

KALKINMA AJANSLARININ PERSONEL YÖNETİMİNDE KISITLAYICI KURALLARDr. Öğr. Üyesi Ahmet Alptekin DURU * **ÖZET**

Bu çalışmanın amacı, kalkınma ajansları personel yönetimindeki kısıtlayıcı kurallara riayet düzeyini ölçmek ve bu konudaki sorunları tespit etmektir. Çalışmada doküman analizi araştırma yöntemi kullanılarak ilgili literatür ve mevzuat taranmış, resmi raporlar kullanılarak elde edilen veriler analiz edilmiştir. Türkiye’de 2006 yılından itibaren kurulmaya başlanan kalkınma ajanslarının personel yönetimi düzenlenirken başlıca iki kısıtlayıcı kural koyulmuştur. İlk kurala göre bir ajansın destek personeli sayısı ajans toplam personel sayısının %20’sini geçemez. İkinci kurala göre de bir ajansın yıllık personel giderleri toplamı bir önceki yıl bütçe gelirlerinin %15’ini aşamaz. Taşeron işçiler hariç tutulduğunda 2018 yılına kadar ilk kurala riayet edilmiştir fakat bazı ajanslar ikinci kısıtlayıcı kurala uymakta zorlanmıştır. 2018 yılında taşeron işçilerin ajansların kadrolarına geçirilmesinin ardından kısıtlayıcı kuralların uygulama kabiliyeti kalmamıştır. Bu sebeple ajansların personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralların değiştirilmesi ihtiyacı doğmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansı, Personel Yönetimi, Personel Gideri.

JEL Kodları: eri.

JEL Kodları:

**RESTRICTIVE RULES IN PERSONNEL MANAGEMENT IN THE REGIONAL
DEVELOPMENT AGENCIES****ABSTRACT**

The aim of this study is to measure the level of compliance with restrictive rules in development agencies' personnel management and to identify the problems in this regard. In the study, the relevant literature and legislation were scanned using the document analysis research method, and the data obtained by using official reports were analyzed. Regional development agencies which started to be established in 2006 in Turkey are regulated with two restrictive rules in their personnel management. The first rule imposes that the number of support staff of an agency cannot exceed 20% of the total number of staff. According to the second rule, an agency's annual personnel costs cannot exceed 15% of the previous year's budget revenues. Excluding subcontracted workers providing support services, the first rule was respected until 2018, but some agencies had difficulty in following the second restrictive rule. After the

* Akdeniz Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü, Antalya/ Türkiye. E-mail: ahmetduru@akdeniz.edu.tr

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application : 19Ağustos / August 2021

Düzeltilme Tarihi / Revision Date : 10 Şubat / February 2022

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 01 Mart / March 2022

subcontracted workers were transferred to the staff of the agencies in 2018, the restrictive rules have not been able to be implemented by the agencies. For this reason, the restrictive rules in the personnel management of the agencies have to be amended.

Keywords: *Regional Development Agency, Personnel Management, Personnel Cost.*

JEL Codes: *D73, H11, H76, J38*

1. GİRİŞ

Kalkınma ajansları Türkiye’de 2006 yılından itibaren bölgesel kalkınmaya katkı sunmak üzere kurulmaya başlanan örgütlerdir. Diğer kamu kurumlarında genellikle görülmeyen¹ biçimde personel sayısına ve giderine mevzuatla getirilen kısıtlayıcı kurallar ajansların personel yönetiminde belirleyici bir özellik olmuştur.

Ajans personel yönetiminde başlıca iki kısıtlayıcı kural mevcuttur; ilk kurala göre ajans destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranı %20’yi geçemez ve ikinci kurala göre ajans personel giderleri ajans gelirlerinin %15’ini geçemez. Bu kurallar ajansların personel sayısını ve giderini sınırlayarak ajansların gereksiz istihdamdan kaçınmasını temin etmeye yöneliktir. Böylelikle ajansların az sayıda personelle etkin hizmet yürütmesi amaçlanmıştır. Ajansların personel yönetimine getirilen bu kısıtlayıcı kurallar, ajans personelinin planlanması, işe alımı ve ücret rejimini de etkilemektedir. 2018 yılından önce ajanslarda taşeron işçi çalıştırılması ve 2018 yılında bu işçilerin ajansların kadrolarına alınması ajansların personel yönetimi açısından esaslı sonuçlar doğurmuştur.

Bu makalenin amacı, kalkınma ajanslarının personel yönetimi için getirilen kısıtlamalara ne düzeyde uyulduğunu ortaya koyarak bu kuralların işlevselliğini incelemektir. İlaveten ajansların personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralların, esnek personel yönetimini hedefleyen ajans mevzuatıyla uyumluluğu da bu çalışmada ele alınmaktadır. Makalede, ajansların yürüttüğü işler ve gelirlerindeki dalgalanmalar sebebiyle kısıtlayıcı kurallara riayet etmekte zorlandığı, bu sebeple kuralların değiştirilmesi gerektiği ortaya koyulmaktadır.

Çalışmada araştırma yöntemi olarak doküman analizi tekniği kullanılmıştır. Yeterli veriye erişilmesi halinde, doküman analizi tek bir olguyu, olayı, programı veya örgütü incelemek için uygun bir nitel araştırma yöntemidir (Bowen, 2009: 29). Kalkınma ajanslarının personeli hakkındaki literatür ve ilgili mevzuat taranmış, 26 ajans tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporları, ajansların vesayet

¹ Personel sayısı, destek personelinin ana hizmet görececek personele oranı, personel giderlerinin bütçe gelirleri veya giderlerine oranı gibi çeşitli kısıtlayıcı kurallar Türk idari yapısında az sayıda görülmektedir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 4 sayılı CBK’da Çanakkale Savaşları Gelibolu Tarihi Alan Başkanlığı, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı için anılan örgütlerin personel yönetiminde kısıtlayıcı kurallar getirilmiştir. Özellikle belediyelerde personel giderine ilişkin kısıtlayıcı kural yaptırma bağlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, belediye personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralların aşılması halinde yeni personel alınması vesayet makamının iznine bağlanmaktadır ve varsa oluşan kamu zararı belediye başkanından tahsil edilmektedir.

makamı olan bakanlıkça² hazırlanan yıllık genel faaliyet raporları ile ajansların dış denetiminden sorumlu olan Sayıştay tarafından hazırlanan yıllık genel denetim raporları incelenmiştir. Anılan resmi raporlardan bu çalışmanın odak noktası olan personel sayısı, personel gideri ve bütçe gelirlerine ilişkin verilere ulaşılmıştır.

Kalkınma ajanslarında çalışan personelin hukuki statüsü, ücret rejimi, tâbi olduğu mevzuat ve kamu görevlisi olup olmadıkları (Övgün, 2007; Eroğlu ve Kum, 2010; Bostancı, 2010, 2012; Efe, 2016; Mülayim, 2018a, 2018b), ajansların görevlerini yürütebilmeleri için ajans personelinde bulunması gerekli vasıflar (Cankorkmaz, 2011: 130; Kutlu ve Görün, 2016: 20; Öztürk ve Tataroğlu, 2018), ajansların personel rejiminin yönetime uygunluğu (Arslan, 2016: 39), istihdam usulleri ve süreci ile personel hareketliliği (Şimşek vd, 2016), uzman personelin etkililiği (Kırankabeş, 2013), uzman personelin ajanstan ayrılma sebepleri (Taşçı, 2012), ajans personelinin güdülenmesi ve örgüt kültürü (Babaoğlu ve Öktem, 2013: 54-55), ajansların performansları ve bunun içindeki personel yapısı (Baş, 2013), ajansların personel sayıları ve faaliyet raporlarındaki eksiklikler (Tahtaloğlu ve Özgür, 2016), personelin işe alımındaki dışsal etkenler ve personel niteliklerinin üstlendikleri görevlerle uyumlu olup olmadığı (Karaca, 2019), ajanslardaki ortalama personel sayısının düşük olmasının örgütsel etkinlik ve dinamik bir yapıya işaret ettiği (Demiroğlu ve Demiroğlu, 2014: 185-186), ajansların iç ve dış denetimi ile iç denetçilerin durumu (Ceran, 2010; Kanayran, 2014) gibi konular literatürde incelenmiştir. Fakat bu çalışmada ele alındığı şekliyle personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralları inceleyen bir çalışmaya literatürde rastlanmamıştır.

