eğitim ve yabancı dil seviyesi ile aldığı eğitimleri aktaran rutin içeriği nakleder (t.y.(c): 12-17; t.y.(d): 9-15). Bakanlık gündeminde ücret farklılaşması yoktur.

Sayıştay, 2017 ve 2018 yılı denetimlerindeyse (2018: 101-103; 2019: 82-84) personel ücret sisteminde YPK ve 375 sayılı KHK hükümlerine tabi olan şekilde ayırım yapar. Ücret sistemindeki farklılaşmayla YPK'lı personelin daha yüksek ücret aldığına, ücret dengesi kurmaya yönelik çabaların münferit kaldığına ve 375 sayılı

KHK'daki eşit işe eşit ücret ilkesinin işlerlik kazanamadığına dikkat çeker (Sayıştay, 2018: 120-121). Zira, ajansların tamamında standart olması gereken emsal maaş hesabı Bakanlık koordinasyonundaki eksiklik sebebiyle ajanslar arasında farklı uygulanmaktadır. Burada DDK'nın 2014'teki tespiti Sayıştay tarafından 2017 yılı için tekrarlanmış olur. 2018 yılında ise Sayıştay, personel ücret uygulamalarında koordinasyonun sağlanamaması nedeniyle hukuk dışı uygulamalar yapıldığına hükmeder ve uygulanan farklı ücret politikalarını listeler (2019: 89-92). Listede, toplu iş sözleşmeleri ile 375 sayılı KHK'ya tabi personelin ücretini YPK'lı personel ile eşitlemeye yönelik sosyal ödeneklerde, emsal kadro ve derecelerde, önceki iş deneyiminin sayılmasında, yönetim kurulu kararıyla ilave ödemeler yapılmasında, iş mevzuatı gereği kamu görevlilerinden haftalık beş saat fazla çalışma karşılığı ücret ödenmesinde ve personelin sosyal güvenlik sistemindeki işkolu kayıtlarında farklılıklar mevcuttur. Öte yandan, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu kılınan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 2017, 2018 ve 2019 yılları için genel faaliyet raporları beşeri kaynaklar üzerine Kalkınma Bakanlığı eliyle hazırlanan raporların içeriğiyle paraleldir (t.y.(a), (b), (c)). Bu raporlarda Sayıştay bulguları doğrultusunda alınan/planlanan tedbir ve politikalara rastlanmaz.

Ajans ücret rejimindeki karmaşıklığın, ücret farklılaşmasıyla da etkileşimli olabilen başkaca boyutları vardır. Bir defa, 5449 sayılı yasa (Madde 18) uyarınca YPK'nın koyduğu alt ve üst limitlere tabi personelin ücret düzeyi denetimlere sıklıkla konu olur. DDK (2014: 788-789) denetim döneminde ücretlerin YPK üst limitine dayandığına, personele zam yapılamadığına ve 375 sayılı KHK'ya tabi personele yönetim kurulu kararıyla YPK limitleri altında ücret ödenebildiğine dikkat çeker. Personelin motivasyon kaybı yaşamaması ve enflasyon karşısında hayat standartlarını koruması için YPK limitlerinin kamunun ücret politikasıyla uyumlu olarak gözden geçirilmesini önerir. Bu aşamada, YPK'nın 2014/8 sayılı kararı çıkar. Bu defa da 2015 yılı denetiminde Sayıştay (2016: 24-27), yapılan ilave ödeme ve sosyal yardımlarla YPK limitlerinin aşıldığını raporlar ve YPK kararlarında değişiklik yapılması gerektiğine hükmeder. Sayıştay, 2016 yılı denetiminde ise ücretlerin YPK limitlerini aşmasında toplu iş sözleşmesi ve yasal ilave tediye ödemelerinin payına, yani YPK kararının mevcut yasal çerçeve dolayısıyla uygulanabilirliğini kaybettiğine işaret eder (2017: 49). Bu bağlamda, takip eden denetimlerinde Sayıştay (2018: 118-120; 2019: 93-94, 117-118) ücretlerdeki limit aşımının hem YPK'lı hem de 375 sayılı KHK'ya tabi personel için geçerli olduğunu, farklı toplu iş sözleşmelerine taraf olmaları sebebiyle ajanslar arası ücret farklılıklarının oluştuğunu, yürürlükteki YPK kararının yasal çerçeveye ve güncel koşullara uyumlu hale getirilmediğini vurgular. Zira, YPK kararı, iş kanunu hükümlerine göre işçi statüsünde çalışan ajans personelinin toplu iş hukukundan ve 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2. Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun'dan doğan ve yargı kararlarıyla kabul edilen haklarını temin

etmemektedir.⁵ Bir diğer deyişle, bu idari karar normlar hiyerarşisinde kendisinden üstte olan normlara aykırı düşmektedir.

