

Kalkınma Ajansları Personel Ücret Rejimi Karmaşası*

Baki Oğuz MÜLAYİM**

Öz: Kalkınma ajansları, 5449 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Avrupa Birliği uyum sürecinde kurulan kurumlardır. Esas olarak bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak amacı doğrultusunda kurulmuşlardır.

Kuruluş sürecinde, kalkınma ajanslarının nitelikli personel açısından tercih edilebilir bir kurum olması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda, işçi statüsündeki personele yüksek ücret verilmiştir. Ancak 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 15.01.2012 tarihinden sonra işe giren personele, kamuda aynı işi yapan memura verilen ücretin verilmesi öngörülmüştür. Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararnameyi iptali sonrasında, 6495 sayılı Kanun ile aynı düzenleme tekrar getirilmiştir. Kuruluş aşamasında öngörülen yüksek ücret politikası, bu şekilde terk edilmiştir. Yapılan düzenlemeler sonrasında, kalkınma ajanslarında personel ücret rejimi ikiye ayrılmıştır. Personel ücret rejimleri arasında, ücret farkı oluşmuştur. Bu fark, giderek de artmaktadır. Toplu iş sözleşmelerinin de kalkınma ajanslarında uygulanmaya başlaması sonrasında kalkınma ajanslarında tam anlamı ile bir personel ücret rejimi karmaşası yaşanmaktadır. Bu karmaşanın çözülmesi için yasal bir düzenlemenin yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. Çalışmamızda konu, mevzuat kapsamında detaylı olarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Kalkınma Ajansı Personeli, Personel Ücret Rejimi, 666 sayılı KHK, 6495 sayılı Kanun.

Personnel Wage Regimes Complexity of Development Agencies

Abstract: Development Agencies are established by the Law No. 5449. They have been established in the European Union integration process. They are mainly aimed at realizing regional development and removing developmental differences between the regions.

In the establishment process, development agencies are targeted to be a preferred institution by qualified personnel. In this direction, the personnel in worker status were given high wages. However, with the Decree Law No. 666, it is foreseen that the salary of the officer who

* Makale Geliş Tarihi: 14.08.2017

** Dr. Öğr. Üyesi Necmettin Erbakan Üniversitesi Hukuk Fakültesi İş ve Sosyal Güvenlik Hukuku Anabilim Dalı

does the same job given to the personnel who entered the employment after the date of 15.01.2012. Following the cancellation of the Constitutional Court's decision, the same regulation was enacted with Law No. 6495. The high wage policy has been abandoned envisaged in the establishment phase of development agency by this way. After the regulations made, the personel wage regime is divided into two. After the collective labor contracts are implemented in the development agencies, there is a complete complexity about staff wage regime in the development agencies. There is a need to make a legal regulation to resolve this complexity. In our study, the subject has been examined in detail within the scope of the legislation.

Key words: Development Agencies, Development Agency Personnel, Personnel Wage Regime, Decree Law No. 666, Law No. 6495.

Giriş

Bölgesel kalkınma kavramının ekonomi literatürüne girmesi, II. Dünya Savaşı sırasında, gelişimi ise sonrasında olmuştur. Günümüzde bölgesel gelişimin kavramsallaştırılması sürecinde ve bölgesel politikaların uygulanmasına yönelik stratejilerde, önemli değişimler ve gelişmeler yaşanmıştır. Bölgesel gelişme politikalarındaki bu değişimlerle beraber gelen gelişim süreci, başta Avrupa ülkeleri olmak üzere birçok ülkede yerel düzeyde yeni düzenleme mekanizmalarının oluşmasına, yerel düzenlemelerin, yeni yerel kurum ve kuruluşların ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Aslan, 2010:87).

Dünyada, özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda giderek yaygınlaşan kalkınma kuruluşlarının ortak niteliklerini tanımlamak üzere “model kalkınma ajansları” kavramı ortaya atılmıştır. Buna göre bölgesel kalkınma kuruluşlarının en dikkat çekici ortak özellikleri, yarı kamusal yapıya sahip olmaları, bunun yanı sıra yönetimlerinde özel sektörün de yer almasıdır. Kalkınma ajanslarının diğer temel özellikleri ise bölge içindeki firmalara yönelik stratejik ve mali destek sağlaması, bölgenin çeşitlilik gösteren sorunlarına farklı araçlar kullanarak fakat tek elden, bütüncül çözümler geliştirmeleridir. Kamu dışındaki paydaşları da bünyesinde barındıran yönetim kurulları ve kalkınma kurulları sayesinde kalkınma ajansları, yarı kamusal kimliğe sahiptir. Kalkınma ajansları, bu yapısı ile idari yapıyı zenginleştirmiştir (Erbaş, 2014:102; Sertesene, 2015:1).¹

¹ Nitekim bu doğrultuda 5449 sayılı Kanunun 10. maddesinde yönetim kurulunun, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il

Kalkınma ajansları, ürettikleri bölge planları ile kendi bölgelerindeki illerin tümünün sorunlarına bütüncül, çok sektörlü çözümler sunmaktadır. Ajansların kapsayıcı ve çok boyutlu görevleri arasında yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek sağlamak, bölge planı hazırlamak ve planın uygulanmasını sağlamak adına projelere destek vermek, yerel işbirliklerini geliştirmek, bölgesel rekabet gücünü arttırmak adına araştırmalar yapmak, bölgedeki yatırım ortamını geliştirmek ve tanıtmak ile girişimciliği desteklemek sıralanabilir (Erbaş, 2014:79; Sertesin, 2014:1).

Kalkınma ajanslarının bu model üzerinden yapılması, eleştiri konusu da olmaktadır (Aslan, 2010:85). Zira Türkiye'nin de ajans sistemini benzer bir yapıda oluşturduğu içe dönük, yerel firmaları destekleme odaklı modelin günümüzde geçerliliğini kaybettiği ileri sürülmektedir. Bilgiye erişimin artan öneminin, bölgesel kalkınma kuruluşlarını daha dışa dönük olmaya zorladığı ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra eski modelin tek elden, çok fonksiyonlu bir yapıyla tüm sorunlara çözüm üreten yaklaşımının yeterli olmayacağı, kalkınma ajanslarının bölgelerinin tüm meselelerine çözüm üretme eğilimi nedeniyle sadece kendi yetki sınırları için stratejiler geliştirerek komşu bölgeler ve dış dünya ile bağlantıları yeterince değerlendiremediği, yerel işbirlikleri kurma ve koordinasyon sağlama işlevlerinin geri planda kaldığı ve ağırlığın mali destek sağlama işlevine verilmesi eleştirilmektedir (Sertesin, 2015:2). Ancak mali destek sağlama işlevi de sınırlı bir şekilde gerçekleşmektedir. Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde² esas itibarı ile başarılı proje fikirlerinin desteklenmesi, esas alınmamaktadır. Kanaatimizce kalkınma ajansları, hâlihazırdaki mevzuat yapısı ile 5449 sayılı Kanunda öngörülen amaçları, yerine getirmekten uzaktır.

AB üyeliği süreci, Türkiye'de kalkınma ajanslarının kuruluşunda en önemli sebeptir (Cankorkmaz, 2011:125). Küresel eğilimler ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum gereğince, 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 ile bölgesel kalkınmacılığa yansıtılmıştır (Aslan, 2010:85; Tamer, 2010:7; Efe, 2016:62).³ Bölgeler arası gelişme farklılıklarının giderilmesi ve

genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacağı; ayrıca birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilcinin Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirleneceği düzenlenmiştir.

² 08.11.2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazete.

³ Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye'den, orta vadede "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında "Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması" istenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, Avrupa Birliği'ne ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ve 2004-2006 dönemini içine alan Ön Ulusal Kalkınma Planının, "5.1-Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi" başlıklı bölümünün "Yönetişim Mekanizmalarının

kalkınmanın yayılarak, gelir adaletsizliklerinin giderilmesinin istenilmesi, bu kuruluşların önemini artırmıştır (Özer, 2012:52).

Türkiye, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun⁴ ile daha önce hiç uygulanmamış bir yönetim modeline kavuşmuştur. Kalkınma ajansları, geleneksel idare hukuku sistemimiz açısından farklı ve yenidir. Kalkınma ajansları, yönetimden yönetişime geçişin bir aşaması olarak değerlendirilmektedir (Erbaş, 2014:102). Yönetişim olarak adlandırabileceğimiz bu modelde, merkezden planlama uygulamasından farklı olarak oluşturulan yirmi altı bölge kendi belirleyeceği programlarla bölgesel ekonomik gelişme sağlamaya çalışacaktır (Koçberber, 2015:31).

Ancak kanaatimizce varılan noktada, kalkınma ajanslarında yönetim kurulu açısından yetki ve sorumluluk dengesi, tam anlamı ile kurulamamıştır. Bu nedenle yönetişim kavramı, gerçek manada hayata geçirilememiştir. Kalkınma ajanslarının yeniden yapılandırılması, kalkınma ajansı bünyesinde yer alan Yatırım Destek Ofislerinin öne çıkarılması uygun olacaktır.

5449 sayılı Kanun, 25.01.2006 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun genel gerekçesinde ulusal kalkınmanın, çeşitli toplum kesimleri ve bölgeler arasında dengeli bir işbölümü ile gerçekleştirilmesi, kalkınmanın getirilerinin kesimler ve bölgeler arasında dengeli dağılımına işaret edilmektedir (Aslan, 2010:99; Tamer, 2012:1). Ancak kalkınma ajansları, bu bakımdan da eleştirilmektedir (Cankorkmaz, 2011:126 vd.)