Bu çalışmanın en önemli sınırlılığı ajansların, vesayet makamı bakanlığın ve Sayıştay'ın hazırladıkları raporlarda personel sayısı, personel gideri ve bütçe gelirlerine ilişkin verilerin aynı ayrıntı düzeyinde ve karşılaştırılabilir biçimde sunulmaması olmuştur. Makale içinde yeri geldikçe bu konuda bilgi verilecektir. Mevzuatla koyulan kurallara riayet düzeyinin şeffaf biçimde ilan edilmemesi, varsa mevcut olumsuzlukların giderilme imkânını ortadan kaldırmaktadır. Makalede yer alan bu yöndeki eleştiriler Türk kamu yönetimindeki personele ilişkin kısıtlayıcı kurala sahip diğer bazı teşkilatlar için de yol göstericidir. Zira kalkınma ajanslarıyla birlikte belediyeler ve bakanlıkların bazı bağlı ve ilgili idarelerinde de personele ilişkin kısıtlayıcı kurallar uygulanmaktadır.

Çalışmanın bir diğer sınırlılığı da 26 kalkınma ajansı için verilerin topluca sunulmaya başlandığı personel sayıları açısından 2010 yılı ve bütçe verileri açısından 2011 yıllarından itibaren incelenmesidir. Bakanlar Kurulu kararlarıyla 2006 yılında 2 tane, 2008 yılında 8 tane ve 2009 yılında 16 tane kalkınma ajansı kurulmuştur. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un geçici 2'nci maddesine göre ajansın kurulduğu ilk yıl için ajansta istihdam edilebilecek olan

² Anayasa'nın 123'üncü maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca merkezi idarenin hiyerarşik denetiminde olmayan özerk kamu idareleri üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi mevcuttur. Kalkınma ajanslarının genel koordinasyonundan sorumlu olan merkezi idaredeki vesayet makamı, 2006-2011 arasında Devlet Planlama Teşkilatı'nın bağlı olduğu devlet bakanlığı, 2011-2018 arasında Kalkınma Bakanlığı ve 2018 Temmuz ayından itibaren Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olmuştur.

azami personel sayısı ajansı kuran Bakanlar Kurulu kararında³ belirtilmiştir. Dolayısıyla ajansların kendi personel politikasını uygulamaya başladığı tarih kuruluşlarından bir yıl sonra başlamıştır.

Makalede öncelikle ajansların personel yapısı ortaya konulmuş, ajans personeli içinde önemli bir yer tutan taşeron işçi iken kadroya geçen işçilerin durumu incelenmiş ve kalkınma ajanslarının personel yönetimindeki kısıtlayıcı kurallara ajansların riayet düzeyi ele alınmıştır.

2. AJANSLARIN PERSONEL YAPISI

Kalkınma ajansları Avrupa Birliği'nin etkisiyle Türk idari teşkilatına ithal edilmiş, kamu hukuku ile bürokrasiyi uzak tutmak amacıyla liberal ve katılımcı olarak yönetim tekniğine uygun şekilde örgütlenmiştir. Avrupa Birliği'ne üye ülkelerdeki ajanslara benzer şekilde örgüt yapısı oluşturulmuş, devletin etkinliğini ve denetimini azaltan, yerel ve merkezi idare teşkilatı ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bölgede bir araya getiren, doğrudan halka hizmet veren kamu idareleri gibi değil fakat politika üreten merkezi idare teşkilatı gibi örgütlenmiştir (Kavruk, 2009: 61).

Ajanslarda personel çalıştırılması vesayet makamı bakanlığın iznine tâbidir. Bakanlık tarafından yönetilen Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi vasıtasıyla, ajansların bütün faaliyetleri, teklifleri, yurtdışı izinleri, personel istihdamı ve her türlü harcamaları merkezi idare tarafından izlenebilmektedir (Karasu, 2015: 280).

Ajans personelinin hukuksal durumu ilk olarak 5449 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir ve 2018 yılında yürürlüğe giren 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde⁴ (CBK) de bu düzenlemeler kısmen muhafaza edilmiştir. Bahse konu düzenlemeler iş mevzuatı hükümlerine göre çalıştırılacak dört grup personelden bahsetmekte ve şu şartları aramaktadır:

1- Genel Sekreter: Üniversite mezunu, 10 yıl deneyimli (4 sayılı CBK'ya dayanılarak 2019 yılında çıkarılan yeni Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile bu süre 5 yıla indirilmiştir) ve yabancı dil bilgisine sahip olmak.

2- İç denetçi: Üniversite mezunu, yabancı dil bilgisine sahip ve kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl (yeni Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile bu süre 5 yıla indirilmiştir) çalışmış olmak.

3- Uzman personel: Üniversite mezunu ve yabancı dil bilgisine sahip olmak.

³ Kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin üç tane bakanlar kurulu kararı vardır. Bakanlar Kurulu'nun 31.5.2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı Kararı (RG 06.07.2006, 26220) ile 2 tane, 10.11.2008 tarihli ve 2008/14306 sayılı Kararı (RG 22.11.2008, 27062) ile 8 tane, 14.7.2009 tarihli ve 2009/15236 Kararı (RG 25.07.2009, 27299) ile 16 tane kalkınma ajansı kurulmuştur. Anılan bu kararlarda ajansın kurulduğu ilk yılda istihdam edilebilecek olan azami personel sayısı, ajansların görev alanındaki il sayısına bağlı olarak değişmek üzere uzman personel için 30-40 ve destek personeli için 5-8 olarak belirlenmiştir.

⁴ 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (RG 15.07.2018, 30479)

4- Destek personeli: Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütmek üzere istihdam edilmek.

2006 yılında yürürlüğe konulan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği⁵ idari ve mali işler ile personelle ilgili işleri yürütecek destek personelinin yükseköğrenim mezunu, sekreterlik ve arşivle ilgili işleri yürütecek destek personelinin ise orta öğrenim mezunu olmasını zorunlu tutmuştur.

2017 yılının sonunda çıkarılan 696 sayılı KHK⁶ ile personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımı suretiyle çalıştırılan işçilerin (taşeron işçilerin) asıl işveren olan kamu idarelerinde kadroya geçişi düzenlenmiştir. Bu kapsamda 2018 yılının Nisan ayında taşeron işçiler kalkınma ajansları bünyesinde daimî işçi statüsünde çalışmaya başlamıştır. Bu işçiler ajanslarda temizlikçi, çaycı, danışma görevlisi, sekreter, şoför, özel güvenlik görevlisi gibi pozisyonlarda istihdam edilmektedir.

Ajanslarda çalışan taşeron işçilerin kadroya geçirildikten sonraki durumu ajans personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralların nasıl uygulanacağı açısından önemlidir. Çünkü Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği⁷'ne göre taşeron işçilerin ücret ve sosyal güvenlik primleri önceden genel yönetim hizmetleri altında “mal ve hizmet alım giderleri” içinde yer alırken artık genel yönetim hizmetleri altında “personel giderleri” ve “sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri” içinde yer alacaktır. Kadroya alınan taşeron işçilere ilişkin giderlerin 2018 Nisan ayından itibaren personel gideri olarak muhasebeleştirilmesi sonucunda kısıtlayıcı kuralların uygulanması imkânsız hale gelmiştir.

3. AJANSLARIN TAŞERON İŞÇİLERİ

5449 sayılı Kanun'da sayılan dört grup (genel sekreter, iç denetçi, uzman ve destek personeli) dışında ajanslarda taşeron işçiler de çalıştırılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 2009 yılında yürürlüğe konulan Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları hükümlerine dayanarak ajanslar ilave personel çalıştırma imkânı elde etmiştir. Böylelikle personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı ajanslarda beşinci bir grup personel istihdamı yöntemi olmuştur. Başka bir deyişle, 5449 sayılı Kanun'da sayılmayan bir personel temin yöntemi olarak taşeron işçi çalıştırmak suretiyle, ajanslar personel yönetimindeki kısıtlayıcı kuralları 2018 yılına kadar etkisiz hale getirmiştir. Çünkü taşeron işçilere dair giderler muhasebeleştirilirken hizmet alımı olarak görünmüştür ve taşeron işçiler faaliyet raporlarında personel sayısına dâhil edilmemiştir.