Ücret rejiminde denetimlere konu olan bir başka husus vekaleten görevlendirmelerdeki ödemeler için uygulama birliğinin olmamasıdır. Sayıştayın tespitiyle (2018: 79-80) bazı ajanslarda genel sekreterlik ve birim yöneticiliğine yıllarca sürebilen, rutin uygulama halini almış vekaleten görevlendirmeler yapılmakta ve genel sekreterlik vekaletlerinde asaleten atamalarda aranan şartlara bakılmamaktadır. Bu noktada, 2009/8 tarihli YPK Kararı'ndaki ajanslarda personelin geçici veya sürekli görev yaptığı pozisyonlar için belirlenen hakları kazanacağı hükmüne binaen birim yöneticiliğine ve genel sekreterliğe vekalet edenlere bazı ajanslar ücret öderken bazıları ödememiştir (Sayıştay, 2018: 121-122). 2014/8 sayılı YPK Kararı geçici pozisyondakilerin haklarını almasına yönelik 2009/8 sayılı karardaki hükmü kaldırdıktan sonra da bazı ajanslar vekalet ücretlerini ödemeye devam etmiştir (Sayıştay, 2018: 121-122). Sayıştay'ın takip eden yıl için denetiminden vekaletlere ilişkin rutin hal alma ve asaleten atamalardaki nitelikleri haiz olmama sorunlarının devam ettiği fakat ödemelere ilişkin sorunun çözüldüğü anlaşılmaktadır (2019: 63-64, 180). Benzer şekilde, ajans lehine hükmedilen davalardaki vekâlet ücretlerinin hukuk müşavirlerine ödenmesi konusunda uygulama birliği bulunmaz (Sayıştay, 2018: 64). Bazı ajanslar bu ücreti öderken bazıları ödememez. Sayıştay (2018: 64), 2017 yılı denetiminde Avukatlık Kanunu'ndan doğan mesleki hakların kullanılmasını teminen ajanslarda vekalet ücretlerinin hukuk müşavirlerine ödenmesi yönünde uygulamaya gidilmesi gerektiğini belirtir. 2018 yılı denetiminde bu hususta bir bulguya yer vermez. Ücret rejiminde sorun teşkil etmiş bir diğer konu harcırahlarla ilgilidir. Sayıştay 2013 ve 2014 yılı denetimlerinde ajanslarca yönetim kurulu üyelerine harcırah verilip verilemeyeceği hususunda tereddüt yaşandığını belirler ve mevcut düzenlemelere göre bu üyelere harcırah ödenemeyeceğini netleştirir (2014(b): 18; 2015: 16). Sayıştay 2018 yılı denetiminde ise ajanslar arası harcırah uygulamalarında önemli farklılıkların bulunduğunu tespit eder (2019: 115-117).

Kısaca, daha üst ölçekte kamu personel rejimindeki düzenlemelerin de etkisiyle kalkınma ajanslarında, başından itibaren, hem ajans içinde hem de ajanslar arasında, aynı statüye ve görev tanımına sahip personel için farklı ve yer yer mevzuata aykırı ücretler ödenmiştir. Uygulamadaki karmaşa, Türkiye'nin ekonomi politikasındaki neoliberal yeniden yapılanmanın devletin rollerine, kamu yönetimine ve kamu istihdam politikalarına yansımaları ile ilişkilendirilebilir. Bu noktada, neoliberal dönüşümün temel dinamiklerini hatırlamak gerekir.⁶ Erek, piyasadır. Bu doğrultuda, devlet kürek çeken değil piyasa lehine kolaylaştırıcıdır. Devlet gücünden özelleştirme, sermayenin serbest dolaşım imkanlarını pekiştirecek

⁵ 27/05/2014 tarihli 7. Yargıtay Hukuk Dairesi 2014/12220 karar Nolu ve 04/06/2014 tarihli 22. Yargıtay Hukuk Dairesi 2014/9756 Esas Nolu 1214/5901 Karar Nolu Yargıtay İlamları, kalkınma ajansı çalışanlarının 6772 sayılı yasadan doğan haklarına hükmeder.

⁶ Detaylı bir inceleme için bkz. Gilbert 2002; Jessop, 2002.

düzenleyici müdahaleler, sosyal harcamaları kısması, refah odaklı politikaların yerine rekabetçilik anlayışını koyması beklenir. Kamu yönetimi anlayışında yönetim modeli benimsenir. İşgücü piyasası kuralsızlık ve esneklik temelinde yeniden yapılandırılırken kurumlar piyasa mantığıyla işleyen şirket benzeri yapılara dönüşür (McDonald, 2016). Bu bağlamda, yasa koyucunun *normal* kamu kurumları gibi olmasını istemediği kalkınma ajanslarında ücret rejiminin özel sektör mantığına dayandığı söylenebilir. Ücret rejimi, mevzuat çerçevesini aşan veya mevzuat ile başkaca yasal düzenlemelerle çatışan yönüyle, bir yandan denetim raporlarına düzenli olarak yansır diğer yandan etkin tedbirlere ve çözümlere konu olmaz.

Personelin Kariyer Planlama Olanakları Üzerine

Kalkınma ajansı personel rejiminde çalışanların kariyer planlama olanakları çatışmalı bir alandır. DDK (2014: 790), personel rejiminin tasarlanandan tamamen farklılaştığını saptar ve sadece ücret uygulamaları bakımından değil tüm yönleriyle kamuda çalışan emsallariyle uyumlaştırılmış, kuruluş felsefesine uygun bir rejimin kurulmasını önerir. DDK, ayrıca, bölge planlama süreçlerinde, proje izleme ve değerlendirme faaliyetlerinde yeterli ve yetkin personel ihtiyacını tespit eder (2014: 780-781, 785). Birkaç sene sonra Sayıştay, kapsam ve içerik itibarıyla geçmiş yıllara kıyasla epey geniş raporladığı 2017 yılı denetiminde ajansların geniş görev tanımları ve faaliyet alanıyla mevcut kaynak ve kapasiteleri arasında uyumsuzluk belirler. Bu uyumsuzluğun dayanakları arasında personel sayısının yetersizliği ve yüksek personel sirkülasyonu vardır.⁷ Bağlantılı olarak, Sayıştay 2017 ve 2018 yılında ajansların insan kaynakları politikalarına yönelik etraflı tespitler yapar. Denetimlerin bütünü harmanlandığında bir yandan personel rejimiyle ilgili sorun alanları diğer yandan her bir personel kategorisinde karşılaşılan aksaklıklar göze çarpar.

Personel Rejimindeki Genel Sorun Alanları

Kalkınma ajansları personel rejiminin hayata geçirilmesiyle, ajansların mimarı ve uzun süre koordinatörü Kalkınma Bakanlığı açısından kurumsal mükemmeliyete doğru bir süreç başlamıştır (t.y.(a); 20-31). Bununla birlikte, Bakanlığın bu takdiminden üç yıl sonra denetleyici kurumlar kalkınma ajanslarının personel rejiminde yapısal sorun alanları tespit eder ve esaslı revizyonlar önerir. Kalkınma ajansları, sahip olduğu insan kaynağı kapasitesiyle kamu yönetiminde kurumsal mükemmeliyet örneği olmak bir yana çalışma ilişkilerinde yetersiz olarak algılanan ve mevzuat yükümlülüklerini yerine getirmekte zorlanan kurumlar olarak raporlanır.