Güçlendirilmesi ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi” başlıklı alt bölümünde, bölge planlarının uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması, kamu ve özel sektör yanında sivil toplum kuruluşlarının da ekonomik imkânlarının plan stratejisi doğrultusunda harekete geçirilmesi ve kalkınma sürecine katılımın sağlanması hedefi doğrultusunda bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik kanun tasarısı gibi yasal düzenlemeler üzerinde çalışıldığı; “8.1-Yönetim” başlıklı bölümünde ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının Ön Ulusal Kalkınma Planının yönetim otoritesi olarak belirlenmiş olduğu ve uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi “ara kurumlara” devredilebileceği, bölgesel alanda hizmet birlikleri ve bölgesel kalkınma ajanslarının ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği ve orta vadede bölgesel gelişme alanındaki program ve projelerin yönetimine ilişkin görevlerin bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmesinin öngörüldüğü belirtilmiştir. Bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, 58. Hükümet tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan 03.01.2003 tarihli Acil Eylem Planında da gerçekleştirilmesi öngörülen önemli hukuki, kurumsal ve yapısal düzenlemeler arasında yer almıştır. Gerek Katılım Ortaklığı Belgesi gerekse Acil Eylem Planında yer alan kalkınma ajanslarının kuruluşuna ilişkin hususların Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde yer aldığı görülmektedir. Konu hakkında geniş bilgi için bkz. Devlet Denetlemek Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi, 772-773.

<https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF> (15.05.2017).

⁴ 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete. Kanunun genel gerekçesi için bkz.

<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0950.pdf> (15.05.2017).

5449 sayılı Kanunun 3. maddesinin 1. fıkrasında ajanslarının, bölgeler esas alınarak, Kalkınma Bakanlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı öngörülmüştür. Türkiye’de, yirmi altı adet kalkınma ajansı bulunmaktadır⁵.

Kanunun 3. maddesinin son fıkrasında kalkınma ajanslarının tüzel kişiliğe sahip olduğu, kanunda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde, özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ifade edilmekte, ancak tüzel kişiliğin niteliği hakkında kanunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi, kalkınma ajanslarının tüzel kişiliğinin kanun ile belirlendiğini, Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının kamu gücü ve yetkilerini kullanması, kalkınma ajanslarına usul ve ayrıcalıklar getirilmesi ve merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğuna kararında yer vermiştir (Bostancı, 2012:9).⁶

Kamu tüzelkişisi olmak, özel hukuka tabi olan kalkınma ajansı personelinin haklarının tayini açısından da önem taşımaktadır. Kalkınma ajansı çalışanları, kamu personeli statüsündedir. Nitekim 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2 nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun⁷ kapsamında ilave tediye, ancak kamuda çalışan işçiler açısından söz konusu olmaktadır.

Kalkınma Ajansı personelinin nitelik, statü ve hakları, 5449 sayılı Kanunun 18. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddenin 1. fıkrası uyarınca ajans personeli, 4857 sayılı İş Kanununa⁸ tabi olarak iş sözleşmesi ile çalışmaktadır. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin⁹ 1. maddesinde de bu husus tekrarlanmıştır.

Kanunun 18. maddesinin son fıkrasında da belirtildiği üzere ajans personeline ilişkin davalar, iş mahkemelerinde görülür. Emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden de 5510 sayılı Kanun¹⁰ uygulanır. Yönetmeliğin 20. maddesinde ajans personelinin çalışma saatlerinin, günde dokuz saat olmak üzere haftada toplam kırk beş saat olduğu, ancak personelin kendisine verilen görevleri, çalışma saatlerine bağlı kalmaksızın, en kısa sürede ve en iyi şekilde sonuçlandırmak zorunda olduğu düzenlenmektedir.

⁵ Kalkınma ajansları hizmet bölgeleri için bkz.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaAjanslari.aspx> (15.05.2017).

⁶ “Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa’yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa’da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur.” Anayasa Mahkemesi 2006/61 E., 2007/91 K. nolu Kararı, 23.02.2008 tarih ve 26796 nolu Resmi Gazete.

⁷ 11.07.1956 tarih ve 9355 sayılı Resmi Gazete.

⁸ 15.06.2003 tarih ve 25134 sayılı Resmi Gazete.

⁹ 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete.

¹⁰ 16.06.2006 tarih ve 26200 sayılı Resmi Gazete.

Kalkınma Ajanslarının Personel Yapısı ve Personelde Aranan Nitelikler

Kalkınma ajanslarında, 5449 sayılı Kanunun 18. maddesinin 1. fıkrası gereğince uzman personel ve destek personeli çalışmaktadır. Ayrıca ajanslarda, iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilmektedir.

Kalkınma ajanslarında sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez. Destek personeli, uzman personel için aranan yabancı dil ve KPSS şartından muaf bulunmaktadır.

Uzman personel ve iç denetçinin, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az yetmiş puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edileceği, Kanunun 18. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmektedir. Ayrıca, iç denetçinin kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olması şartı aranmaktadır¹¹. Yabancı dil, önemli bir şart olarak personel alımında ön planda yer almaktadır.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin¹² 10. maddesi gereğince, ajanslarda istihdam edilecek uzman personelin, öncelikle “Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılacak Kamu Personel Seçme Sınavına” girmeleri ve seksen puandan az olmamak üzere belirleyeceği bir KPSS taban puanı almış olmaları şarttır¹³. Ancak söz konusu KPSS taban puanı, yarışma sınavına girecek yeterli aday bulunamaması ve ajans ihtiyaçlarının zorunlu kılması halinde, yetmiş puanın altına düşmemek kaydıyla Yönetim Kurulu kararı ve Müsteşarlığın¹⁴ onayı ile indirilebilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, 5449 sayılı Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel

¹¹ Kamuda on yıl çalışmış olma şartından dolayı, ajansların çoğunda iç denetçi istihdamı sağlanamamaktadır. Bu nedenle on yıl çalışma şartının esnetilmek sureti ile tekrar düzenlenmesi gerekmektedir.

¹² 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete.

¹³ Genel Sekreterin görüşü alınmak suretiyle Yönetim Kurulunun her bir öğrenim dalı itibarıyla ayrı ayrı KPSS puanı belirlenebilmesi mümkündür.

¹⁴ 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı, 2011 yılında çıkarılan 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır.

<http://www.kalkinma.gov.tr/>

[Lists/TanitimKitabi/Attachments/1/KB_tan%C4%B1t%C4%B1m_kitab_%C4%B1.pdf](#) (15.05.2017).

sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri, ajansla iş sözleşmesi imzalamaları ile son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer mali ve sosyal haklar, iş sözleşmesi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar. Herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idari unvanlar dikkate alınmaz. Ayrıca bu kişilerin personel alım sınavına girmiş ve başarılı olmaları da gerekmektedir.

Ajansta istihdam edilecek uzman personel bakımından, kamu kesimi veya özel kesimde; planlama, programlama, proje üretimi, tasarımı ve yönetimi, strateji geliştirme, strateji yönetimi, izleme ve değerlendirme, tanıtım, danışmanlık, şehircilik ve çevre, araştırma-geliştirme, bilgi ve iletişim teknolojileri, finansman, insan kaynakları yönetimi ve uluslararası ticaret konularında en az beş yıl fiilen başarılı olarak çalışmış ve başvuru tarihi itibarıyla elli yaşını doldurmamış olan kişilerin, KPSS'ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınavla alınması maddenin 2. fıkrasında düzenlenmektedir. Ancak KPSS'ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınavla alınacak uzman personel sayısı, Ajans toplam uzman personel sayısının yüzde ellisini aşamaz.

Ajans personelinin işe alınma süreci ve personelde aranan nitelikler, personelin statüsüne göre değişmektedir. Ancak işe alım süreci ve iş sözleşmesinin imzalanmasında, genel sekreter ve diğer personel olarak ayırım yapılabilir (Bostancı, 2012:10).

Personelin işe alınması ve işine son verilmesi hakkında karar vermek, Kanunun 11. maddesinin “İ” bendi gereğince Yönetim Kurulu tarafından yapılmaktadır. Genel sekreterin görevlendirilmesi ve görevden alınması yetkisi ise Kalkınma Bakanlığına ait bulunmaktadır. Kanunun 4. maddesinin “g” bendine göre Bakanlık, yönetim kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Bakanlık tarafından belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğünde, genel sekreteri resen görevden alır.

Kalkınma ajanslarında genel sekreterin görev ve sorumlulukları ise Kanunun 13. maddesinde düzenlenmektedir. Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmaları, Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmaları ve “Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı”nda İngilizce dilinden en az yetmiş puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmaları gerekmektedir¹⁵.

¹⁵ E-YDS Sınavı da yabancı dil koşulu açısından geçerlidir. Zira 01.2. 4 Ocak 2013 tarihli ve 28518 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Yabancı Dil Bilgisi Seviye Belirleme Usul ve

Kalkınma ajanslarında uzman personel arasından bir personel, hukuk müşaviri olarak görevlendirilebilmektedir. Bu husus, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 30. maddesinin 1 nolu bendinde düzenlenmiştir.¹⁶ Bu düzenlemeye göre ajans, ajansın hukuki konuları hakkında görüş bildirmek, ajansın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ve anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak, davalarda ve icra ve takiplerde gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu davalarda ve icra ve takiplerde ajansı temsil etmek veya ajans tarafından hizmet alımı yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek üzere, avukatlık ruhsatnamesine ve uzman personel niteliklerine sahip kişiler arasından bir kişiyi, uzman personelin istihdam usullerine uygun olarak görevlendirilebilmektedir. Ancak söz konusu yönetmelik, Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliğinin 17. maddesinin 1 nolu bendi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Konu hakkında yasal bir düzenleme yapılması, önem arz etmektedir.¹⁷

Kalkınma ajanslarında birim başkanı ve hukuk müşaviri maaşları, bu personel, uzmanlar arasından seçilmekle birlikte uzman maaşlarından daha yüksek belirlenebilmektedir. Zira çalışma birimleri birim başkanlarının mali hakları, hem Yüksek Planlama Kurulu¹⁸ kararlarında, hem de 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede¹⁹ uzmanlardan farklı bir şekilde ele alınıp düzenlenmiştir. İç denetçi için de aynı durum söz konusudur.²⁰

Personel Yönetmeliğinin 17. maddesi gereği, yarışma sınavı sonucunda başarılı olan adaylar ile iki ayı deneme süresi olmak üzere Genel Sekreterin önerisi

Esasları Hakkında Yönetmelik” kapsamında yapılacak olan e-YDS, aynı Yönetmelik uyarınca ÖSYM tarafından yapılan Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (YDS) ile eşdeğerdir. e-YDS’ye giren adayların kazanmış oldukları haklar, YDS’ye giren adayların kazanmış oldukları haklarla aynıdır.