696 sayılı KHK ile taşeron işçiler 1 Nisan 2018 tarihinden itibaren idarelerin işçi kadrolarına geçirilmiştir. Ajanslarda da genel olarak şoför, temizlikçi, özel güvenlik ve büro personeli gibi

⁵ Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği (RG 29.05.2019, 30788)

⁶ 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (RG 24.12.2017, 30280)

⁷ Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği (RG 28.09.2006, 26303)

görevlerde istihdam edilen 412 taşeron işçi⁸, 696 sayılı KHK kapsamında kalkınma ajanslarında kadroya geçirilmiştir (Sayıştay, 2019: 78).

Ajansların taşeron işçilerle gördürülen işleri, kısmen ajansların destek personeli tarafından sağlanması gereken işlerdir. 5449 sayılı Kanun'da (ve 4 sayılı CBK'da) kullanılan “*sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personeli*” ibaresi taşeron işçilerin yürüttüğü şoför, temizlik, özel güvenlik ve büro işlerini yapan personelin üstlendiği görevleri de çoğunlukla kapsar.⁹

Kamu idarelerinde taşeron işçi çalıştırılmasının yasal dayanağı 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu İhale Kanunu¹⁰ idi. Kamu idareleri için 2006 yılında yürürlükte olan Kamu İhale Kanunu'na göre hizmet satın almak suretiyle personel istihdam etmek (696 sayılı KHK ile 2018 yılında yasaklanana kadar) mümkündü. 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, kalkınma ajanslarının personel rejimini düzenleyen ilk hukuksal metin olmuştur. 5449 sayılı Kanun koyduğu personel yönetimine ilişkin kısıtlayıcı iki kural ile ajans personelinin hukuksal durumunu sıkı ve katı bir biçimde düzenlemiştir. 5449 sayılı Kanun'da düzenlenen personel rejimine ilave olarak taşeron işçi çalıştırılması Kamu İhale Kanunu hükümlerinin uygulanmasıyla mümkün olmuştur. Ancak 5449 sayılı Kanun'un 27'nci maddesine göre ajanslar Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildi. Kalkınma ajansları kendisine kanunla verilmeyen ancak DPT tarafından yürürlüğe konulan Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları'nın verdiği yetkiye dayanarak taşeron işçi çalıştırmıştır. Bu uygulamayı destekleyen kanun düzeyinde bir yasal dayanak yoktur. Sadece 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde “[ajanslar] geniş kadrolu bir kuruluş olmayacak, bilakis küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerinin hemen hemen tamamını maliyet etkin bir yöntemle hizmet satın alması ile temin eden, oluşan yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek bir yapı olacaktır” şeklinde bir açıklama vardır.

Kalkınma ajanslarında taşeron işçi çalıştırılması, personel rejimine ilişkin sıkı kuralları koyan 5449 sayılı Kanun ile getirilen sınırlamaları anlamsız hale getirmiştir. Böylece ajanslardaki personel sayısı ve maliyeti önemli ölçüde artmıştır. Öte yandan (2018 yılında taşeron işçiler kadroya geçene kadar) personel çalıştırmaya dayalı hizmet alımlarının esasında bir istihdam yöntemi olmadığı ve Kamu İhale Kanunu'na göre bir hizmet alımı olduğu iddia edilebilir. Bu durumda kanun koyucunun personel hizmeti almak suretiyle yüksek vasıf gerektirmeyen işlerin taşeron işçiler tarafından gördürülmesine zımnen izin verdiği şeklinde bir değerlendirme yapmak mümkündür.

⁸ Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2020: 10) tarafından taşerondan kadroya geçen işçi sayısı 406 olarak verilmiştir.

⁹ Öte yandan bakanlıklar ile bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında 2018 yılı öncesinde var olan idari ve mali işler dairesi başkanlıkları/destek hizmetleri genel müdürlükleri 3046 sayılı Kanun veya ilgili diğer teşkilat kanunlarının (703 sayılı KHK ile mülga) hükümlerine göre temizlik, aydınlatma, ısıtma, bakım, onarım, arşiv, taşıma ve benzeri hizmetlerini yapmakla görevliydi. Merkezi idarede taşeron işçi çalıştırılmasından önce bu gibi hizmetler idarelerin kadrolu memur ve işçileri tarafından sunulmaktaydı.

¹⁰ 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu (RG 22.19.2002, 24648)

Devlet Denetleme Kurulu (2014: 790-791) ajanslarda destek personeli alımı için öngörülen (ajans destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranı %20'yi geçemez) kısıtlayıcı kuralın hizmet alım yöntemi ile istihdam edilen personelin (taşeron işçilerin) destek hizmetlerinde çalıştırılması suretiyle aşılmaya çalışıldığını kaydetmiştir. Devlet Denetleme Kurulu, taşeron işçilerin bilgi işlem, sekreterlik dâhil pek çok alanda çalıştırıldığını ve ajanslardaki taşeron işçi sayısının toplam destek personelinin iki katını geçtiği tespit etmiştir. Ayrıca destek personeli için öngörülen toplam personel sayısının %20'sini geçmeme kuralının ajans çalışmaları için uygun bir sınır olup olmadığının analiz edilmesini önermiştir (Devlet Denetleme Kurulu, 2014: 791).

5449 sayılı Kanun'un 5'inci maddesinde ajansların yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge kalkınması için projeleri desteklemek, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak, bölgeyi yatırımcılara tanıtmak, yatırımcılara destek olmak, farklı toplum kesimleri arasında işbirliğini geliştirmek gibi görevleri tanımlanmıştır. Fakat Sayıştay'ın 2014-2018 yıllarına ait genel denetim raporlarında, kanun koyucunun belirlediği bu kapsamlı hedeflerin sağlanan (personel dâhil) kaynaklarla mütenasip olmadığı belirtilmektedir. Bu sebeple ajanslar kendilerine verilen görevlerin bir kısmını seçerek yerine getirmek zorunda kalmaktadır. Hatta Övgün'e (2017: 36-37) göre, ajansların gider kalemlerindeki en büyük payın yönetim giderlerine ayrılması ve performanslarının bölgesel kalkınmayı sağlamaktan uzak olması sebebiyle, ajansların varlık sebebi tartışmalı hale gelmektedir.

Sayıştay'ın genel denetim raporlarında kalkınma ajanslarının durumları ile sorunları ve çözüm yolları ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır. Örneğin 2017 yılı raporunda Sayıştay, bazı ajansların varoluş nedenleri olan görevleri bile yapmakta zorlandığını, ancak belli sayıda projeyi hayata geçirebildiğini, bütçe kaynaklarının yetersiz olduğunu, personel giderleri üzerindeki kısıtlamalar sebebiyle insan kaynağı açısından yetersizlikler görüldüğünü kaydetmektedir (Sayıştay, 2018: 22-23). Ajans gelirleri arasında yer alan genel yönetim bütçe paylarının zamanında aktarılmaması (Sayıştay, 2016: 27), ajans gelirlerinin tahsilinde yaşanan güçlükler (Sayıştay, 2015: 19) gibi mali sorunlar personel rejimini etkilemekte ve ajanslarının temel görevlerinden olan yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak görevi yeterince yerine getirilememesi (Sayıştay, 2019: 29) gibi sonuçlara yol açmaktadır. Sonuçta gelirlerini tahsil edemeyen ve ihtiyaç duyduğu kadar personel çalıştıramayan ajansların, mevzuatla ihdas edilen amaçlarını gerçekleştirme zor olmaktadır.

4. AJANSLARIN PERSONEL YÖNETİMİNE İLİŞKİN KISITLAYICI KURALLAR

1980'lerden itibaren İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ülkelerinde ve gelişmekte olan ülkelerde personel giderleri bütçede önemli bir yekûn tuttuğu için kontrol altında tutulmaya gayret edilmektedir. Bunun araçları genel itibariyle idarelerin faaliyetlerini rasyonel hale getirerek gereksiz kadroları azaltmak, personel kadrolarına üst sınır getirmek, ücretlendirme sistemini iş tanımı ve zorluğuna göre tayin etmek ile personel giderlerine sınır getirmek şeklinde olmaktadır. Bu araçların uygulanması esnasında dolu/boş kadroların kullanımının izlenmesi, personel bütçe tertiplerine konulan

ve aktarılan tutarların sınırlandırılması ile ücretlendirme sisteminin merkezi ve bağdaşık olması sağlanmaya çalışılmaktadır (Sarraf, 1997).