⁷ Ajansların toplam personel sayısında 2013'ten itibaren düzenli bir düşme eğilimi vardır. 2016 yılında ise bu düşme radikal seviyededir. Toplam personel sayısı, 2016 yılında (genel sekreterler hariç) 938'den Kalkınma Bakanlığı verileriyle (t.y.(d): 10) 775'e, Sayıştay verileriyle (2017: 12) 642'ye düşmüştür. Verilerdeki farklılık ayrı zamanlarda temin edilmiş olmaları ihtimalini güçlendirmektedir. Raporlar ani sirkülasyona dair hususi sebepler belirtmez. Hızlı personel kaybının 15 Temmuz 2016 darbe girişimini takiben kamuda personel çıkarmalarının olduğu yıla denk geldiği görülmektedir.

İlk olarak, DDK, kalkınma ajanslarının bizzat çalışanları tarafından işlevlerini yerine getiremeyen, kuruluş felsefesinden kopan, klasik kamu kurumuna dönüşen ve personel kalitesini muhafaza edemeyen yapılar olarak algılandığını saptar ve Bakanlığa bu algıları giderecek tedbirler geliştirmesini tavsiye eder (2014: 797-798). Ajans çalışanları, aynı zamanda, mevzuattan doğan yıllık asgari on günlük eğitim haklarını yeterince kullanamadıkları kanaatindedir (DDK, 2014: 791). Birkaç yıl arayla Sayıştay ise (2018: 180-181; 2019: 178-179) kalkınma ajanslarının etkin bir koordinasyona gereksinim duyduğuna hükmeder. Personel ücret politikalarının yanı sıra diğer özlük hakları, bağlantılı olarak rutin uygulama haline gelen vekaleten görevlendirmeler ve sendikal hakların kullanılması koordinasyon eksikliğinin olduğu alanlardandır. Ayrıca, personel sirkülasyonuna iş başvurularında azalma da eklenmiştir (Sayıştay, 2018: 107-109). Üstelik yapılan istişarelerde bizzat ajansların belirttiği nitelikli personel kaybına yol açan sebepler DDK raporuna yansıyan bulguların çözüme kavuşmadığına işaret eder. Ajanslara göre 666 sayılı KHK ile gelen ücret yapısı, iş güvencesinin yetersiz oluşu, personel statüsünün net olmayışı, kariyer ve yükselme imkanlarının bulunmaması, ajanslar arası tayin-becayış yapılmaması, yerelde çalışmanın zorlukları ve, belki de en önemlisi, ajanların geleceği olan kurumlar olarak görülmemesi personel kaybına yol açmaktadır (Sayıştay, 2019: 85). Buradan, ajans çalışanlarının örgütsel bağlılık ve sahiplenme düzeyi üzerine kafa yoran tedbirlerin gerekliliği anlaşılmaktadır.

Çalışanların algı ve değerlendirmelerinden Sayıştayın raporladığı bulgulara uzanınca, 2017 yılı denetimi ajans personel rejiminde kapsamlı sorunlar saptar. Sayıştay, öncelikle, ajansların çoğunluğunun meri personel yönetmeliğinin bir gereği olarak insan kaynakları politikası geliştirdiğini ama bu politikaların yasal zorunluluğu yerine getirmekten öte gidemediğini, yapısal çözüm üretmediğini değerlendirir (2018: 104-105). Yani, ajansların, insan kaynaklarına yön verebilecek politikaları yoktur. Dahası, ajansların personel ihtiyacını planlayan stratejileri de yoktur ya da sağlıklı değildir ve bu sebeple Bakanlık koordinasyonunda bütün ajanslar için personel fazlalığı ya da eksikliğinin önüne geçecek bir norm kadro çalışmasının yapılması ihtiyacı vardır (Sayıştay, 2018: 105). Nitekim, uzun dönemli insan kaynakları ihtiyaç planlaması ve iş yükü analizi benzeri çalışmalar yapılmadığından personel ihtiyacı somut kriterlere göre değil kişilerin tecrübe ve inisiyatifleriyle belirlenmektedir (Sayıştay, 2018: 106). Üstelik, personel istihdamında mevzuatla belirlenen oransal üst limitler de aşılmaktadır (Sayıştay, 2018: 122). Mevcut çalışanlar bakımında ise 5449 sayılı yasanın gerekçesi ve hükümlerinde açıkça yer bulan personel performans ölçüm ve değerlendirme sistemi ajansların yarıya yakınında bulunmamakta ya da etkin işletilememektedir, bulunanlarda ise standart uygulama ve/veya objektif kriterlere dayanma sorunu vardır (Sayıştay, 2018: 122). Ayrıca, Sayıştay (2018: 110-112, 114-116) personel alım sürecine ilişkin olarak mevzuatta hukuki boşluklar ve uygulamada sorunlar saptar. Buna göre, yabancı dil belgesinin geçerlilik süresi, destek personeli özelinde işe alımlar için öğrenim/KPSS/iş tecrübesi/dil şartı, sözlüye çağrılacak aday sayısı ve

üniversitelerin eğitim fakültesi matematik bölümü mezunlarının uygunluğu hususlarının mevzuat hükümlerinde açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. İşe alım süreçleri sağlıklı işletilemediğinden gerekli şartları taşımayan personel istihdam edilebilmektedir. Mevzuat doğrultusunda geçmiş iş tecrübesine göre istihdam edilen personelin tecrübe süresi ve alanı sağlıklı teyit edil(e)mediğinden iş başvurularında sunulan geçmiş iş deneyiminin ajans görev ve ihtiyaçlarına uygunluğunu kontrol edecek mekanizmalar gereklidir (Sayıştay, 2018: 113-114). Son olarak, ajanslarda hukukçu yordamıyla değil inisiyatiflerle iş sözleşmesi hazırlanabilmekte olup personelin haklarını temin edecek standart iş sözleşmesine ihtiyaç vardır (Sayıştay, 2018: 116-117).