¹⁶ 25.06.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete.

¹⁷ Bu kapsamda görev, yetki ve sorumlulukları ile mali haklarının da düzenlenmesi gerekir. 28.05.2014 tarih 2014/8 sayılı YPK’da hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu personel olarak ifade edilmektedir. Mali hakları, birim başkanı ile aynı doğrultuda düzenlenmiştir. 375 sayılı KHK kapsamındaki hukuk müşavirinin maaşının belirlenmesinde emsali ise çalışma birim başkanları ile aynı kapsamda bakanlık merkez teşkilatında yer alan genel müdürlük daire başkanı olarak belirlenmiştir. Ancak vekâlet ücretine dair hususlar da düzenlenmelidir. Konu hakkında herhangi bir düzenleme yapılmadığı takdirde hangi maaş rejimine tabi olursa olsun genel hükümler uyarınca herhangi bir limit ya da sınırlama olmaksızın vekâlet ücretinin hukuk müşavirine ait olması gerekmektedir. Ayrıca bu kapsamda denetimin de düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yapılan denetimler, çaptan uzak olacaktır.

¹⁸ YPK olarak kısaltılacaktır.

¹⁹ KHK olarak kısaltılacaktır.

²⁰ YPK’da alt ve üst sınırlar uzmanlar ile çalışma birimi başkanları arasında farklılaştırılmıştır.

üzerine, Yönetim Kurulu kararı ile belirsiz süreli iş sözleşmesi yapılır. Söz konusu sözleşme, Ajans adına Yönetim Kurulu başkanı tarafından imzalanır.²¹

Kalkınma Ajanslarında Uygulanmakta Olan Personel Ücret Rejimleri

Genel Olarak

5449 sayılı Kanununun 18. maddesinin 6. fıkrası gereğince genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal hakları, YPK²² kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere, yönetim kurulu tarafından belirlenmektedir.

Ancak 06.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Yasası çerçevesinde çıkartılan, otuz beş adet KHK ile kapsamlı ve çok sayıda yasal düzenleme yapılmış bulunmaktadır (Küçükyavaş, 2011:24 vd.). KHK'ler ile kamu kurum ve kuruluşlarının idari yapıları, görevleri ve kamu personelinin statüleri ve mali hakları yeniden kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Yetki Yasasının tanıdığı altı aylık süre içerisinde çıkartılan KHK'lerde, sık sık değişiklikler de yapılmıştır. Özellikle bakanlıkların personeline tanınan yeni mali haklar, son çıkartılan ve kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yürürlükten kaldırılmış ve yeniden kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır (Yükseler, 2011:4). Kalkınma ajanslarının personel ücret rejimi de bu kapsamda 666 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir.²³

²¹ İş sözleşmeleri her ajans tarafından ayrı ayrı yapılmakta olduğundan tüm ajanslar için geçerli olan tip bir sözleşme bulunmamaktadır. Kanımızca kalkınma ajansları personel yönetmeliğinin ekinde bu doğrultuda bir sözleşmenin yer alması uygun olacaktır. Zira özellikle 375 sayılı KHK kapsamında yer alan personel açısından olduğu kadar, YPK kararları kapsamında olan personel açısından da yeknesak bir uygulama açısından tip sözleşmenin varlığı önemlidir.

²² Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında, Bakan ile Başbakanın belirleyeceği diğer bakanlardan oluşur. Başbakanın bulunmadığı toplantılara Bakan veya Başbakanın belirleyeceği bir bakan başkanlık eder. Kurulun görüşeceği konuların mahiyet ve özelliğinin gerektirdiği durumlarda, Kurula Başkan tarafından diğer bakanlar ve kamu görevlileri de çağrılabilir.

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Yuksek-Planlama-Kurulu.aspx> (10.06.2017).

²³ Personel rejimi hakkında KHK kapsamında düzenleme yapıp yapılamayacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Personel statüsüne ilişkin düzenlemelerin KHK'lerle yapıp yapılamayacağının tespitinde düzenlenen alanın içeriğine ve Anayasadaki yerine bakılması gerekmektedir. Eğer düzenleme yetkisi verilen alan Anayasamızın 91. maddesinde KHK ile düzenlenemeyeceği belirtilen konulara ilişkinse KHK ile düzenlenemeyecek, bu konulara ilişkin değilse KHK ile düzenlenmesi mümkün olacaktır. Anayasa Mahkemesi içtihadı gereği düzenleme yetkisi verilen alanın önemli, ivedi ve zorunlu durumlara ilişkin olması da gerekecektir. Anayasa Mahkemesi, 20.3.2001, E.2001/9, K.2001/56 no.lu kararında

666 sayılı KHK²⁴ ile 375 sayılı KHK'ye²⁵ eklenen ek 11. maddenin 1. fıkrasının (c) bendinde; Kalkınma Ajanslarına 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 yapılan bütün aynı ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarının; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı için bakanlık genel müdür yardımcısı, 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 geçmeyeceği kuralına yer verilmiştir.²⁶

10.09.2012 tarih ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Kalkınma Ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde, emsal alınacak devlet memuru kadro unvanları tespit edilmiş olup, kararın yürürlük tarihi olarak 15.01.2012 tarihi belirlenmiştir. ²⁷ Buna göre kalkınma ajanslarında

(19.01.2001 tarih ve 24645 sayılı Resmi Gazete) memurların ve diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında düzenleme yapmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi veren 21.12.2000 günlü, 4615 sayılı en son Yetki Kanunuyla ilgili kararında mali ve sosyal haklar konusunda verilen düzenleme yetkisini; *“Memurlar ve diğer kamu görevlilerine aylık ve çeşitli isimler altında yapılan ödemelerin mali haklar, sosyal yardımlar ile sosyal güvenlik alanında sağlanan olanaklar ise sosyal haklar içinde değerlendirilerek bu hakların kapsamı belirlenebilmektedir....Kamu kesimindeki ücretlerin dengesizliğinin personel hukukunun temel ilkeleri arasında yer alan “kariyer” ve “liyakat” ilkelerini zedelediği ve personelin verimli ve etkin çalışmasını olumsuz yönde etkilediği de gözetilerek hizmetin özelliği ve gereklerine göre bu adaletsizlikleri giderecek düzenlemeler yapılmasının kamu hizmetinin özelliğine göre önemli, ivedi ve zorunlu olmadığı ileri sürülemez”* gerekçeleriyle Anayasaya uygun görmüş; idari haklarla ilgili olarak düzenleme yetkisi verilmesini ise; *““idari hak” kavramının, memurların ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları dışında kalan tüm haklarını ifade etmesi nedeniyle bir belirsizlik içerdiği açıktır. Mali ve sosyal haklar dışındaki idari hak kavramı içinde nitelenebilecek konular önemli, zorunlu ve ivedi durumlar kapsamında düşünülemez....İptali istenilen kurallar içinde “idari” sözcüğüne de yer verilmesi, Anayasanın 91. maddesinde KHK ile düzenlenemeyeceği belirtilen yasak alan içinde kalan konularda düzenleme yapılmasına olanak vermesi nedeniyle de kabul edilemez”* gerekçesiyle Anayasaya aykırı kabul etmiştir (Sağlam 2005:6 vd.)

²⁴ 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete (Mükerrer).

²⁵ 30.06.1989 tarih ve 20211 sayılı Resmi Gazete (Mükerrer).

²⁶ Kalkınma ajansında çalışanlar iş sözleşmesi ile çalışmakta olduğundan, işçiler açısından madde metninde kullanılan ilk defa veya yeniden atanma gibi bir durumun gerçekleşmesi söz konusu olamaz. 6495 sayılı Kanunda da aynı ifadeler kullanılmaktadır. Madde metninde kullanılan kelimeler, kanun yapma tekniği ile bağdaşmamaktadır.

²⁷ 05.12.2012 tarihli ve 28488 sayılı Resmi Gazete. Ancak denkleştirmenin nasıl yapılacağına yönelik hususlar, Maliye Bakanlığı tarafından 21.08.2013 tarih ve 7566 sayılı yazı ile belirlenerek, Kalkınma Bakanlığının 30.10.2013 tarih ve 5127 sayılı yazısı ile kalkınma ajanslarına gönderildiğinden kalkınma ajanslarında yeknesak bir uygulama tesis edilememiştir. Oysaki uygulamaya dair hususlarında 666 sayılı KHK ya da 6495 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini müteakiben bir an önce daha alt norm düzenlemelerle

15.01.2012 tarihinden sonra işe giren personelin, 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekindeki listeden bulunacak emsal devlet memuru kadrosu esas alınmak sureti ile mali ve sosyal hakları belirlenmektedir.