Kalkınma ajanslarının personeli için 4 sayılı CBK'da üç tane kısıtlayıcı kural yer almaktadır. İlki destek personelinin toplam personel sayısına oranıyla ilgilidir. 4 sayılı CBK'nın 200'üncü maddesinin birinci fıkrası şu şekildedir: *"Ajans hizmetleri 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez."* Bu hükümlerin benzeri 5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin birinci fıkrasında da mevcuttu.

İkinci kısıtlayıcı kural ajansın personel giderlerini sınırlamaktadır. 4 sayılı CBK'nın 200'üncü maddesinin ikinci fıkrasına göre *"Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz"*. Bu hükmün aynısı 5449 sayılı Kanun'un 20'nci maddesinin ikinci fıkrasında da yer almaktaydı.

4 sayılı CBK'nın 202'nci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan üçüncü kısıtlayıcı kural ise geçici görevle ajanslarda çalışacak devlet memurlarının toplam personel sayısına oranını %30 ile sınırlayan hükümdür. Bu konuda yeterli veriye ulaşılamadığı için bu çalışma kapsamında geçici görevle ajanslarda çalışacak devlet memuru personelin durumu ele alınamamıştır.

Getirilen bu kısıtlayıcı kuralların sebepleri 5449 sayılı Kanun'un gerekçesinde şu şekilde açıklanmaktadır (TBMM, 2005):

Personel istihdamının gider bütçesi üzerinde yük oluşturmaması için personel giderlerine de sınırlama getirilmektedir. Ayrıca, bölgelerin ihtiyaçları, potansiyelleri ve gelişmişlik seviyeleri dikkate alınarak yapılacak ikincil düzenlemelerle, bu personelin iş tanımları ve nitelikleri daha açık bir şekilde tarif edilecektir...

Ancak, yapının daha esnek olabilmesi, çalışanların performanslarının değerlendirilebilmesi açısından personelin 4857 sayılı İş Kanunu hükümlerine göre iş akdiyle istihdam edilmesi önem arz etmektedir. Böylece, ajanslar klasik kamu kurumlarının hantallığından uzak, dinamik bir yapıda kurulmuş olacaktır. Ajansın teknik kapasitesi yüksek, esnek ve etkin bir personel yapısına sahip olmasını teminen, destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranı da yüzde yirmi olarak belirlenmiştir.

Mevzuatla getirilen bu gibi kuralların uygulama sonuçlarının herkes tarafından rahatça izlenebilmesi, hedefler ile sonuçlar arasındaki sapmaların niteliği ve büyüklüğünün açıkça ilan edilmesi gereklidir (Demir ve İnan, 2011: 36). Fakat kalkınma ajansları personel yönetimine ilişkin kısıtlayıcı kuralların uygulama sonuçlarının vesayet makamı olan bakanlığın hazırladığı genel faaliyet raporlarından ve Sayıştay'ın hazırladığı genel denetim raporlarında açıkça ilan edilmemektedir.

4.1. Birinci Kural: Destek Personeli Toplam Personelin %20'sini Geçemez

Tablo 1'de kalkınma ajanslarının personel sayılarının yıllar itibariyle durumu sunulmaktadır. Tablo 1'de yer alan verilere göre, taşeron işçiler hariç tutulduğunda, 2010-2017 yılları arasında birinci kurala uyulduğu görülmektedir. Namal (2018: 40), birinci kısıtlayıcı kuralın ajansların yardımcı hizmetlerde ihtiyaç duyduğu işgücüne sahip olmasını engellemesi sebebiyle, ajansların taşeron işçi çalıştırarak bu kuralı aştığını belirtmektedir.

Destek personelinin toplam personel sayısına oranı kuralının temel sorunu, az sayıdaki personel ile çalışan ajanslarda işe alınma esnasında bu kurala uyulmakla birlikte takip eden yıllarda personel sayısındaki değişikliklerin bu kuralı ihlal edecek sonuçlar üretebilmesidir. Başka bir deyişle destek personeli sayısı değişmemekle birlikte diğer personel sayısındaki azalma bu kurala riayeti zorlaştırmaktadır.

2018 yılına kadar ajanslarda kaç taşeron işçinin görev yaptığına ilişkin veriye ulaşılamamıştır. Fakat 2018 yılında taşeron işçiler kadroya alındıktan sonra 412 taşeron işçinin ajanslarda çalıştığı Sayıştay (2019: 78) raporundan ve ajansların faaliyet raporlarından anlaşılmaktadır. 2010-2017 yılları arasında da taşeron işçi sayısının bu sayıya yakın olması makuldür. 2018 yılına kadar taşeron işçiler hariç tutularak destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranı 5449 sayılı Kanun'un koyduğu kısıtlayıcı kural olan %20 sınırını geçmemiştir. Fakat bu değerlendirme yanıltıcıdır. Zira taşeron işçiler toplam işgücünün üçte birini oluşturmasına rağmen hesaba katılmamıştır. İlâveten taşeron işçiler sürekli işçi kadrolarına aktarıldıktan sonra bunların 4 sayılı CBK'da düzenlenen ajans personelinin hangi grubuna dahil edileceği de dikkate alınmalıdır. Çünkü 4 sayılı CBK'da kadroya alınan taşeron işçiler için yeni bir grup ihdas edilmemiştir. Dolayısıyla bunları sundukları hizmete en yakın gruba dahil etmek gerekir ki bu da destek personeli grubudur.

Vesayet makamı olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019: 8), kalkınma ajanslarında kadroya geçen işçileri "sürekli işçi" olarak adlandırmakta ve birinci kısıtlayıcı kurala dâhil olarak değerlendirmemektedir. Ajanslardaki bütün personelin sadece iş mevzuatına göre çalıştığı dikkate alındığında vesayet makamı bakanlığın sürekli işçi adlandırması yerinde değildir. 4 sayılı CBK'ya göre ajanslarda iş mevzuatına göre çalışacak personel grupları genel sekreter, iç denetçi, uzman ve destek personeli olarak sayılmıştır. Kadroya geçen taşeron işçiler, atanmaları belirli özel şartlara bağlanan genel sekreter, iç denetçi ve uzman unvanına sahip olmadığına göre destek personeli olarak adlandırılmalıdır.

Tablo 1. Ajansların Personel Sayıları

	Uzman	Destek personeli	Sürekli işçi	İç denetçi	Genel Sekreter	Toplam personel	Destek personeli oranı
2010	666	128		10	26	830	15%
2011	767	154		16	26	963	16%
2012	781	159		12	26	978	16%
2013	813	164		10	25	1012	16%
2014	768	166		9	26	969	17%
2015	765	168		7	26	966	17%
2016	615	149		3	26	793	19%
2017	607	160		3	26	796	20%
2018	674	162	412	4	26	1276	45%
2019	671	159	406	4	26	1263	45%
2020	669	161	398	4	26	1258	44%

Kaynak: Kalkınma ajanslarının yıllık faaliyet raporları ile Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporlarından alınan verilerle oluşturulmuştur.¹¹

2018-2020 yıllarında (taşerondan kadroya geçen sürekli işçiler hariç) destek personelinin toplam personele oranı %13'tür. Öte yandan sürekli işçilerin hesaba katılması (destek personeline eklenmesi) durumunda ise bu oran %45'e ulaşmaktadır. Dolayısıyla taşeron işçilerin 2018 yılı öncesinde de destek personeli olarak değerlendirilmesi halinde, destek personeli sayısı toplam personel sayısının %20'sini geçemez şeklindeki ilk kurala muhtemelen ajansların ilk kuruluş tarihinden itibaren riayet edilmemiştir.

Ajansların vesayet makamı olan bakanlığın yayımladığı genel faaliyet raporlarında ilk kısıtlayıcı kural olan destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranının %20'yi aşmadığı bilgisi verilmektedir. Tablo 1'de görüldüğü üzere taşeron işçiler hariç tutulduğu için bakanlığın açıkladığı gibi 2017 yılına kadar ajansların destek personeli sayısının toplam personel sayısına oran %20'nin altındadır. Sayıştay'ın hazırladığı genel denetim raporlarında personel sayıları bulunmakla birlikte bu kısıtlayıcı kurala uyulup uyulmadığına dair açıklama yapılmamaktadır. Taşeron işçilerin hesaplama katılması ise önemli bir fark doğurmaktadır. Ajanslarda neredeyse her bir ana hizmet personeli karşılığında bir destek/yardımcı hizmet personeli çalışmaktadır.