Sayıştay, 2018 yılı denetiminde 2017 yılındakilerden sayıca daha az bulguya yer verir. Ekim ayında yayınladığı rapordan önce yürürlüğe giren 2019 tarihli Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'ni denetiminde esas alır (Sayıştay, 2019: 43). Bir önceki yılın bulgularına karşılık gelen yönetmelik düzenlemeleriyle ajansların insan kaynakları politikasını tanımlar. Bu düzenlemeleri birer tedbir olarak raporladığı değerlendirilebilir. Örneğin, etkin bir insan kaynağı planlamasına, personel rejimindeki hukuki boşlukların giderilmesine ve personel performans sistemine ihtiyacı tekrarlamaz. Yönetmeliğin bu hususları düzenleyen maddelerine atıfta bulunur. Yönetmelik ile aşılmadığını değerlendirdiği mevcut ya da yeni bulgulara yer verir. Buna göre, iş tecrübesiyle istihdam edilecek personelin tecrübe alanları ve teyit süreci ile ilgili sorun devam etmektedir (Sayıştay, 2019: 88-89). Standart bir iş sözleşmesi hala mevcut değildir (Sayıştay, 2019: 89). Birim yöneticiliği atamalarında mevzuatla yetkilendirilen yönetim kurulu mevzuata aykırı şekilde yetkisini genel sekretere ya da ilgili ilin valisine bırakabilmektedir (Sayıştay, 2019: 59-60). Ayrıca, koordinatör kurum Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bir iç genelgeyle kendini ajansların birim yöneticisi atamalarında yetkili kılmasından bahisle Sayıştay, yönetmelikte ve bakanlar kurulu kararında yönetim kuruluna verilmiş bir yetkinin bir iç genelgeyle devralınmasını hukuka uygun bulmaz (2019: 173-175). Burada, Bakanlığın ajansları koordinasyon rolünün, bağlamının dışına çıkarak idari açıdan hiyerarşik zemine taşındığı görüşündedir.

Kadro ve Statüsyeye Göre Beliren Sorunlar

Sayıştayın, denetimlerinde her bir personel kategorisi için ayrı ayrı bulguları mevcuttur. Bu bulgular kadro ve statülerin tasarımları itibarıyla uygulamaya sorun taşıdığına ve zamanla kamu personel rejiminin bütününe ilgilendiren düzenlemelerin kalkınma ajansı çalışma ilişkilerindeki aksaklıkları derinleştirdiğine işaret eder. Ayrıca, karar mercilerinin sorun alanlarına etkin ve kısa sürede müdahale etmediğini, tedbir geliştirecek çaba göster(e)mediğini açığa çıkarır.

Bu bağlamda, ilk olarak, uzman personel açısından bakıldığında, Sayıştay (2018: 106-107 & 2019: 87) bu personel kategorisinin istihdam süreçlerini kariyer meslek yapısına uygun bulmaz. İş Kanunu'na tabi çalışmakla birlikte bu personelin istihdam koşullarını 657 sayılı DMK'da (Madde/36) sayılan kariyer meslekler gibi

yapılandırmayı önerir. Ajansların kamu tüzel kişiliğini haiz olması, yapılan işin uzmanlık gerektirmesi ve zaten özel bir sınavla seçimin yapılması bu personelin statüsünün 657 sayılı DMK'ya bağlı çalışan uzmanlarınkiyle belirli ölçüde örtüşüğünü gösterir. Bununla birlikte, ajans uzmanları için kamu personel rejimindeki benzerleri gibi yetiştirme dönemini kapsayan bir yardımcılık statüsü ve akabinde yardımcılıktan uzmanlığa bir yeterlilik sınavı veya uzmanlık teziyle geçiş söz konusu değildir. Unvan, pozisyon ve özlük hakları itibarıyla mesleki kıdemi ayırt etmeyen ve kariyer imkanları sunmayan bu istihdam biçimi personelin motivasyonunu düşürmekte ve kurumdan ayrılmalara bir gerekçe olabilmektedir. Uzman personelin istihdam biçiminin Sayıştayın başlangıçtaki raporlarına girmemesi, son iki denetime bu mahiyetle konu olması çarpıcıdır. Bu istihdam biçimindeki olumsuzlukların zamanla açığa çıktığı düşünülebilir.

İç denetçi kadrosu ise Sayıştay raporlarına daha erken konu olur. Sayıştay (2014(a): 9), 2012 denetiminde ajanslarda mevzuatın bir gereği olan iç kontrolün fiilen etkin işlemediğini saptar. 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılı denetimlerinde mevzuatta tanımlı koşulların iç denetçi istihdamını zorlaştırdığını raporlar ve değiştirilmesi gerektiğine hükmeder (2014(b): 20-21; 2015: 18-19; 2016: 23-24; 2017: 27-28). Bu konuda DKK da Sayıştay ile hemfikirdir (2014: 792). 2017 yılı raporunda Sayıştay (2018: 201-202, 205-206), iç denetçi istihdamını mümkün kılacak bir mevzuat değişikliğinin halen yapılmadığına ve iç denetçi eksikliğinin ajanslarda denetim boşluğu yarattığına dikkat çeker. Bu esnada, koordinatör kurum Kalkınma Bakanlığı 2010 yılında yeterli nitelikte aday bulunamadığından sadece sekiz ajansta iç denetçi istihdam edilebildiğini belirtir (2011: 23). Bakanlık bu sayının 2011'de on altıya çıktığını, sonraki yıllarda ise düzenli olarak azaldığını ve üç denetçiye kadar indiğini raporlar (t.y.(a): 28; 2013: 31; t.y.(b): 18; t.y.(c): 31; t.y.(d): 11-12). Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, koordinasyon rolünü devraldığına iç denetçi istihdamını kolaylaştırıcı düzenlemelerin değerlendirildiğini raporlar (t.y.(a): 28; t.y.(b): 27). 2019 yılında ise Bakanlık gerekli düzenlemelerin yapıldığını ve iç denetçi istihdamının planlandığını duyurur (t.y.(c): 28). Öte yandan, Sayıştay, 2019'da yayımladığı son denetim raporunda (201-204) halen ajansların sadece dördünde iç denetçi bulunduğuna ve ajanslarda iç denetimin yapılmadığına, denetim boşluğunun devam ettiğine dikkat çeker.