666 sayılı KHK'nin kalkınma ajansları ile ilgili hükümleri, dayanak 6223 Sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanununda*²⁸ konu ile ilgili düzenleme yapma yetkisi yer almadığı gerekçesi ile 27.12.2012 tarihli ve 2011/139 sayılı Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiş ve kararın yürürlük tarihinin de gerekçeli kararın yayınından dokuz ay sonra olduğu açıklanmıştır. Gerekçeli karar, 10.10.2013 tarihinde yayınlanmıştır.²⁹Buna karşılık, 02.08.2013 tarihinde yayınlanan 6495 sayılı Kanun³⁰ ile aynı düzenleme yeniden getirilmiş, ancak yasanın kalkınma ajanslarına yönelik düzenlemeler öngören 73. maddesinin yürürlük tarihi olarak da yayın tarihi (02.08.2013) belirlenmiştir.³¹

Kalkınma ajanslarında personel ücret rejiminde farklılığa yol açan kararnamenin amacı, kararnamenin gerekçesinde eşit işe eşit ücret verilmesini sağlamak olarak ifade edilmektedir (Yükseler, 2011:5).³² Ancak kalkınma

açıklığa kavuşturulması gerekirdi. 666 sayılı KHK'nın yürürlük tarihini düzenleyen 8. maddesinin (e) bendi ile yürürlük tarihi belirtilmeyen diğer hükümlerin 15.01.2012 tarihinde yürürlüğe gireceği öngörüldüğünden kalkınma ajanslarına yönelik KHK'da yer alan düzenlemelerde 15.01.2012 tarihi esas alınmaktadır.

²⁸ 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazete.

²⁹ 10.10.2013 tarih ve 28791 sayılı Resmi Gazete.

³⁰ 02.08.2013 tarih ve 28713 sayılı Resmi Gazete.

³¹ 6495 sayılı Kanunun 103. maddesinde, bir takım maddelerin yürürlük tarihi teker teker sayılmaktadır. (g) bendi ile diğer hükümlerinin yayım tarihinde yürürlüğe gireceğinden bahsedildiğinden, Kanunun Kalkınma Ajanslarına yönelik 73. maddesi, Resmi Gazetenin yayım tarihi olan 02.08.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

³² Maliye Bakanlığı tarafından soru önergesine verilen cevapta “*Diğer taraftan 666 sayılı KHKyle getirilen “eşit işe eşit ücret” politikası ile farklı kamu idarelerinde aynı hizmet sınıfında, aynı veya benzer unvanlı kadrolarda çalışan kamu görevlilerinin aynı tutarda ek ödemeden yararlandırılmasını sağlamak amacıyla kurumsal ek ödemeler başta olmak üzere mali haklar kapsamında değişik adlar altında ve farklı tutarlarda yapılan ilave ödemeler yürürlükten kaldırılarak tek bir ek ödeme sistemi getirilmiştir. Bu kapsamda kurumlar arasında ücret dengesizliğine yol açan ve mevzuatı uyarınca Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü gibi kurumların personelinin yararlandığı fazla çalışma ücretleri de yürürlükten kaldırılarak, 375 sayılı KHKye eklenen ek 13. madde uyarınca belirli bir sürede bitirilmesi gereken zorunlu ve istisnai işlerden, her defasında ayrıca Bakanlar Kurulu Kararı alınması kaydıyla, Bakanlar Kurulunca uygun görülenlerde çalışan 657 sayılı Kanuna tabi personele, ayda elli saati ve bir yılda altı ayı geçmemek üzere yılı merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen fazla çalışma saat ücretinin beş katını aşmamak kaydıyla Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenen çalışma süresi, miktar, usul ve esaslar dahilinde fazla çalışma ücreti ödenebilmesi imkanı getirilmiştir. Bu çerçevede, aynı personel kanununa tabi olup, aynı hizmet sınıfında yer alan aynı veya benzer kadro ve pozisyonlarda bulunan personel arasındaki*

ajanslarında, YPK kararları kapsamında mali ve sosyal hakları belirlenen personelin ücretlerinin artırılmaması gerekirken, ücretlere dair YPK kararlarının alt ve üst limitleri artırılmak sureti ile aynı kurumda, aynı statüde çalışan personel arasındaki ücret farkı daha da açılmıştır. Eşit işe eşit ücret amacı ile çıkarılan düzenleme, tam anlamı ile aksi yönde bir uygulamaya dönüşmüştür. Bu çerçevede kalkınma ajanslarında da yapılması gereken, önceki personelin ücretlerinin dondurulması ve 15.01.2012 tarihi sonrası işe başlayan personel ücretleri ile eşitleninceye kadar herhangi bir artışın uygulanmaması olmalı idi. Ücretlerin eşitlendiği durumda işçinin tabi olduğu ücret rejimi de önemini yitirmiş olacaktı. Zira iş hukuku açısından önceki düzenleme, işçi lehine olduğu takdirde işçi aleyhine olan düzenlemenin uygulanamayacağı açıktır. Ancak eski ücrette bir artış yapılmadığı takdirde, işçi lehine doğmuş bir haktan bahsedilemez. Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır. Bir statüye bağlı olarak ileriye dönük, beklenen haklar ise bu nitelikte değildir (Sağlam 2005:16 vd.).

Kalkınma Ajanslarında personel ücret rejimi uygulaması, esas itibarı ile ikiye ayrılmış bulunmaktadır. Uygulamada 15.01.2012 tarihi esas alınmak sureti ile öncesi ve sonrasında işe giren personel hakkında farklı personel ücret rejimleri uygulanmaktadır. 15.01.2012 tarihinden önce işe giren personel hakkında YPK kararları hükümleri, 15.01.2012 tarihinden sonra işe giren personel hakkında ise 6495 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Kalkınma Bakanlığı, 30.10.2013 tarih ve 5127 sayılı yazısı ile Maliye Bakanlığının 21.08.2013 tarih ve 7566 sayılı yazısını kalkınma ajanslarına göndererek, bu doğrultuda işlem tesis edilmesi talep edilmiştir (Efe, 2016:80).

Ancak 6495 sayılı Kanun, 02.08.2013 tarihinde yürürlüğe girdiğinden ajans personel ücret rejiminin; 02.08.2013 tarihinden önce ve sonra işe giren personel olarak ikiye ayrılması gerekmektedir. Çalışmamızda kalkınma ajansı personeli, üç başlık altında incelenmektedir. Zira uygulamada, 15.01.2012-02.08.2013 (6495 sayılı Kanun yürürlük tarihi) arasında işe giren personelin, YPK kararları kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak bu personel, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında değerlendirildiği için bu tarihler arasında işe giren personelin durumu, ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

ücret farklılıkları giderilmiş ve bunların aynı düzeyde ücret almalarına imkan sağlanmıştır.” şeklinde görüş belirtilmek sureti ile KHK’nin amaç ve kapsamı ifade edilmektedir.

[https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_istatistik.tutanak_hazirla2v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasluk=YAZILI%20SORU%20%D6NERGELER%DD%20VE%20CEVAPLARI&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=K%DCTAHYA&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih= \(10.06.2017\).](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_istatistik.tutanak_hazirla2v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabasluk=YAZILI%20SORU%20%D6NERGELER%DD%20VE%20CEVAPLARI&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=K%DCTAHYA&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih= (10.06.2017).)

“15.01.2012” Tarihinden Önce Kalkınma Ajanslarında İşe Başlayan Personele Uygulanan Personel Ücret Rejimi

15.01.2012 tarihinden önce işe başlayan personel, YPK kararlarına tabi bulunmaktadır.³³ 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, sırası ile 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 6495 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden sonra çıkarılan 28.05.2014 tarihli, 2014/8 sayılı YPK kararı ile bu kapsamdaki personele ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri artırılmıştır.³⁴ Bu şekilde kalkınma ajansları özelinde, eşit işe eşit ücret ilkesinden tam anlamıyla uzaklaşmıştır. Zira personel ücret rejimleri arasındaki ücret farkı, daha da artmıştır. YPK kararının 3. maddesi ile kararda öngörülen alt ve üst limitler artırıldığı gibi, kamu görevlilerinin mali haklarında meydana gelen artışlar oranında alt ve üst limitlerin artması öngörüldüğünden aradaki fark giderek daha da artacaktır.

YPK kararının 7. maddesi ile hangi kapsamda olursa olsun, personele ödenecek ücretlerin, YPK kararı ile belirlenen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitlerini aşamayacağı öngörülmektedir. Kanaatimizce söz konusu sınırlama, hukuka aykırıdır. Zira alt düzeyde bir norm ile üst düzey bir norma aykırı düzenleme getirilmesi, normlar hiyerarşisine aykırıdır.

“15.01.2012-02.08.2013” Tarihleri Arasında Kalkınma Ajanslarında İşe Başlayan Personele Uygulanan Personel Ücret Rejimi

15.01.2012-02.08.2013 (6495 sayılı Kanun yürürlük tarihi) tarihleri arasında işe başlayan personel hakkında, hukuka aykırı bir şekilde, 6495 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. Zira 666 sayılı KHK, 6495 sayılı Kanunun yürürlük tarihi itibarı ile yürürlükten kalkmıştır. 6495 sayılı Kanun teklifinin özetinde, 6495 sayılı Kanun düzenlemesinin, 666 sayılı KHK'nin yerine geçmek üzere yapıldığı ifade edilmektedir.³⁵ Bu doğrultuda, 02.08.2013 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmak

³³ 28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Kalkınma Ajansları Personelinin Ücret ve Gündelikleri ile Diğer Mali ve Sosyal Haklarının ve 2006 ve 2007 yılları için Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine Dair Usul ve Esaslar, 24.04.2009 tarihli ve 2009/8 sayılı Kalkınma Ajanslarının Personelinin Ücret ve Gündelikleri ile Diğer Mali ve Sosyal Haklarının Yeniden Belirlenmesi ve 2008 Yılında Kurulan Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Tahsisine İlişkin Yüksek Planlama Kurulu Kararı, 04.03.2011 tarihli ve 2011 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Tahsis Edilmesi ve Kalkınma Ajansları Destek Personelinin Ücret Limitlerinin Yeniden Belirlenmesine İlişkin Yüksek Planlama Kurulu Kararı ve son olarak 28.05.2014 tarih ve 2014/8 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile bu personelin mali hakları belirlenmektedir.