¹¹ Tablodaki personel sayısına ilişkin veriler çoğunlukla kalkınma ajanslarının münferit yıllık faaliyet raporlarından yılsonları itibarıyla alınmıştır. Elde edilen toplam vesayet makamı bakanlığın yayımladığı genel faaliyet raporlarıyla bazı yıllarda +/- 3 gibi küçük farklılıklar içermektedir. Bunun sebebi muhtemelen bakanlığın asaleten/vekâleten genel sekreter çalışması, yıl içindeki personel ayrılmaları ile geçici görevle çalışan devlet memurlarının sayıya dâhil edilmemesi olabilir. Fakat sayılardaki farklılık, eğilimleri ve örtüntüleri etkilemediği için önemsizdir. Personel sayısı hesaplanırken bazı ajansların faaliyet raporlarında "birim başkanı", "yatırım destek ofisi koordinatörü" ve "hukuk müşaviri" olarak adlandırılan pozisyonlar da "uzman" olarak değerlendirilmiştir. Genel Sekreterliğe vekalet eden ajans uzmanları toplam personel sayısından düşülmüştür. 2018 ve devamı yıllarda "Destek personeli oranı" sütunu hesaplanırken destek personeli sütunu ve sürekli işçi sütununda yer alan sayıların toplamı dikkate alınmıştır. Kadroya alınan taşeron işçiler ajansların faaliyet raporlarında genellikle "yardımcı hizmetler personeli" veya "sürekli işçi" olarak adlandırılmaktadır.

4.2. İkinci Kural: Personel Gideri Ajans Gelirlerinin %15'ini Geçemez

“Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz” şeklindeki ikinci kısıtlayıcı kural ilk olarak 2006 yılından itibaren 5449 sayılı Kanun’un 20’nci maddesinin ikinci fıkrasında ve 2018 yılından itibaren 4 sayılı CBK’nın 202’nci maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. Bu kuralın uygulanabilmesi için “personel gideri” ve “gerçekleşen en son yıl bütçe geliri” ibarelerinin tanımlanması gereklidir.

4 sayılı CBK’nın ajans giderlerini düzenleyen 202’nci maddesinde personel giderleri bir kalem olarak yer almıştır, fakat ne 5449 sayılı Kanun ne de 4 sayılı CBK bu ibareyi tanımlamıştır. Personel rejimine ilişkin önemli kısıtlar getiren bir ibarenin kanunda veya CBK’da tanımlanmaması önemli bir eksikliklerdir. Çünkü asli düzenleme yetkisini kullanan mercinin (yasama organı veya Cumhurbaşkanı) iradesi, türev düzenleme yetkisine sahip (bakanlık) tarafından değiştirilebilir hale gelmektedir. Başka bir deyişle, kanun koyucunun veya Cumhurbaşkanı’nın iradesini gösteren bir mevzuatın nasıl uygulanacağını ikincil düzenlemeleri yürürlüğe koyan idarenin düzenlemelerine bağlı hale getirmektedir.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca hazırlanan bütçe çağrısının eki bütçe hazırlama rehberinde yer alan Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber’de gider kaydedilecek olan harcamalar belirtilmektedir.¹² 2020 yılı Rehberi’ne göre “01- Personel Giderleri” ekonomik kodunun altında “*kamu personeli ile kamu personeli olmasa bile bunlar gibi çalıştırılan veya hizmetinden faydalanılan kişilere veya diğerlerine bordroya dayalı olarak nakden yapılan ödemeler*” kaydedilecektir. “*Aynı nitelikteki ödemeler ‘Mal ve Hizmet Alım Giderleri’ne, Devletin işveren sıfatıyla sosyal güvenlik kurumlarına ödediği primler ise ‘Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri’ bölümüne dâhil edilecektir.*” Görüldüğü üzere personel çalıştırmaktan ötürü oluşan giderler farklı gider kodları altında muhasebeleştirilmektedir. Sayıştay da personel gideri olarak analitik bütçe sınıflandırmasına göre sadece personel giderleri ekonomik kodunun altındaki giderleri kabul etmektedir.¹³

5449 sayılı Kanun’da ve 4 sayılı CBK’da personel gideri ibaresi tanımlanmadığı için kalkınma ajanslarının personel giderlerinin işverenin ödeyeceği sosyal güvenlik primleri ile personele yapılan aynı yardımları kapsayıp kapsamayacağı kesin değildir. 5449 sayılı Kanun’un 27’nci maddesi uyarınca ajanslar Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tâbi olmadığından dolayı merkezi yönetim

¹² 3 yıllık dönemleri kapsayan Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi her yıl ekim ayında Resmî Gazete’de tebliğ olarak yayımlanmaktadır. Örneğin 2020-2022 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi, 10.10.2019 tarihli ve 30914 1. mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

¹³ Sayıştay Temyiz Kurulu’nun 16.02.2016 tarihli ve 41466 sayılı tutanakta yazılı olan ilamına göre “*Belediye muhasebe kayıtlarında yer alan ‘830 Bütçe giderleri Hesabının’ ‘01 Personel Giderleri’ ayrıntısı, bize toplam personel giderlerini vermektedir.*”

kapsamındaki kamu idarelerinin uyguladığı Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber’de de tâbi değildir.

Kalkınma ajanslarının vesayet makamı olan bakanlık tarafından hazırlanan genel faaliyet raporlarında ajansların bütçe tahminleri ve gerçekleşen giderlerine ilişkin veriler sunulmaktadır (örneğin bkz. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2018: 21-22). Fakat bakanlığın sunduğu personel giderleri içinde işveren olarak sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri ile personele yapılan aynı yardımların bulunup bulunmadığı hakkında bir bilgi yoktur.

Sayıştay’ın genel denetim raporlarında ajansın yıllık personel giderleri toplamının, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %15’ini aşamayacağına ilişkin ikinci kısıtlayıcı kuralın ne derece uygulandığına dair bir tespit yoktur. Vesayet makamı bakanlığın hazırladığı genel faaliyet raporlarında personel giderleri ve gerçekleşen bütçe gelirleri gösterilmesine rağmen, sadece 2012 ve 2013 yıllarındaki raporlarda ikinci kısıtlayıcı kurala ilişkin açıklamalar vardır.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu’nda “*Genel yönetim giderleri içinde yer alan personel giderleri 86 milyon TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu gelişmeyle, personel giderlerinin bir önceki yıl gerçekleşen ajans gelirlerine oranı kanuni sınır olan yüzde 15’in altında yüzde 9,1 seviyesinde kalmıştır.*” denilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 43). Bu değerlendirme doğrudur çünkü ajansların 2011 yılı gerçekleşen bütçe gelirleri 939.688.528 TL olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2012: 38) ve 2012 yılı personel giderleri de 85.802.859 TL’dir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 45).

İkinci kısıtlayıcı kurala uyumu gösteren 2013 yılına ilişkin hesaplama ise sorunludur. Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu’nda “*Genel yönetim giderleri içinde yer alan personel giderleri 89,1 milyon TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu gelişmeyle, personel giderlerinin bir önceki yıl gerçekleşen ajans gelirlerine oranı kanuni sınır olan %15’in altında %6,9 seviyesinde kalmıştır.*” bilgisi verilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 29). Hâlbuki 2012 yılı gerçekleşen ajans bütçe gelirleri 373.807.136 TL’dir (Kalkınma Bakanlığı, 2013: 41) ve 2013 yılı personel giderleri 89.121.000 TL olmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 31). Dolayısıyla 2013 yılında kalkınma ajanslarının tamamı değerlendirildiğinde, personel giderlerinin bir önceki yıl gerçekleşen ajans gelirlerine oranı %23,84 olması gerekir. Kalkınma Bakanlığı’nın 2013 yılı için ulaştığı %6,9 oranı, ajansların 2012 yılında önceki yıldan devreden gelirler olan 908.804.664 TL’nin ajansların 2012 yılı gerçekleşen gelirleri olan 373.807.136 TL’ye eklenmesiyle bulunan 1.282.611.800 TL’nin ajansların geliri olarak kabulünden doğmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 51’inci maddesine göre “*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri malî yılın hesaplarında gösterilir.*” Başka bir deyişle, ajansların önceki yıllarda tahakkuk etmiş gelirleri önceki yıllara ait gelirlerdir, takip eden yıllardaki gelirler hesaplanırken bu şekilde cari yılda gerçekleşen gelirlere ilave edilmesi Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kullandığı sistematığe aykırıdır.