Bir diğer kategori olan destek personel için, ilk defa DDK ve 2017 yılından itibaren de Sayıştay değerlendirme ve önerilere yer verir. DDK açısından destek personelin iş tanımı ve kariyer olanakları arasında kamu personel rejimindeki uygulama ışığında bir tutarlılığın sağlanması gereklidir (2014: 789-791). Buna göre, ajans destek personelinin 657 sayılı DMK'ya göre (Madde/36) ücret bakımından emsali yardımcı hizmetler sınıfında çalışanlar olarak belirlenmiştir ama iş tanımı itibarıyla muadili genel idare hizmetlerinde çalışanlardır. Bu personelin kamu personel sistemindeki muadilinin iş tanımıyla uygun şekilde tespit edilmesi ihtiyacı vardır. Üstelik, destek personel için mevzuat ile öngörülen toplam personel sayısının %20'si sınırlaması da temizlik ve güvenlik hizmetleri adıyla hizmet alımı

yapılarak çalıştırılan personel ile aşılmaya çalışılmaktadır. Destek personeli için yapılan sınırlamanın ihtiyacı karşılayıp karşılamadığı analiz edilmelidir. DDK'nın tespit ve önerilerinden Sayıştay'ın denetimlerine, destek personel için kamudaki emsal kadronun bazı ajanslarda şef bazılarında müdür olarak belirlendiği, derece ve kademe de uygulama birliğinin olmadığı görülür (2019: 90). Bununla birlikte, yukarıda ifade edildiği üzere, destek personelin istihdam sürecinde öğrenim/dil/KPSS/iş tecrübesi şartlarıyla ilgili hukuki boşluklar mevcuttur. Ayrıca, destek personeli iş başvurusu yaptığı alanlar haricindeki yerlerde göreve başlatılabilmektedir (Sayıştay, 2018: 117-118). Son olarak, DDK'nın tespitiyle ajanslarda taşeron işçiler ile destek personel arasında fiyiyatta yaşanan görev karmaşası Sayıştay için yeni hukuki düzenlemeler ışığında farklı bir bağlama taşınmıştır. 696 sayılı KHK ile taşeron çalışanların sürekli işçi kadrosuna alınması ajans mevzuatındaki kadro yapısına ilave bir personel kategorisi eklemiş ve ek hukuki düzenlemeler gerektirmiştir (Sayıştay, 2018: 60). Ajanslarda şoför, temizlik, güvenlik, büro personeli gibi görevlerde 412 personel sürekli işçi olarak kadroya alınmıştır (Sayıştay, 2019: 78). Bu personelin iş tanımı meri personel yönetmeliği ile destek personelinin görev tanımı dışında kalan işler şeklinde yapılmıştır. Mesleki yetkinlikler/gelişim dahil özlük hakları için ajans personel rejimi çerçevesinde ve ajansların görevleriyle ilişkili olarak hususi bir tanıma gidilmemiştir. Taşeron oldukları dönemde Kalkınma Bakanlığının genel faaliyet raporlarına yansımayan bu personel sürekli işçi sıfatıyla Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının raporlarındaki personel sayılarında yerini almıştır.

Ajansların hizmet birimlerinden yatırım destek ofislerini (YDO) ilgilendiren insan kaynakları politika ve uygulamalarında da eksikler/aksaklıklar bulunur. 2014 tarihli Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği hükümleri uyarınca adımlar atılması gereklidir. 5449 sayılı yasa (Madde/15) YDO'lar için biri koordinatör en çok beş uzman personel öngörür. Yönetmelik, yasadaki düzenlemeye ilave olarak asgari uzman sayısı tanımlar. YDO'larda artık en az üç uzman personel bulundurulacaktır. Beş olan azami uzman sayısı ise gerekli görülürse yönetim kurulu kararı ve Bakanlık onayıyla artırılabilir. Uzman sayısı üçün altına düşerse personel istihdamı yapılarına kadar yönetim kurulunca ivedilikle geçici görevlendirme yapılacaktır. Hatta, YDO'larda destek personel de istihdam edilebilecektir. Bu yasal çerçeveye YDO'ların personel kapasitesi 2017 yılından başlayarak Sayıştayın gündemine yansır. Ajansların görev tanımıyla mevcut kaynakları arasındaki dengesizliğin bir boyutu da YDO'larda personel sayısının son derece yetersiz olması, yasal asgari personel sayısının dahi sağlanamamasıdır (Sayıştay, 2018: 23, 84-85). 2017'de otuz bir 2018'de ise yirmi sekiz YDO'da mevzuatla öngörülenden az sayıda personel mevcuttur (Sayıştay, 2019: 67). YDO'ların görev ve sorumluluklarıyla ilgili tespit edilen eksiklerin/aksaklıkların bir sebebi de, Sayıştaya göre (2018: 23), personel sayısındaki yetersizliktir. Bu, DDK'nın YDO yönetmeliğinden önce yapmış olduğu tespitin geçerliliğini koruduğuna karine olarak görülebilir. DDK'ya göre (2014: 788), YDO'lar görev mahallerini yatırımcı çekecek/yönlendirecek düzeyde tanınamaktadır

ve yatırımcıyı tatmin edecek veri, bilgi ve birikime sahip değildir. Diğer taraftan, koordinatör Bakanlıklar, ajanslar üzerine genel faaliyet raporlarında YDO'larca yapılmış tanıtım, bilgilendirme, organizasyon, danışmanlık, izin ve ruhsat işlemleri gibi faaliyetlerin sayısı ile personele sağlanan eğitim/seminer programlarına yer verir. Denetimlerde dikkat çekilen eksikler/aksaklıklar üzerine alınan/planlanan tedbirlerden bahsetmez.