³⁴ 28.05.2014 tarih ve 2014/8 sayılı YPK kararı için bkz.

<http://www.memurlar.net/haber/469995/> (10.06.2017).

³⁵ 6495 sayılı Kanunun 02.08.2013 tarihinde yürürlüğe girmesi ile 666 sayılı KHK ortadan

sureti ile yürürlüğe giren 6495 sayılı Kanunla getirilen düzenlemenin, 15.01.2012 tarihinden itibaren kesintisiz olarak uygulanması, anayasa hukukunun en temel kuralı olan “kanunların geçmişe etkili olarak uygulanamaması” ilkesine aykırıdır.³⁶ Bu kapsamdaki personele, YPK kararları hükümleri uygulanması gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunda 15.01.2012 tarihinden sonra, ancak 02.08.2013 tarihinden yani 6495 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce işe giren bir personelin açmış olduğu davada, 6495 sayılı Kanunun Anayasaya aykırı olduğunun ileri sürülmesi ve itiraz konusu kuralın Anayasa’ya aykırılık iddiasını ciddi bulan yerel mahkemenin söz konusu düzenlemenin iptali için başvurması üzerine önüne gelen uyuşmazlıkla ilgili olarak vermiş olduğu kararda; 15.01.2012 tarihinden sonra işe giren personelin, 6495 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadığına işaret etmektedir.

Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde, 666 sayılı KHK’nın yayın tarihinden sonra ancak 6495 sayılı Kanunun yürürlük tarihinden önce işe giren bir personel hakkında (ç) bendinin, 375 sayılı KHK’ye 666 sayılı KHK ile eklendiği ve 15.01.2012 tarihinden sonra bazı kurumlara ilk defa veya yeniden atanmaların mali haklarını düzenlediği, bu bendin 6495 sayılı Kanunla değiştirildiği ve iptali istenilen (ç) bendinin 02.08.2013 tarihinde yürürlüğe girdiği, (ç) bendinin yürürlüğe girdiği 02.08.2013 tarihinden önce (12.11.2012 tarihinde), davacının ilgili kuruma atandığı, (ç) bendinin bakılmakta olan davada uygulanacak kural niteliği taşımadığı ifade edilmektedir. Anayasa Mahkemesi bu kararında, 15.01.2012 tarihi ile 02.08.2013 tarihi arasında kalan dönemde, 375 sayılı KHK’nin ek 11.maddesi kapsamındaki kurumlarda (ç) bendi kapsamında görev alanların, mali haklarının (ç) bendine göre ve emsal belirlemek suretiyle ödenemeyeceğine karar vermiştir.³⁷ Bu karar,

kalkmıştır. Kanun teklifinde “*Teklif ile;... 6223 sayılı Kanun kapsamında yürürlüğe konulan 633 ila 666 sayılı KHKlere ilişkin olarak, yetki kanunu kapsamına girmediği veya KHKlerle düzenleme yapılamayan konular kapsamına girdiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilen hükümlerin yeniden düzenlenmesi ...ile diğer bazı düzenlemelerin yapılması amaçlanmaktadır.*” şeklinde gerekçe yer almaktadır.

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=131563 (10.07.2017).

³⁶ 375 sayılı KHK’de yapılan değişikliklere dair 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun, aynı düzenlemeleri içermektedir. Ancak her iki düzenlemenin aynı kapsamda olması, Anayasa Hukuku açısından geriye yürümezliğe bir istisna teşkil etmemektedir.

³⁷ “...2) Anayasa’nın 152. ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun’un 40. maddelerine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya KHK’nin hükümlerini Anayasa’ya aykırı görmesi hâlinde veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda, bu hükmün iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için, elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali istenen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya

kalkınma ajansı personel ücret rejiminin üçe ayrılarak düzenlenmesi gereğini de ortaya koymaktadır.

Söz konusu düzenlemeler, özü itibarı ile de ulusal hukukumuz açısından olduğu kadar uluslararası hukuka da aykırı niteliktedir. Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri, iş hukukunun önemli bir kaynağıdır (Blanpain, 2010:9). Türk İş Hukuku açısından da kaynak niteliğindedir. Türkiye tarafından onaylanan ILO Sözleşmelerinin yanı sıra uluslararası sözleşmelerde de eşit işe eşit ücret verilmesi bir yükümlülük olarak öngörülmüştür. Anayasamızın 90. maddesinin son fıkrasında *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların*

davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

3) İtiraz yoluna başvuran Mahkeme, 375 sayılı KHK’ye 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle eklenen ek 11. maddenin birinci fıkrasının, 12.7.2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun’un 73. maddesiyle değiştirilen (ç) bendinin iptalini talep etmiştir. İtiraz konusu bentte, bendin yer aldığı fıkranın (b) ve (c) bentlerinde yer alan idarelerde istihdam edilen personelden anılan bentlerde emsali belirlenmemiş olan personele, 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 nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarının, ilgili kurumun önerisi Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecek emsali Devlet memuruna ilgili mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçmeyeceği, emsal alınacak memur unvanlarının tespitinde, kadro veya pozisyon unvanları ile ifa ettikleri görevler itibarıyla 657 sayılı Kanuna göre girebilecekleri sınıflardaki aynı veya benzer görevlerin aynı veya benzer kadro, unvan veya derecesinin dikkate alınacağı hükme bağlanmıştır.

4) 375 sayılı KHK’nin ek 11. maddesinin birinci fıkrasının 6495 sayılı Kanun’la değiştirilen ve iptali istenilen (ç) bendi 2.8.2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

5) Davacının, itiraz konusu kuralın yürürlüğe girmesinden önce, 12.11.2012 tarihli onayla RTÜK’e memur olarak atanmış olması nedeniyle söz konusu kural, bakılmakta olan davada uygulanacak kural niteliği taşımamaktadır.

6) Açıklanan nedenle, itiraz konusu kurala ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.”

III- HÜKÜM

27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı KHK’ye 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı KHK’nin 1. maddesiyle eklenen ek 11. maddenin birinci fıkrasının, 12.7.2013 tarihli ve 6495 sayılı Kanun’un 73. maddesiyle değiştirilen (ç) bendinin, itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma olanağı bulunmadığından, bu bende ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, 5.5.2016 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.” Anayasa Mahkemesinin 2016/31 E. ve 2016/29 K. no.lu Kararı,

<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, (10.07.2017).

aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyumsuzluklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” şeklinde düzenleme bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesinin 2013/5447 başvuru nolu kararında ulusal mahkemelerin, uluslararası sözleşmeleri de dikkate alması gerektiği; uluslararası sözleşmelerin dikkate alınmaması durumunda “*adil yargılanma hakkının ihlal edileceğine*” karar vermiştir.³⁸ Anlaşmalar, hukukumuzda kanun niteliğindedir ve kanunlar gibi uygulanacaktır (Yavuz vd. 2015:199).

Anayasa Mahkemesi, uluslararası sözleşmelerin de dava konusu olaylara doğrudan uygulanabilirliğini ve ulusal mevzuatın, uluslararası sözleşmelere aykırı olması durumunda, uluslararası sözleşmelerin öncelikle uygulanması gerektiğini açık bir şekilde karara bağlamıştır. Bu kapsamda 375 sayılı KHK düzenlemesi, Türkiye’nin imzaladığı uluslararası sözleşmelere aykırılık göstermektedir. 666 sayılı KHK ile 6495 sayılı Kanun, bu sözleşmelere aykırı olup, eşit işe eşit ücret temelinde yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Uluslararası Çalışma Örgütünün, 100 sayılı Eşit İşe Eşit Ücret Sözleşmesi³⁹ ile 111 sayılı Ayrımcılık Sözleşmesi⁴⁰ Türkiye tarafından onaylanmıştır. 100 sayılı ILO sözleşmesi, genelde aynı işi yapan tüm işçiler özelde ise kadın ve erkek işçiler arasında ücret eşitliğini öngörmektedir. Sözleşme, Türkiye tarafından da onaylanmıştır. Sözleşmenin 2/1 maddesinde “*Her üye, ücret hadlerinin tesbitiyle ilgili olarak yürürlükte bulunan usullere uygun yollardan, eşit değerde iş için erkek ve kadın işçiler arasında ücret eşitliği prensibini teşvik ve bu prensibin bütün işçilere uygulanmasını, sözü edilen usullerle telifi kabil olduğu nispette temin edecektir.*” şeklindeki düzenleme bulunmaktadır. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinde personelin görev tanımı, işe giriş tarihi, kıdem ya da başkaca herhangi bir nedenle farklılık arz etmemektedir. Kalkınma ajansı uzmanlığı, kariyer mesleği niteliğinde olmadığından görev tanımı, tüm uzmanlar için aynı kapsamda düzenlenmiştir. Bu doğrultuda 100 sayılı ILO sözleşmesi, aynı görev tanımına tabi olan kalkınma ajansı personeli açısından, eşit işe eşit ücret temelinde önemlidir.

ILO’nun 111 sayılı Ayrımcılık Sözleşmesinin 2. maddesi gereğince de sözleşmenin yürürlükte bulunduğu üye memleketler, ulusal şartlara ve tatbikata uygun metotlarla; bu sözleşmede ele alınan anlamda her türlü ayırımı ortadan kaldırmak maksadıyla iş veya meslek edinmede ve edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği geliştirmeyi hedef tutan millî bir politika belirlemeyi ve takip etmeyi taahhüt etmektedir (Yıldız, 2017:127). Kanaatimizce kalkınma ajanslarında uygulanmakta olan personel ücret rejimi, bu ilkeler göz önünde bulundurulduğunda hukuki olmaktan uzaktır.