Ajansların münferit faaliyet raporlarından personel giderlerini karşılaştırmalı olarak takip etmek mümkün değildir. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde yıllık faaliyet raporlarının hazırlanma ilkeleri ve içeriği düzenlenmesine rağmen ajanslar arasında mukayeseye imkân vermeyecek biçimde farklı faaliyet raporları hazırlanmaktadır. Örneğin Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN, 2019: 25) faaliyet raporunda genel yönetim hizmetleri başlığı altında genel bir gider kalemi bilgisi sunmaktadır ve personel giderine ilişkin ayrıntı vermemektedir. Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA, 2019: 28) ile Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA, 2019: 34) genel yönetim hizmetleri içinde personel gideri, sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerini ayrı ayrı göstermiştir. İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA, 2019: 25) ise genel yönetim hizmetleri içinde personel gideri ile mal ve hizmet alım giderlerini göstermesine rağmen sosyal güvenlik kurumlarına prim giderlerini ayrıca göstermemiştir; muhtemelen sosyal güvenlik kurumlarına prim giderleri kalemini personel giderleri kalemine ekleyerek toplam rakamı faaliyet raporunda sunmuştur. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarından personel giderlerini ve bunun bütçe gelirlerine oranını mukayeseli olarak takip etmek mümkün değildir.

Tablo 2'de vesayet makamı bakanlığın yayınladığı genel faaliyet raporlarından elde edilen verilerle yıllık personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranı sunulmaktadır. Genel faaliyet raporlarında gelirler ve personel giderlerine ilişkin bilgiler bulunmasına rağmen ikinci kısıtlayıcı kuralın hangi düzeyde uygulandığı açıkça gösterilmemektedir. Tablo 2'ye göre ajansların personel giderlerinin bir önceki yıl gerçekleşen ajans gelirlerine oranı genellikle %15 sınırının üzerinde seyretmiştir. Buna karşın bazı ajansların gelirlerindeki ciddi dalgalanmalar sebebiyle zaman zaman personel giderlerinin bir önceki yıl gelirlerine oranı yüksek oranlara ulaşmıştır. Örneğin KUZKA (Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı)'nın 2013 yılı gelirleri toplamı 4.286.000TL (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 26) ve 2014 yılı personel giderleri toplamı 4.258.000TL olduğu (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 30) için 2014 yılında personel giderlerinin bir önceki yıl gerçekleşen ajans gelirin oranı %99 olmuştur.

Tablo 2. Personel Giderlerinin Bir Önceki Yıl Gerçekleşen Ajans Gelirine Oranı

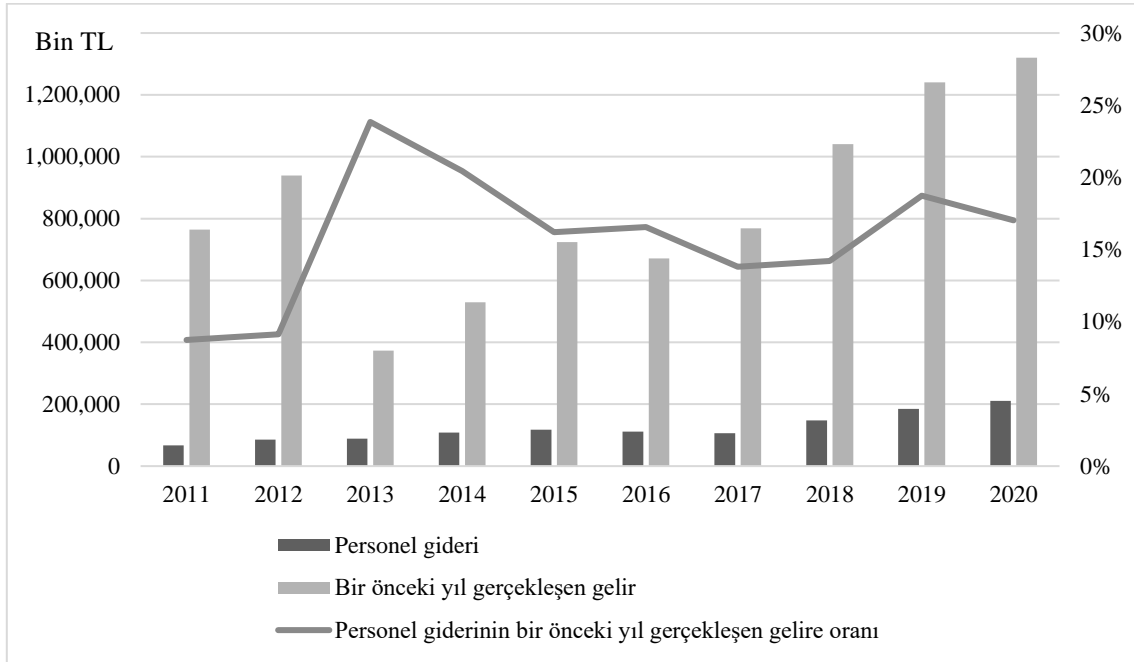
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AHİLER	16%	12%	35%	10%	20%	18%	16%	21%	27%	26%
ANKARAKA	19%	20%	24%	15%	16%	26%	25%	20%	15%	18%
BAKA	12%	9%	34%	27%	20%	19%	11%	19%	23%	22%
BAKKA	13%	11%	51%	45%	19%	15%	14%	14%	24%	27%
BEBKA	16%	18%	13%	13%	10%	18%	13%	14%	19%	15%
ÇKA	7%	13%	28%	22%	17%	20%	15%	9%	13%	16%
DAKA	7%	7%	56%	11%	11%	12%	18%	16%	17%	22%
DİKA	18%	12%	72%	42%	10%	23%	14%	16%	19%	18%
DOĞAKA	13%	6%	21%	18%	23%	15%	19%	15%	23%	20%
DOKA	3%	65%	22%	63%	22%	26%	19%	20%	27%	18%
FKA	9%	11%	59%	27%	21%	24%	18%	13%	17%	17%
GEKA	11%	25%	36%	40%	15%	31%	21%	16%	22%	24%
GMKA	16%	44%	23%	28%	15%	24%	18%	18%	24%	35%
İKA	4%	33%	55%	13%	19%	15%	10%	13%	14%	13%
İSTKA	3%	2%	7%	5%	6%	6%	6%	5%	8%	4%
İZKA	3%	4%	19%	18%	26%	10%	14%	15%	19%	14%
KARACADAĞ	10%	9%	6%	10%	22%	9%	5%	12%	10%	13%
KUDAKA	11%	12%	18%	29%	13%	13%	15%	11%	18%	18%
KUZKA	25%	19%	45%	99%	13%	16%	13%	13%	21%	22%
MARKA	21%	15%	33%	60%	18%	16%	12%	22%	32%	29%
MEVKA	7%	7%	67%	36%	19%	32%	18%	17%	23%	23%
OKA	6%	7%	26%	29%	16%	22%	12%	18%	30%	22%
ORAN	16%	9%	33%	38%	20%	19%	18%	15%	20%	25%
SERKA	16%	17%	45%	18%	17%	17%	17%	16%	22%	20%
TRAKYAKA	14%	12%	85%	44%	27%	21%	17%	17%	23%	25%
ZAFER	6%	8%	32%	29%	19%	21%	17%	16%	22%	19%
TOPLAM	9%	9%	24%	20%	16%	17%	14%	14%	19%	17%

Kaynak: Vesayet makamı bakanlıkça hazırlanan Kalkınma Ajansları Yıllık Genel Faaliyet Raporlarındaki verilerden oluşturulmuştur.

Ajansların genel faaliyet raporlarında, personel gideri verilerinin hangi giderleri kapsadığı belirtilmemektedir. Bu sebeple bilgi edinme hakkı kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na başvuru yapılarak personel gideri verilerinin hangi giderleri kapsadığı sorulmuştur. Bakanlık tarafından verilen cevapta¹⁴ personel giderlerinin belirlenmesinde analitik bütçe sınıflandırmasına uygun olarak “Personel Giderleri” ekonomik kodunda muhasebeleştirilen tutarların (ücret, zam ve tazminatlar, sosyal haklar, fazla mesai ile ikramiye gibi mali ve sosyal haklar) dikkate alındığı, “Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Devlet Giderleri”nin ve “Yolluklar”ın (harcırahların) bu kapsama dâhil olmadığı, sürekli işçi kadrosuna alınan taşeron işçilerin “Personel Giderleri” kalemi içinde yer aldığı bilgisi verilmiştir. Yasama organı ve kamuoyu denetiminin etkinliği için bu bilgilerin Bakanlıkça hazırlanan genel faaliyet raporlarında yer alması faydalı olacaktır. Diğer taraftan Bakanlığın analitik bütçe sınıflandırması gibi normlar hiyerarşisinde kanundan ve CBK'dan daha düşük mertebedeki bir düzenlemeye dayalı olarak personel için yapılan bütün giderleri personel gideri olarak tanımlamadığı görülmektedir.