Son olarak, hukuk müşavirliği unvanı için bazı düzenlemeler ve uygulamalar denetimlere konu olur. Bu kadro 5449 sayılı yasada yer bulmaz. 2006 tarihli personel yönetmeliği (Madde/3-ğ) ise genel sekreteri diğer kadrolarla birlikte "*hukuk müşavirliğinden sorumlu uzman personel*"ın de yöneticisi olarak tanımlar. 2013 yılından itibaren denetimlerinde Sayıştay (2014(b): 7; 2015: 8; 2016: 9; 2017: 9), ajanslarda hukuk ile ilgili iş ve işlemlerin ayrı bir çalışma birimiyle değil YPK kararı uyarınca istihdam edilen hukuk müşaviri eliyle yürütüldüğünü raporlar. 2015 ve 2016 yılında, ayrıca, 2014/8 sayılı YPK Kararı'yla "*hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu personel*" için birim yöneticileri ve iç denetçiyle aynı ücretin tespit edildiğine yer verir (Sayıştay, 2016: 25 & 2017: 47). Sayıştay, 2017 ve 2018 yılı denetimlerinde hukuk müşavirliği görevine ve ajansların hukuki işlemlerinin nasıl yürütüldüğüne daha detaylı eğilir. Hukuk müşaviri unvanı için YPK kararlarında, yönetmeliklerde ve ilgili diğer hukuki belgelerde yer verilen tanım ve düzenlemeleri belirterek bu unvanın taşınması gereken şartlar, görev ve yetkiler hususunda başkaca düzenleme bulunmadığını not eder (Sayıştay, 2018: 56). Sayıştay (2018: 62) ajanslarda hukuk müşavirliği hizmetinin içerik ve örgütsel olarak tanımlanması ihtiyacını tespit eder ve Ajans mevzuatında bu yönde bir düzenleme birliğine gidilmesi gerektiğine hükmeder. Bağlantılı olarak, bu hizmeti görececek personelin nitelikleri, görev tanımı ve yetkileri için de düzenleme yapılmalıdır (Sayıştay, 2018: 62-63). Sayıştayın bu tespit ve hükümleri 2019 tarihli personel yönetmeliğinde karşılık bulur. Yönetmelik, hukuk müşavirliği unvanını personel rejimi içinde tanımlar. Sayıştay (2019: 44), yönetmelik tanımının görev ve yetkiler bakımından yeterli detayda olmadığı kanaatinde. Ayrıca, hukuk müşaviri istihdam edilememesi durumunda yönetmeliğin öngördüğü sözleşmeyle avukatlık hizmeti alma seçeneğine başvuran ajanslar açısından bir değerlendirme yapar. Hizmet alımı yoluyla hukuki iş ve işlemlerini gördüren ajanslar için hizmet kalitesi ve maliyet etkinliği sorunu saptar (Sayıştay, 2019: 72-74).

Özetle, Kalkınma ajansı personel rejiminin başlangıç aşamasındaki sorunları daha ziyade DDK raporunda görülmektedir. Zira, Sayıştayın başlangıç yıllarındaki denetimleri yoğun bir değerlendirme ve sorgulama içermez. 2016 yılı denetimiyle birlikte Sayıştayın bulguları ve çözüme dönük hükümleri kalabalıklaşır. Bilhassa, 2017 ve 2018 yılı denetimlerinde hem ajanslar hem de onların koordinasyonundan sorumlu Bakanlık açısından yapılacaklar listesi hayli kabardır. Dinamizm ve esneklik ilkelerine dayalı olarak tasarlanan bir personel rejiminin uygulamasında hukuki boşluklar, mevzuata aykırılık, mevzuatın uygulanamaması ve kamu personelinin tamamını ilgilendiren yasal düzenlemelerden doğan sorun alanlarına

rastlanır. Hem DDK hem de Sayıştay denetimlerinde tespit edilen bu sorunlara tasarım sürecine hakim olan dinamizm idealiyle örtüşebilecek bir hızda müdahale edildiğini değerlendirmek güçtür. Öyle ki, bulgular denetim raporlarında tekrarlayabilmekte ya da alınan tedbirler bazı yeni bulgulara el verebilmektedir. Resmin diğer tarafında, ajansların genel koordinasyonunu yürüten önce Kalkınma Bakanlığı ve sonra Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ajanslar üzerine yayımladıkları yıllık genel faaliyet raporlarında personel sayıları, sağlanan eğitim programları ve varsa yapılan ilgili mevzuat düzenlemesi üzerine rutin denebilecek bir içerik sunar. Denetimlerin geneline yansıyan yapısal dönüşüm/müdahale ihtiyacına dair tedbirler/planlar üzerine etraflıca durmazlar.

Sonuç

Bu çalışma, 2019 verileriyle (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, t.y.(c): 11), 1263 çalışanı ilgilendiren bir personel rejiminin tasarlandığı ve uygulandığı çerçeveyi tartıştı. Kamu personel rejimindeki daha geniş bir arka plana dayanan ve 5227 sayılı yasa ile somutlaşan bağlamı, devlet teşkilatı içinde kendine özgü (sui generis) kurum olarak yerini alan kalkınma ajansları (Sayıştay, 2018: 55 & 2019: 43) üzerinden kavramaya çalıştı. Gündoğdu'ya atıfla (2009), üretken yatırımları ve üretim süreçlerini bölgesel ve yerel ölçekte yönlendirmek üzere donatıldıkları araçlarla kalkınma ajansları Türkiye'de, devlet biçiminde ekonomik, politik, kurumsal ve mekansal düzlemde neoliberal ekonomi politığın gereklerine uyarlanmış yeni bir müdahalecilik mantığını temsil eder. Küresel rekabet koşullarında klasik/hantal olarak nitelenen bürokratik yapıların verimliliği özel sektör mantığıyla kıyaslanır ve sorunsallaştırılırken dinamik bir kurumsallaşma örneği olarak takdim edilirler. Yerel ve bölgesel ölçekte kalkınma misyonu ile idari teşkilat içinde, pilot uygulama sayılmazsa, 2010'dan beri yerini alan bu kurumlar personel rejimleriyle de bir dönüşümü haber eder. Kamu istihdam politikalarındaki esneklik eğilimlerinin izlerini sürmeye elverişli çalışma ilişkileri pratiği geliştirir.