Eşit işe eşit ücret hakkında, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde de

³⁸ Karar için bkz. 10.01.2015 tarih ve 29232 sayılı Resmi Gazete.

³⁹ Sözleşme için bkz. http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377269/lang-tr/index.htm (10.07.2017).

⁴⁰ Sözleşme için bkz. http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey/WCMS_377273/lang-tr/index.htm (10.07.2017).

hükümler bulunmaktadır⁴¹. Beyannamenin 23. ve 24. maddesinde çalışma ve dinlenmeye yönelik genel ilkeler ortaya konulmaktadır. Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya, herkesin hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı olduğu, çalışan her kimsenin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete ve herkesin menfaatlerinin korunması için sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya, dinlenme, eğlenme ve çalışma müddetlerinin makul surette sınırlandırılması ile ücretli tatil kullanmaya hakkı bulunmaktadır (Mülayim, 2016:64-65; Astarlı, 2008:102; Korkmaz ve Alp, 2012:50).

Avrupa Sosyal Şartında da “1” nolu bölüm başlığı altında taraf ülkelerin, ulusal ve uluslararası nitelikteki tüm uygun yollarla bir takım hak ve ilkelerin etkili bir biçimde gerçekleştirilebileceği koşullara ulaşmayı, politikalarının amacı sayacakları düzenlenmiştir⁴². Şartın “2” no.lu bölüm başlığı altında 1. maddede çalışma hakkına yönelik yükümlülükler, 2. maddesinde ise adil çalışma koşulları, bu kapsamda işçilerin çalışma saatleri düzenlenmektedir. Akit taraflar, adil çalışma koşullarına sahip olma hakkının etkili bir biçimde kullanılmasını taahhüt etmektedirler (Mülayim 2016:70; Aykaç, 2015:349; Korkmaz ve Alp, 2014:50-51; Neal, 2004:57; Tulukçu, 2012:83).

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile herkesin çalışma hakkına sahip olduğu ve bu hakkın korunması için üye devletlerin gereken tedbirleri alması gereği öngörülmüştür⁴³. Sözleşmenin 7. maddesinde “Adil ve Uygun İşte Çalışma Şartları” başlığı altında bir takım ilkeler kabul edilmiştir. Sözleşmeye taraf devletler, herkese adil ve elverişli şartlarda çalışma hakkı tanıyacaklardır (Mülayim, 2016:65; Eyrenci vd., 2016:241).

666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun düzenlemeleri, İş Kanununun 5. maddesinde düzenlenen “eşit davranma ilkesi” ile de bağdaşmaz⁴⁴. Bu ilkenin amacı, aynı durumdaki işçiler arasında farklılık yaratmamaktır⁴⁵. Bu açıdan da 375

⁴¹ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10.12.1948 tarihli oturumunda kabul edilmiştir. Türkiye tarafından 06.04.1949 tarihinde Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanmış, 27.05.1949 tarih ve 7217 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmak sureti yürürlüğe girmiştir.

⁴² Avrupa Konseyi üyesi, on altı ülkenin on üçü tarafından 18.10.1961 tarihinde imzalanmıştır. Uluslararası alanda yürürlüğe giren bu sözleşmeyi, Türkiye 07.08.1989 tarihinde belirli maddelere çekince koyarak onaylamıştır.

⁴³ Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 1966 yılında kabul edilmiştir. 03.01.1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, “Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesini” 15.08.2000 tarihinde imzalamıştır. Bu sözleşme, 04.06.2003 tarihli ve 4867 sayılı Kanunla onaylanmak sureti ile yürürlüğe girmiştir.

⁴⁴ İşverenin eşit davranma borcu için bkz. (Süzek, 2013:459 vd.).

⁴⁵ Kalkınma ajansı personeli için kıdem ya da başka bir ayırım bulunmaksızın uzman ya da destek personeli olan tüm personel aynı görev tanımı ve sorumluluğa tabi olup aynı işi yapmaktadır. Kanaatimizce yalnızca işe giriş tarihinin esas alınması objektif ve haklı neden teşkil etmez.

sayılı KHK düzenlemesi, hukuka aykırı niteliktedir. Zira 15.01.2012 tarihinden sonra işe giren personelin ücretleri konusunda düzenleme yapılırken, esas alınan ücretlerin yüksekliği olup, Yüksek Planlama Kurulu Kararları ile yüksek olduğu varsayılan ücretin azaltılması amaçlanmıştır. YPK üst limitlerinin, 375 sayılı KHK ile öngörülen ücret ile eşitlenmesine kadar, YPK üst limitlerinin artırılmaması öngörülse idi, yapılan düzenlemenin eşit işe eşit ücret ilkesine hizmet ettiği ileri sürülebilirdi⁴⁶. Ancak 2014/8 sayılı YPK kararı ile üst limitlerinin artırılması sonucu esas itibarıyla eşit işe eşit ücretin değil, aynı işi yaptığı halde biri az biri ise çok maaş alan iki farklı personel ücret rejimi oluşmasının önü açılmıştır.⁴⁷

İş hukukunun ortaya çıkmasında en önemli etken, ücret karşılığında bir başkasına bağımlı olarak çalışan kişilerin korunması gereğidir (Sümer, 2016:7). Anayasanın 49. maddesinde çalışmanın, herkesin hakkı ve ödevi olduğu, devletin, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alacağı öngörülmek sureti ile işçinin korunması ilkesi sosyal devlet anlayışına uygun olarak ifade edilmektedir (Süzek, 2013/17-18). Anayasanın 55. maddesinde de ücretin emeğin karşılığı olduğu ve devletin, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alması gereği öngörülmektedir. Bu doğrultuda yapılan düzenlemelerin, özü itibarı ile Anayasada öngörülen bu hususlarla da bağdaşmadığı açıktır.

Kalkınma ajanslarında çalışan personel işçi olduğundan, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunundan⁴⁸ kaynaklanan bir takım hakları da bulunmaktadır. Toplu iş sözleşmesi, iş sözleşmesinden farklı olarak çok sayıda işçiyi ilgilendiren objektif ve genel nitelikte bir hukuk kaynağıdır (Sümer, 2016:12).

Anayasanın 53. maddesinin 1. fıkrası gereğince işçiler ve işverenler, karşılıklı olarak ekonomik ve sosyal durumlarını ve çalışma şartlarını düzenlemek amacıyla toplu iş sözleşmesi yapma hakkına sahiptirler. Toplu iş sözleşmesine, iş sözleşmesinin muhtevasını aşabilecek işyerinin çalışma düzenine ilişkin hükümler

⁴⁶ Ancak 2014/8 sayılı YPK üst limitleri artırılmak sureti ile Kalkınma Ajanslarının denetimine dair Sayıştay Raporlarında da bahsedildiği üzere YPK kapsamında olan personel ile 375 sayılı KHK kapsamında olan personel arasındaki maaş farkı açılmaktadır. Sayıştay raporlarında maaş farkları eleştiri konusu olmuştur. Konu hakkında Sayıştay'ın internet sitesinde "Kalkınma ajansları Genel Denetim Raporları" başlığı altında açıklamalar yapılmaktadır. <http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=100> (10.07.2017)

⁴⁷ Kanımızca YPK üst limitlerinin artırılması, KHK kapsamında yapılan yasal düzenlemeler dikkate alındığında yapılan düzenlemeler ile öngörülen amaca hizmet etmemektedir. Zira 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun yapılması sureti ile maaşların fazla olduğu varsayılp bu düzenlemelerle emsal memura denkleştirilmiş ise yapılması gereken, YPK kapsamındaki personelin maaşlarının, 375 sayılı KHK kapsamındaki personel ile eşitleninceye kadar artırılmamasıdır.

⁴⁸ 07.11.2012 tarih ve 28460 sayılı Resmi Gazete.

de konulabilir (Sümer, 2016:236). Bu kapsamda hâlihazırdaki personel ücret rejimi karmaşasına, kalkınma ajanslarındaki sendikalaşma da eklenmiştir. Bu düzenleme dikkate alındığında ücretlere üst sınır getirilmesi, Anayasamızın bu maddesine de aykırıdır.

Toplu iş sözleşmesi yapılması ya da Anayasanın 51. maddesi gereğince uyuşmazlığın Yüksek Hakem Kuruluna taşınması ile ortaya çıkan kesin ve toplu iş sözleşmesi niteliğinde olan Yüksek Hakem Kurulu kararlarının uygulanması gerekmektedir. Bu doğrultuda hem 15.01.2012-02.08.2013 tarihleri arasında işe giren personel, hem de 15.01.2012 tarihinden önce ya da 02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personel hakkında öngörülen sınırlamalar, anlamını yitirmektedir.⁴⁹

Kanun, ulusal ve uluslararası düzenlemelere aykırı olmasının yanı sıra 15.01.2012-02.08.2013 tarihleri arasında işe giren personelin, mali ve sosyal hakları bakımından emsali memura denkleştirilmesi, hukuki sorunlara da yol açacak niteliktedir. Zira memurların, mali ve sosyal hakları oldukça geniş olup, iş güvencesi başta olmak üzere bu hakların, önemli bir bölümü, 4857 sayılı İş Kanununda yer almamaktadır.⁵⁰

Ücret belirlenmesine emsal alınan memur ile işçilerin çalışma saatleri ve yıllık izin süreleri, birbirinden farklılıklar göstermektedir. Memurlar, haftada kırk saat çalışmakta iken, işçiler haftada kırk beş saat çalışmaktadır.⁵¹ İşçilerin yıllık izin

⁴⁹ Konu Sayıştay denetimlerinde eleştiri konusu olmaktadır. Dolayısıyla bu durumun ortadan kaldırılması için YPK kararının yukarıda sayılan mevzuatlarda ajans personeline tanınan hakları da kapsayacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı şeklinde görüş bildirilmiştir. Rapor için bkz.

http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Kalkinma_Ajanslari/ZAFER%20KALKINMA%20AJANSI.pdf (10.07.2017).