¹⁴ Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi'ne 04.12.2019 tarihinde yapılan 1902829871 sayılı başvuruya 09.12.2019 tarihinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından verilen cevap.

Grafik 1. Personel Giderinin Gerçekleşen Gelire Oranı

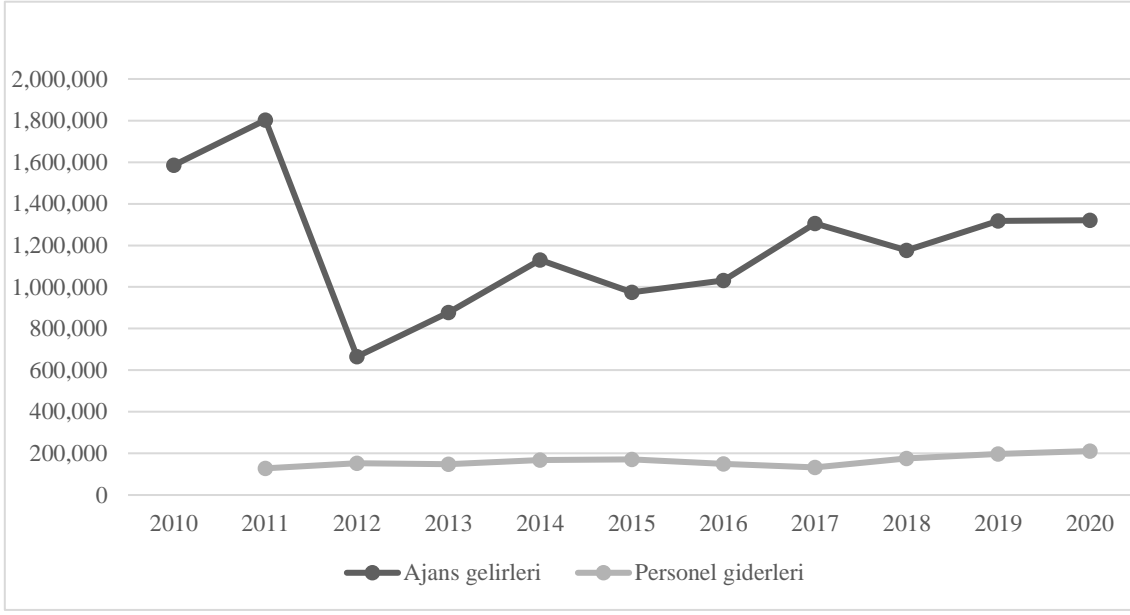


Kaynak: Vesayet makamı bakanlıkça hazırlanan Kalkınma Ajansları Yıllık Genel Faaliyet Raporlarındaki verilerden oluşturulmuştur.

Grafik 1’de kalkınma ajanslarının toplam personel gideri ve toplam gerçekleşen gelirleri ile bu verilere göre personel giderlerinin oranı sunulmaktadır. Tablo 2 ve Grafik 1’de görüleceği üzere 2013-2015 yıllarında toplam olarak ajansların yıllık personel giderleri toplamı gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %15’ini aşmıştır. Kısıtlayıcı kural her bir ajans için sınır getirdiği için toplam sayıya hukuksal bir sonuç bağlanmamıştır. Diğer yıllarda da %15 sınırını aşan ajanslar bulunmasına rağmen toplam oran düşük kalmıştır. Örneğin 2018 yılında 26 kalkınma ajansının 15 tanesi %15 sınırını aşmıştır fakat bütün ajansların toplamının ortalama oranı %14,2 olmuştur. Toplam oranın düşük seyretmesinde başta İstanbul Kalkınma Ajansı olmak üzere görece büyük bütçeli ajansların kurallara daha sıkı riayet etmesi etkili olmuştur.

Grafik 1’de ayrıca 2018 yılındaki kadroya geçirilen taşeron işçilere ilişkin giderler de personel giderlerine (Nisan 2018’den itibaren) dâhil edilmiştir. Grafik 1’e göre ajansların gerçekleşen gelirleri istikrarsızdır. Personel giderleri her yıl cari fiyatlarla birlikte artarken ajans gelirlerinin tahsilinde sorunlar olduğu görülmektedir. Özellikle Sayıştay’ın (2015, 2016) tespit ettiği ajansların gelirlerini toplama yönünde yaşadığı sıkıntılar, ajans yönetimlerinin personel giderine ilişkin kısıtlayıcı kurallara uymak yönündeki zorluklarının da kaynağıdır.

Grafik 2. Personel Giderleri ve Ajans Gelirleri (2020 yılı fiyatlarıyla, bin TL)



Kaynak: Vesayet makamı bakanlıkça hazırlanan Kalkınma Ajansları Yıllık Genel Faaliyet Raporlarındaki verilerden gayri safi yurtiçi hâsıla deflatörü kullanılarak sayıların 2020 yılı fiyatlarına yükseltilmesiyle oluşturulmuştur.

Grafik 2’de 2020 yılı cari fiyatlarıyla ajansların toplam gelirleri ve personel giderleri sunulmaktadır. Sabit fiyatlarla personel giderleri istikrarlı bir seyir izlerken ajans gelirleri ciddi oranda değişiklik göstermektedir. Örneğin 2011 yılında (2020 fiyatlarıyla) ajans gelirleri 1.802.763.000 TL düzeyine ulaşmışken bir sonraki yıl 665.248.000 TL olarak gerçekleşmiştir. Böylesine değişken bir gelir düzeyinin bulunduğu ajanslarda personel giderlerini gelirlerin %15’ini aşmayacak şekilde kontrol altında tutmak neredeyse imkansızdır.

Ajans gelirlerindeki dalgalanmanın temel sebebi merkezi bütçeden ajanslara aktarılması gerekli payların tamamen aktarılmamasıdır. Sayıştay (2019: 102) 2008-2018 döneminde ajansların gelir rakamları içerisindeki en önemli payın %66 oranıyla merkezi idareden aktarılan paylar olduğunu, belediye ve özel idare paylarının %33, sanayi ve ticaret odalarından aktarılan payın da %1 olduğunu tespit etmiştir. Başka bir deyişle ajans gelirlerinin üçte ikisi merkezi idareden yapılan transferlerdir. Diğer taraftan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın (2019: 18-19) ilan ettiği verilere göre, 2008-2018 döneminde merkezi idare tarafından ayrılan ödeneklerle yapılan transferler arasında fark mevcuttur. Merkezi idare bu süre zarfında ayrılan ödeneğin toplamda %82’sini ajanslara aktarmıştır. Bu oran 2011 yılında %26 ve 2013 yılında %33 olmuştur. Böylesine dalgalı bir seyir içindeki gelir düzeyi ajansların kısıtlayıcı kurallara uymasını zorlaştırmaktadır.

5. SONUÇ

Türkiye’de personel sayısı ve giderini kısıtlayıcı kurallar başta belediyeler olmak üzere az sayıdaki kamu idareleri için getirilmiştir. 2006 yılından itibaren kurulmaya başlanan kalkınma ajansları için ajans destek personeli sayısının toplam personel sayısına oranı %20’yi geçemez ve ajans personel

giderleri ajans gelirlerinin %15'ini geçemez şeklinde personel yönetimine ilişkin başlıca iki kısıtlayıcı kural mevcuttur. Bu kuralların mevcudiyetinin beklenen faydayı temin ettiğini söylemek güçtür.

Mevzuatla kalkınma ajanslarında dört grup personel çalıştırılması düzenlendiği halde hizmet alımı suretiyle çalıştırılan taşeron işçiler fiilen çalışan beşinci grup personel olmuştur. 2018 yılında taşeron işçilerin ajansların kadrolu personeli olmasından sonra kısıtlayıcı kuralların uygulanma düzeyi de tartışmaya açık hale gelmiştir.