Kalkınma ajansları personel rejimi, tasarımda, kuruluş kanunu gerekçesindeki ifadelerle küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroya tekabül eder. Ajansların insan kaynakları politikaları gerek 2006 gerekse 2019 tarihli personel yönetmeliklerinde (Madde/4&5) demokratik olarak değerlendirilebilecek bir anlayışla tanımlanır. Bu çerçevede, ajanslar, alanında uzmanlaşmış, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan niteliklere sahip personelin istihdamını ve bu personelin niteliklerinin geliştirilmesini ve sürdürülebilirliğini sağlayacak bir insan kaynakları politikası geliştireceklerdir. Zira, etkin ve verimli hizmetler için bu nitelikleri haiz personel zaruridir. Bu amaçla, personelin uygun nitelikte seçimi, işin gereğince yetiştirilmesi, etkin bilgilendirilmesi, yaratıcılığını kullanabileceği çalışma koşullarına sahip olması, kişiliğine saygı, eşit muamele görmesi ve motivasyonunun/bağlılığının pekiştirilmesi gibi ilkeler benimsenir. Ayrıca, insan kaynakları politikasının oluşturulması sürecine personelin katılımının temin

edilmesi ilkesi de hükme bağlanır. Personelin aktif katılımını temin edecek bu tasarruftan yönetmeliklerin ajans çalışma ilişkilerinde demokratik bir bağlam amaçladığını değerlendirmek mümkündür. Bu yasal zeminde, o dönem kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Kalkınma Bakanlığı uygulamanın başlangıcında yer yer romantik ve idealist bir üslupla sürecin etkin şekilde uygulandığını beyan eder. 2011 yılı genel faaliyet raporunda Bakanlık (t.y.(a)), kalkınmayı yeşertmek, deneyimi harmanlamak, çabayı ödüllendirmek, niteliği seçmek, saygınlık ve sadakat gibi niteliklemlerle ajansların kurumsal ve insan kaynakları profilini çıkarır.

2014 yılında DDK'nın ve 2012 yılından itibaren Sayıştayın kalkınma ajanslarına yönelik yürüttüğü denetimler ise uygulamanın pürüzsüz olmadığını gösterir. İlk defa olarak, DDK (2014: 790) ciddi bir uyarıda bulunur ve 2011 tarihli 666 sayılı KHK'nın ajanslar üzerinde onların kuruluş felsefesiyle uyum olmayan olumsuz etkilerine dikkat çeker. Buna göre, personelin ücret bakımından kamuda emsal kadrolara eşitlenmesi ama kamu çalışma ilişkilerinin diğer özlük haklarından yararlanamaması, ajansların tercih edilmeyen kurumlar olmasına yol açmıştır. Ajanslarda ya personel özlük haklarının bütünüyle kamuda çalışan emsallerle eşitlenmesi ya da kuruluş felsefesine uygun bir sistemin tesisi ihtiyacı vardır. Akabinde, Sayıştay, denetimlerinde yıldan yıla kabaran yerindelik ve verimlilik odaklı saptamalar ve tavsiyeler raporlar. Zamanla personel sirkülasyonuna ilave olarak işe alımlarda başvuruların düşmesi eklenince Sayıştay, yakın zamanda (2019: 86), *"ajans personelinin ajanstan ayrılma sebepleri detaylı bir şekilde araştırılmalı, nitelikli personel istibdamının sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulabilmesini teminen ajansların kuruluş felsefesine uygun düzenlemeler yapılmalıdır"* önerisinde bulunur. Yani, kuruluş kanunu gerekçesindeki ifadeyle (Başbakanlık, 2005: 5, 9, 11) klasik kamu kurumlarının hantallığından uzak, etkin ve dinamik bir örgütsel yapı olarak kurulan kalkınma ajanslarında nitelikli ve çekirdek bir teknik kadroyu temin etme güçlüğü vardır.

Bu bağlamda, denetim otoriteleri tasarım aşamasında öngörülen insan kaynağı kapasitesinin temini için giderilmesi gereken çeşitli eksiklere/aksaklıklara temas eder. Bu eksikler/aksaklıklar, bir bütün olarak bakıldığında, normlar hiyerarşisini delebilen kararlara, düzenlemelere ve uygulamalara varabilmekte; kimi idari kararların ve mevzuat düzenlemelerinin uygulanmasını ise olanaksızlaştırabilmektedir. Bütün bunlar başından itibaren mevcut hukuki boşluklardan kaynaklanmakta; dahası, ücret rejiminde, görevlendirmelerde, işe alım süreçlerinde kuralsızlık ve keyfiyet içeren sonuçlara uzanabilmektedir. Bütçesi kamu kaynağı olan ajanslarda, uygulamada bütünlük ve yeknesaklık sağlanamadığından, ajanstan ajansa değişen ve maliyet etkinliğiyle bağdaşmayan pratikler içerebilmektedir. Bireysel inisiyatiflere dayanan uygulamalarla ilgili olabilmektedir. Kamu personel rejiminin bütünüyle ilgili, yani üst ölçekli politika ve düzenlemelerin ajans personel rejimine yansımalarından ileri gelebilmektedir. Dolayısıyla, kalkınma ajansları personel rejiminin tasarım sürecinde öngörülen hali uygulamadaki suretinden farklı boyutlar kazanabilmiştir.

Diğer taraftan, kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Bakanlıkların raporladıkları faaliyetlerde bu eksikler/aksaklıklar için ne tür çalışmalar yapıldığı/planlandığı üzerine kapsamlı bilgi mevcut değildir. Denetim raporlarında tekrarlayan bulgular bu yönde yetersiz kalındığına işaret eder. Hızlı müdahalelerin ve etkili tedbirlerin eksikliğinde, kalkınma ajansları personel rejiminin uygulamasındaki karmaşanın, bu kurumların kuruluş aşamasına benzer şekilde, yargı mercilerince çözümlenebildiği görülmektedir. Yargı süreçlerinde ise kamu kaynaklarının etkin kullanımı prensibiyle uyuşmayan durumların gelişebildiği, Efe'nin tespitiyle (2016), anlaşılmaktadır. Kalkınma ajansı iç denetçiliği yapmış olan Efe (2016: 86), çalışma ilişkilerindeki karmaşa sürerken yargı mercilerine taşınan işten ayrılmalarda *“davaların personel lehine sonuçlanmasından dolayı”* kamu kaynaklarıyla vekalet ücretlerinin ve mahkeme harçlarının ödendiğine; bir nevi kamu zararı oluşabildiğine dikkat çeker. Bu tespit kapsamında ödenen tazminatların ve işe iade sürecine dek olan iş kaybının da göz önünde bulundurulması gerekir.