⁵⁰ 4857 sayılı İş Kanununda yer alan iş güvencesi, Devlet Memurları Kanunu kapsamında bir güvence sağlamamaktadır. Kaldı ki, Devlet Memurları Kanunu kapsamında yer alan bir takım haklar, İş Kanununda hiç yer almamaktadır. Örneğin on sene kıdemli bir memurun bir yıl ücretsiz izin alması, refakatçi izni gibi haklar. Kanımızca memur ile işçinin denkleştirilmesi bu anlamda KHK ile öngörülen temel amaç da dikkate alındığında mümkün görülmemektedir. İş güvencesi ve sosyal hakları daha ağır basan memura karşı, iş sözleşmesi ile çalışan işçinin tek avantajı ancak mali hakları olabilir. Kalkınma ajansları kurulurken tercih sebebi oluşturabilmesi için ücretlerin yüksek tutulması da bu durum ile açıklanabilir.

⁵¹ Eşit işe, eşit ücret amacı ile çıkarılan KHK, kalkınma ajansları uygulamasında daha çok “eşit ücret” anlamında uygulanırken, çalışma saatleri daha fazla olan işçinin bu durumu değerlendirmeye alınmadığından “eşit iş” kavramı uygulamaya herhangi bir şekilde konu olamamıştır. Kanımızca ya KHK kapsamındaki personelin çalışma saatleri azaltılmalı ya da fazla çalışmaları değerlendirilmek sureti ile fazla çalışılan süre oranı üzerinden denkleştirme yapılmalı idi.

süreleri de emsali memurdan daha düşüktür.⁵² Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi kapsamında denkleştirme yapılması da hukuka aykırıdır.⁵³ Mali ve sosyal haklar ifadesi, yoruma açık, belirsiz, net olmayan bir kavramdır⁵⁴.

“02.08.2013” Tarihinden Sonra Kalkınma Ajanslarında İşe Başlayan Personele Uygulanan Personel Ücret Rejimi

02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personelin, 6495 sayılı Kanuna tabi olması konusunda hukuki bir uyumsuzluk bulunmamaktadır. Ancak 02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personel açısından da 6495 sayılı Kanunun uygulanmasında hukuki sorunların yaşanması muhtemeldir.

2014/8 sayılı YPK kararının, bu kapsamdaki personele yönelik

⁵² Yılda yirmi ya da otuz gün yıllık izni bulunan memur ile İş Kanunu kapsamında daha az yıllık izni bulunan işçinin denkleştirilmesi durumunda, daha çok izin kullanan ve daha az çalışan memur ile daha az izin kullanan ve daha çok çalışan işçinin denkleştirilmesi gibi haksız bir durum ortaya çıkmaktadır. Örneğin yılda 330 gün çalışıp 30 gün izin kullanan memur ile 340 gün çalışıp 20 gün izin kullanan bir işçinin denkleştirilmesi durumu söz konusu olabilir.

⁵³ Devlet Memurları Kanununun 36. maddesi öncesinde çalışılan sürelerin, memur statüsüne geçilmesi durumunda, memurlukta kademe ve derece belirlenirken ne oranda dikkate alınacağını düzenlemektedir. Kalkınma ajanslarında da emsal memur bulunurken bu madde doğrultusunda kademe ve derece belirlenmektedir. Ancak bu uygulama haksız olup, hak kayıplarına yol açmaktadır. Örneğin on iki senelik özel sektör çalışması olan bir kalkınma ajansı personeli, dokuz sene çalışan bir memur gibi değerlendirilmektedir. Kanımızca tüm sürelerin sayılması gerekir. Zira yasal düzenlemeler ile öngörülen memuriyete geçirilme değil, söz konusu personelin memur olması durumundaki kademe ve derecesinin belirlenmesidir. Ayrıca konu hakkında bkz. (Efe, 2016:79 vd.)

⁵⁴ Nitekim Devlet Denetleme Kurulunun raporunda da “Ancak, son dönemde yapılan düzenlemelerle ajans çalışanlarının ücretleri kamuda emsal olarak belirlenen unvanlarla paralel hale getirilmiştir. Ücret açısından kamudaki uzmanlarla eşdeğerlik uygulanırken, çalışma saatleri, İş Kanunu’na tabi olma nedeniyle kamuda çalışanlara nispetle daha düşük iş garantisi, servis, lojman, yemek yardımı gibi imkânlardan yararlanamama gibi dezavantajlar konusunda ajans çalışanları aleyhine durumun devam ettiği görülmektedir. 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. Ayrıca bu durumun ajans çalışanlarının motivasyonunun düşmesine, daha az kalifiye kişilerin ajansta çalışmayı tercih etmesine, mevcut çalışanların ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarına geçme yönündeki çabalarının artmasına neden olduğu gözlemlenmiştir. Bu durum, kalkınma ajanslarında personel hareketliliğindeki belirgin artış ve 630 ajans çalışanının katıldığı anket çalışması sonuçları ile de teyit edilmiştir.” şeklinde görüş belirtilmemiştir. Devlet Denetleme Kurulu İnceleme ve Araştırma Raporu, 2014:79. https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/2014_0130-2014-03.PDF (10.07.2017)

düzenlemeleri de bulunmaktadır. YPK kararının 4. maddesi ile diğer kapsamdaki personelin ücretlerinin, emsal memuru geçemeyeceği düzenlenirken, alt sınır olarak emsal memur maaşının yüzde doksanı belirlenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin, uluslararası sözleşmelerin de dava konusu olaylara doğrudan uygulanabilirliği, ulusal mevzuatın uluslararası sözleşmelere aykırı olması durumunda uluslararası sözleşmelerin öncelikle uygulanması gerektiğini şeklindeki kararı ve yukarıdaki başlıkta yapılan açıklamalar kapsamında 02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personel açısından da eşit işe eşit ücret ilkesine aykırı düzenlemeler, hukuka aykırılık arz etmektedir. Kanunun uygulanmasına dair yukarıdaki başlıkta yer alan eleştirilerimiz, 02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personel hakkında da geçerli bulunmaktadır. Bu nedenle, bu bölümde, yukarıda yapılan açıklamalara atıf yapmakla yetiyoruz.

Sonuç

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, 666 sayılı KHK ve sonrasında 6495 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeler ile öngörülen amaç, eşit işe, eşit ücret verilmesidir. Ancak bu düzenlemeler, kalkınma ajanslarında öngörülen amacın tam tersi bir duruma neden olmuştur. Yapılan yasal düzenlemeler sonrasında, biri YPK kararlarına tabi olduğundan yüksek ücret alan, diğeri ise 375 sayılı KHK kapsamında yeni personel ücret rejimine tabi olan, iki farklı personel ücret rejimi, kalkınma ajanslarında uygulanmaktadır.

Kalkınma ajanslarında personel ücret rejimi, 15.01.2012 tarihinden önce ya da sonra işe girilmesine göre değişmektedir. 15.01.2012 tarihinden önce işe giren personel, Yüksek Planlama Kurulu kararlarına tabi bulunmaktadır. Bu tarihten sonra işe giren ve aynı görev tanımına tabi olan personel hakkında ise 6495 sayılı Kanun uygulanmaktadır.

15.01.2012-02.08.2013 (6495 sayılı Kanun yürürlük tarihi) tarihleri arasında işe giren personel hakkında 6495 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması, kanunların geçmişe yürümezliği ilkesi kapsamında hukuka aykırıdır. Bu personel, YPK hükümlerine tabi olmalıdır. 02.08.2013 tarihinden sonra işe giren personel hakkında, 6495 sayılı Kanunun uygulanmasında hukuki bir uyumsuzluk bulunmamaktadır. Ancak bu personel açısından da 6495 sayılı Kanunun uygulanması, hukuki sorunların yaşanmasına yol açabilecek niteliktedir.

Ulusal mevzuatın yanı sıra Türkiye tarafından onaylanan Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri ve diğer uluslararası sözleşmeler dikkate alındığında, eşit işe, eşit ücrete aykırı düzenlemeler, hukuki bir nitelik taşımamaktadır. Bu doğrultuda, 15.01.2012 tarihinden sonra işe giren tüm personelin, YPK kapsamına alınması isabetli olacaktır.

666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerde eleştirilebilecek temel nokta; özel hukuka tabi iş sözleşmesi ile çalışan personelin, kamu hukukuna tabi emsal memura denkleştirilmesine yönelik düzenlemelerin

yapılmasıdır. 6495 sayılı Kanunun öngördüğü denkleştirmenin yapılması, imkân dâhilinde bulunmamaktadır. Zira memurların mali ve sosyal hakları, oldukça geniş olup, ücret belirlenmesine emsal alınan memurların mali ve sosyal haklarının sağlanması, iş hukuku kapsamında çalışan personel açısından oldukça zordur. Devlet Memurları Kanunu kapsamında yer alan bir takım haklar, İş Kanununda yer almamaktadır. Örneğin on sene kıdemli bir memurun bir yıl ücretsiz izin alması, bakıma muhtaç birinci derecede yakınlarına yönelik refakatçi izni gibi haklar, İş Kanununda yer almaz.