Neticede, kalkınma ajansları personel rejimi bizzat bu kurumların karar mercilerinin, koordinasyon rolüyle geçmişte DPT'nin, sonra Kalkınma Bakanlığının ve halen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının, ayrıca ulusal ölçekte yasa koyucunun yer aldığı çok aktörlü bir karar alma mekanizmasıyla düzenlenmekte ve yürütülmektedir. Son durumda, 2019 yılında yürürlüğe giren personel yönetmeliği kalkınma ajanslarının çalışma ilişkilerini düzenlemektedir. Sayıştayın, son denetimindeki değerlendirmelerinden meri yönetmeliği personel rejimindeki eksikleri/aksaklıkları gidermek üzere bir adım olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, bir yandan kimi eksikler/aksaklıklar ya devam etmekte ya da yeni sorunlar belirlemektedir (Sayıştay, 2019). Diğer yandan, meri yönetmeliğin, uygulamaya nasıl yansıtacağı, büyük oranda kendinden öncekinin hükümlerini içermesi dolayısıyla önemlidir. Denetim otoritelerinin kalkınma ajansları üzerine gelecek raporları, yeni yönetmeliğin bu kurumların personel rejimine vereceği şekle ışık tutacaktır. Bu arada, ajansların nitelikli ve sürdürülebilir insan kaynağı temin etmekte yaşadığı güçlüğü onların bölgesel kalkınma girişimlerine etkisi ayrıca inceleme gerektiren bir konudur.

KAYNAKÇA

- Anayasa Mahkemesi. (1972) **1971/7 Sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 13935.
- Anayasa Mahkemesi. (1988) **1988/8 Sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 19908.
- Anayasa Mahkemesi. (1993) **1993/7 Sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 21612.
- Anayasa Mahkemesi. (1994) **1994/42-2 Sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 22181.
- Anayasa Mahkemesi. (2007) **2007/91 sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 26796.
- Anayasa Mahkemesi. (2012) **2012/205 sayılı Karar**, Resmi Gazete No. 28791.
- Bahçe, S., & Eres, B. (2014) "İktisadi Yapılar, Türkiye ve Değişim", Alp kaya, F. Ve Duru, B. (der.) **1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim** içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 17-68.
- Boratav, K. (2012) **Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2009**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020) "Kamu Sektörü İstihdamına İlişkin Veriler, II. Çeyrek: Haziran, 2020", **Kamu İstihdamı** içinde, <http://www.sbb.gov.tr/kamu-istihdami/> (8.11.2020).
- Devlet Denetleme Kurulu. (2014) **Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi**, y.y.
- Efe, A. (2016) "Türk İdari Yapılanma Geleneğinde Sıra Dışı Bir Kamu Personel Rejimi: Kalkınma Ajansları Örneği", **Sayıştay Dergisi**, 100, 61-88.
- Gilbert, N. (2002) **Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility**, New York: Oxford University Press.
- Güler, B. A. (2005) **Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Gündoğdu, İ. (2009) "Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel-Coğrafi Materyalist bir İnceleme", **Praksis**, 19, 267-302.
- Jessop, B. (2002) **The Future of Capitalist State**, Oxford: Polity Press.
- Kalkınma Bakanlığı. (2011) **Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013) **Kalkınma Ajansları için 2012 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. (t.y.(a)) **Yerel Desenler: Kalkınma Ajansları 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı. (t.y.(b)) **Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu**.
- Kalkınma Bakanlığı. (t.y.(c)) **Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu**.
- Kalkınma Bakanlığı. (t.y.(d)). **Kalkınma Ajansları 2016 Yılı Genel Faaliyet Raporu**.
- McDonald, D. A. (2016) "To Corporatize or Not to Corporatize (and If So, How?)", **Utilities Policy**, 40, 107-114.
- Müftüoğlu, B. G. (2012) "Türkiye'de Yeni Emek Denetim ve Kontrol Alanı: Kalkınma Ajansları", **Çalışma ve Toplum**, 2(33), 95-116.
- Mülayim, B. O. (2018) "Kalkınma Ajansları Personel Ücret Rejimi Karmaşası", **Çalışma ve Toplum**, 3(58), 1335-1360.

- Özmen, A. Ö. (2017) **Kamuda Güvencesizlik: Uyum ve Direniş**, İstanbul: NotaBene Yayınları.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (t.y.(a)) **Kalkınma Ajansları 2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu.**
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (t.y.(b)) **Kalkınma Ajansları 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu.**
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (t.y.(c)) **Kalkınma Ajansları 2019 Yılı Genel Faaliyet Raporu.**
- Sayın, A. K. (2013) "ILO Normlarının ve Örgütün Denetim Mekanizmasının Türk İş Hukukuna Etkisi", **Çalışma Dünyası Dergisi**, 1(1), 11-34.
- Sayıştay Başkanlığı. (2014(a)) **Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2014(b)) **Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2015) **2014 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2016) **2015 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2017) **2016 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2018) **2017 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.**
- Sayıştay Başkanlığı. (2019) **2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu.**
- Sever, D. Ç. (2013) "Kamu Hizmetlerinde Biçimsel Ölçütte Çözülme ve Anayasa'nın 128. Maddesinin I. Fıkrası", **Ankara Barosu Dergisi**, (3), 247-268.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2003) **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İşleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)**, Sıra Sayısı: 349, T.B.M.M. 22. Dönem.
- T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2005) **Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyon Raporları (1/950)**, Sıra Sayısı: 920, T.B.M.M. 22. Dönem.