Kanımızca memur ile işçinin denkleştirilmesi, kanun hükmünde kararname ile öngörülen temel amaç dikkate alındığında mümkün görülmemektedir. İş güvencesi ve sosyal hakları daha ağır basan memura karşı, iş sözleşmesi ile çalışan işçinin tek avantajı, ancak mali hakları olabilir. Zaten kalkınma ajansları kurulurken, bu kurumların tercih edilebilmesi için ücretlerin yüksek tutulması da bu durum ile açıklanabilir. Herhangi bir yasal düzenleme yapılmaması durumunda, 6495 sayılı Kanunun uygulanması açısından memurlar ile çalışma saatleri ve yıllık izin süreleri de dâhil olmak üzere denkleştirmenin, ücret belirlenmesine emsal alınan memurların tüm mali ve sosyal hakları dikkate alınmak sureti ile yapılması gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarında tüm personelin, YPK kapsamına alınmasının öngörülmemesi durumunda Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile düzenleme yapılmak sureti ile emsal denkleştirmenin nasıl yapılacağı, yönetmelik ile belirlenmelidir. Aksi takdirde hâlihazırdaki durumda olduğu gibi her ajans, farklı bir uygulama tesis etmeye devam edecektir. Söz konusu uygulamanın tüm ajanslarda aynı kapsam ve şekilde uygulanması, 666 sayılı KHK/6495 sayılı Kanun düzenlemelerinin haksız bir uygulama olduğunu ortaya koyması açısından da önem taşımaktadır. Zira aksi durumda kalkınma ajansı Yönetim Kurulu kararı, toplu iş sözleşmeleri ya da fiili uygulama ve yorumlarla oluşan hak kayıpları telafi edilmektedir. Toplu İş Sözleşmeleri ile denge tazminatı gibi uygulamalar öngörülmektedir. Bu şekilde her iki personel ücret rejimi arasındaki fark, telafi edilmektedir. Ayrıca sosyal yardımlarda, 15.01.2012 tarihinden sonra işe girenlere, denge tazminatı adı altında ya da sair mali ve sosyal haklarda fazla ödeme yapılması kararlaştırılmak sureti ile aradaki farkın kapatılması da yapılan uygulamalar arasındadır. Bu durum ise yaşanmakta olan sorunları, geçici olarak çözdüğünden, hukuka uygun yeni bir düzenleme yapılmasının önüne geçmektedir. YPK ile 375 sayılı KHK kapsamındaki personel arasındaki, maaşın dörtte biri oranına kadar ulaşabilen eşit işe, eşit ücret ilkesine aykırı ücret farklılığının, yasal düzenlemeler ile kalıcı şekilde çözümlenmesi gerekmektedir.

Devlet Denetleme Kurulunun hazırlamış olduğu raporda, ajansların 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 hayata geçirilmesi tercihi yapılarak, yapılan tercihe uygun bir sistemin oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

Yapılan yasal düzenlemelerde göz ardı edilen bir başka husus, işçilerin iş hukukundan kaynaklanan farklı yasal düzenlemelerden kaynaklanan haklarının da bulunmasıdır. 6772 sayılı *Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması ve 6452 Sayılı Kanunla 6212 Sayılı Kanunun 2 nci Maddesinin Kaldırılması Hakkında Kanun* ile 6356 sayılı *Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu*, bu düzenlemeler arasındadır. Kalkınma ajansı personelinin memur statüsüne geçirilmesi, mevcut durum karşısında oluşan karmaşanın giderilebilmesi için tercih edilebilir bir çözüm yolu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yapılan yasal düzenlemeler sonrasında, 5449 sayılı Kanun ve Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Kanun ile yönetmeliğin, bir an önce söz konusu değişiklikler doğrultusunda tekrar düzenlenmesi gerekmektedir. Zira yapılan yasal düzenlemeler, oldukça karışık nitelikte olup tüm kalkınma ajanslarında uygulama birliğinin sağlanması açısından, kanun ve yönetmelik hükümlerinin yeniden düzenlenmesi önemlidir.

Personel ücret rejimi karmaşasının, yapılacak yasal düzenlemeler ile çözümlenmemesi durumunda, kalkınma ajanslarının, nitelikli personel tarafından tercih edilmemesine yönelik mevcut durum, daha da derinleşecektir. Bu doğrultuda yapılacak düzenlemeler ile kalkınma ajanslarının cazip hale getirilmesi önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA:

- Anayasa Mahkemesi, 2006/61 E., 2007/91 K. nolu Karar, 23.02.2008 tarih ve 26796 nolu Resmi Gazete.
- Anayasa Mahkemesi, 2016/31 E. ve 2016/29 K. no.lu Karar,
<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>,<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Uploads/2016-29.doc> (10.07.2017).
- Aslan, E. (2010) **“Kalkınma Ajansları Ve Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları”**, Kamu-İş Dergisi, 3/2010, 85-108.
- Astarlı, M. (2008) **İş Hukukunda Çalışma Süreleri**, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Aykaç, H.B. (2015) **“Hukuksal Açından Çocuk ve Genç İşçiliği”**, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 116:335-386.
- Bostancı, Y. (2012) **“6772 sayılı Kanun Uygulaması Kapsamında Kalkınma Ajansları Personelinin Durumunun Değerlendirilmesi”**, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, 99:7-21.
- Blanpain, R. (2010) *Comparative Labor Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Netherlands.
- Cankorkmaz, Z. (2011) **“Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”** Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 26.Cilt, 1:113-138.
- Devlet Denetleme Kurulu (2014) **“Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi”**, Devlet Denetlemek Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/20140130-2014-03.PDF> (15.05.2017).
- Efe, A. (2016) **“Türk İdari Yapılanma Geleneğinde Sıra Dışı Bir Kamu Personel Rejimi: Kalkınma Ajansları Örneği”**, Sayıştay Dergisi, Sayı 100:61-68.
- Erbaş, M.S. (2014) **“Türkiye Genelinde Kalkınma Ajansları ile TR52 Bölgesi Mevlana Kalkınma Ajansının Faaliyetleri”**, Türk İdare Dergisi, Sayı 478:65-108.
- Eyrenci, Ö.,Taşkent, S. ve Ulucan, D. (2016), **Bireysel İş Hukuku**, İstanbul:Beta Yayınevi.
- ILO,Türkiye Tarafından Onaylanan Sözleşmeler,
<http://www.ilo.org/ankara/conventions-ratified-by-turkey> (10.07.2017).
- Kalkınma Bakanlığı, Tanıtım Kitabı,
http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/TanitimKitabi/Attachments/1/KB_tan%C4%B1t%C4%B1m_kitab%C4%B1.pdf (15.05.2017).

- Kalkınma Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu,
<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/YukseK-Planlama-Kurulu.aspx>
(10.06.2017).
- Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları,
http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/Kalkinma_Ajanslari.aspx (15.05.2017).
- Koçberber, S. (2015) **“Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”**, Sayıştay Dergisi, 61:37-55.
- Korkmaz, F. ve Alp, N.S. (2014) **İş Hukuku**, Erzurum:Seçkin Yayıncılık.
- Küçükyavaş, N. (2014) 2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnamelerin Bakanlık Denetim Sistemine Etkileri, Ankara: Başbakanlık Yayınları.
- Maliye Bakanlığı, Soru Önergesi Cevabı,
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2_istatistik.tutanak_hazirla?v_mecelis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=YAZILI%20SORU%20%D6NERGELER%DD%20VE%20CEVAPLARI&v_altbaslik=&v_mv=&v_sb=K%DCTAHYA&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=
(10.06.2017).
- Mülayim, B.O. (2016) **İş Hukukunda Gece Çalışması**, Ankara:Adalet Yayınevi.
- Neal, A.C. (2004) **The Changing Face of European Labour Law and Social Policy**, Netherlands.
- Özer, M.A. (2012) **“Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri”**, Kamu-İş Dergisi, 2:37-74.
- Sağlam, M. (2005) **“Personel Hukukuna İlişkin Anayasal İlkeler ve Anayasa Mahkemesi’nin Uygulaması”**, Danıştay Dergisi, 109:1-27.
- Sayıştay (2016) Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu,
<http://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=100> (10.07.2017).
- Sayıştay (2016), Zafer Kalkınma Ajansı 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporu,
http://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Kalkinma_Ajanslari/ZAFER%20KALKINMA%20AJANSI.pdf
(10.07.2017).
- Sertesin, S. (2015) **“Kalkınma Ajanslarının Geleceğini Nasıl Bir Çerçeve de Düşünmeliyiz?”**,
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1431611062-.Kalkinma_Ajanslarinin_Gelecegini_Nasil_Dusunmeliyiz.pdf (10.07.2017).
- Sümer, H.H. (2016) **İş Hukuku**, Konya:Seçkin Yayıncılık.
- Süzek, S. (2013) **İş Hukuku**, İstanbul:Beta Yayınevi.

- Tamer, A. (2010) “**Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**”, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/10237/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1n%C4%B1n_T%C3%BCrk_Hukuk_Sistemindeki_Yeri.pdf (10.07.2017).
- Tamer, A. (2012) **Kalkınma Ajansları Mevzuatı**, Ankara:Adalet Yayınevi.
- Tulukçu, B. (2012) **İş Hukukunda Dinlenme Hakkı**, Ankara:Adalet Yayınevi.
- TBMM, 5449 sayılı Kanun, <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0950.pdf> (15.05.2017).
- TBMM, 6495 sayılı Kanun, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=131563 (10.07.2017).
- Yavuz, Bülent/Bilir, Faruk/Tunç, Hasan, **Türk Anayasa Hukuku**, 7.B., Ankara 2015.
- Yıldız, H. (2017) **Çalışma Hayatı ve İş Sağlığı ve Güvenliği ile ilgili ILO Sözleşmeleri**, İstanbul: Aristo Yayınevi.
- Yükseler, Z. (2011) “Kanun Hükmünde Kararnamelerin Maliye Politikası Açısından Değerlendirilmesi: Türkiye’de Yasal Düzenleme Kuralları Ne Ölçüde Hayata Geçiriliyor?” https://www.researchgate.net/profile/Zafer_Yuekseler/publication/25906810 (10.07.2017).