Kalkınma ajanslarına ilişkin resmi raporlar incelendiğinde destek personeli sayısı toplam personel sayısının %20'sini geçemez kuralına (taşeron işçiler hariç tutulduğunda) 2017 yılına kadar uyulduğu görülmektedir. 2018 yılında taşeron işçilerin kadrolu işçi olarak destek personeline ilave edilmesiyle hesaplamalara dâhil edildiği durumda ajansların toplam personelinin %45'i destek personeli olmaktadır. Başka bir deyişle, ajanslarda her bir ana hizmet personeline (uzman, iç denetçi, genel sekreter) yardımcı olmak üzere bir destek personeli çalıştırılmaktadır. Ajanslar, yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %15'ini aşamaz kuralına riayet etmekte de zorlanmaktadır.

Personel yönetimindeki kısıtlayıcı kurallara ne düzeyde uyulduğu ajanslar, vesayet makamı bakanlık ve Sayıştay raporlarında parlamento ve kamuoyu denetimine elverişli bir biçimde sunulmamaktadır. Bu noksanlık kamu kaynağı kullanan ajansların denetimini olumsuz şekilde etkilemiştir. Bazı ajanslar kısıtlayıcı kurallara riayet etmemesine rağmen bir müeyyideyle karşılaşmamıştır. Bunda merkezi idarenin aktarması gereken kaynağı ajanslara tamamen aktarmamasının de etkisi olması muhtemeldir.

Ajansların personel yönetimine getirilen kısıtlayıcı kuralların yerindeliliğinin gözden geçirilmesi lazımdır. Ajans gelirleri istikrarlı değildir ve ajanslar personel istihdamında esnekliğe sahip değildir. Ajans gelirlerindeki özellikle merkezi idareden aktarılan transfer ödeneklerindeki dalgalanmalar, personel giderlerinin bütçe gelirlerine oranını ajans yönetiminin kontrolü dışında değiştirmektedir. Öte yandan yeterli personel çalıştıramayan ajanslar mevzuatla kendisine verilen görevlerini yapmakta zorlanmaktadır.

Yürüttüğü işlerin kapsamının genişliği ve gelirlerindeki dalgalanmalar sebebiyle ajanslar mevcut durumda kısıtlayıcı kurallara riayet etmekte zorlanmaktadır. Bu sebeple personel sayısı ve giderini düzenleyen kısıtlayıcı kuralların değiştirilmesi gereklidir. Aksi takdirde pek çok ajans mevzuata aykırı hareket etmeye devam etmek zorunda kalacaktır. Ajansların personel yönetimine getirilen kısıtlayıcı kurallara riayet düzeyi ajansların, vesayet makamı bakanlığın ve Sayıştay'ın yıllık raporlarında açıkça ortaya konularak denetlenmesi ve ajansların kurallara uymamasının yaptırıma bağlanması faydalı olacaktır.

KAYNAKÇA

- AHİKA (2019) “Ahiler Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporu 2018”,
<https://www.ahika.gov.tr/assets/upload/dosyalar/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf> (25.11.2019)
- Arslan, F. (2016) “Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 25 (2): 29-52.
- Babaoğlu, C., Öktem, M. K. (2013) “Kalkınma Ajanslarına Örgüt Geliştirme Açısından Bir Bakış”, Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 1 (3): 49-60.
- BAKA (2019) “Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporu 2018”,
<https://baka.gov.tr/assets/upload/dosyalar/1554105010BAKA2018YiliFaaliyetRaporu.pdf>
(25.11.2019)
- Baş, A. (2013) “Kalkınma Ajanslarının Performans Durumlarının İncelenmesi”, II. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi-Bildiriler Kitabı V, 6-8 Mayıs 2013 Bursa, İstanbul, Bursa Büyükşehir Belediyesi Kitaplığı, s. 1417-1432.
- Bostancı, Y. (2010) “Kalkınma Ajansları Personelinin Hukuki Statüsünün İş Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi”, Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları. Derleyen: Akgül B. ve Uzay N., Bursa, Ekin Yayınevi, s. 487-506.
- Bostancı, Y. (2012) “6772 sayılı Kanun Uygulaması Kapsamında Kalkınma Ajansları Personelinin Durumunun Değerlendirilmesi”, Kazancı Hakemli Hukuk Dergisi, (99): 7-21.
- Bowen, G. A. (2009) “Document Analysis as a Qualitative Research Method”, Qualitative Research Journal, 9 (2): 27-40.
- Cankorkmaz, Z. (2011) “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 26 (1): 113-138.
- Ceran, Y. (2010) “Kalkınma Ajanslarında İç Denetim”, Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, 3 (2): 19-34.
- Demir, M., İnan, M. (2011) “Türkiye’de Mali Kural”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 13 (2): 25-66.
- Demiroğlu, M., Demiroğlu, E. T. (2014) “Türkiye ve İngiltere Kalkınma Ajansları: İngiltere Deneyiminden Alınabilecek Dersler”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 13 (48): 176-199.
- Devlet Denetleme Kurulu (2014) “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi Araştırma ve İnceleme Raporu”, Tarihi: 30.01.2014, Sayısı: 2014/3.
- Efe, A. (2016) “Türk İdari Yapılanma Geleneğinde Sıra Dışı Bir Kamu Personel Rejimi: Kalkınma Ajansları Örneği”, Sayıştay Dergisi, (100): 61-88.

- Eroğlu, M., Kum, M. (2010) “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, (35): 175-198.
- İSTKA (2019) “İstanbul Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporu 2018”, <https://www.istka.org.tr/media/131583/istanbul-kalk%C4%B1nma-ajans%C4%B1-2018-y%C4%B1n%C4%B1-faaliyet-raporu.pdf> (25.11.2019)
- Kalkınma Bakanlığı (2012) “Kalkınma Ajansları 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, <http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/14745/KalkinmaAjanslari2011YiliGenelFaaliyetRaporu.pdf> (25.11.2019)
- Kalkınma Bakanlığı (2013) “Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Kalk%C4%B1nma_Ajanslari_2012_Yili_GenelFaaliyetRaporu.pdf (25.11.2019)
- Kalkınma Bakanlığı (2014) “Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, http://212.154.115.6/DocObjects/Download/16009/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1_2013_Y%C4%B1n%C4%B1_Genel_Faaliyet_Raporu.pdf (25.11.2019)
- Kalkınma Bakanlığı (2015) “Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, http://www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/View/16069/Kalk%C4%B1nma_Ajanslar%C4%B1_2014_Y%C4%B1n%C4%B1_Genel_Faaliyet_Raporu.pdf (25.11.2019)
- Kanayran, H. G. (2014) “Kalkınma Ajanslarının Yönetimsel Denetimi: Kurumsal ve Hukuki Statüleri Üzerinden Bir Değerlendirme”, Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi, 49 (1): 109-130.
- Karaca, M. (2019) “Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Politikalarının Kurumsal Analizi: Kalkınma Ajansları Örneği”, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 15 (3): 732-758.
- Karasu, K. (2015) “Kalkınma Ajansları: ‘Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür’ Ölçek Siyasetinin Yerelliği”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 70 (2): 273-316.
- Kavruk, H. (2009) “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Hukuki Statüsü ve Yönetimsel Yapısı”, KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, 11 (1): 49-71.
- Kırankabeş, M. C. (2013) “Yeni Bölgesel Kalkınma Politikasının Yerel Aktörleri Olarak Kalkınma Ajanslarının Etkiliğinin Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (35): 253-268.
- Kutlu, S. Z., Görün, M. (2016) “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 1 (2): 15-36.

- Mülayim, B. O. (2018a) “Kalkınma Ajansları Personel Ücret Rejimi Karmaşası”, *Çalışma ve Toplum*, 3 (58) : 1335-1360.
- Mülayim, B. O. (2018b) “Kalkınma Ajanslarında 6772 Sayılı Kanun Kapsamında İlave Tediye Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20 (1): 293-319.
- Namal, M. K. (2018) *Kalkınma Ajansları ve İstihdam*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- ORAN (2019) “Orta Anadolu Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporu 2018”, http://www.oran.org.tr/images/dosyalar/20190419140036_0.pdf (25.11.2019)
- Övgün, B. (2007) “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 62 (3): 233-255.
- Övgün, B. (2017) “Dünden Bugüne, Bugünden Yarına: Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, (27): 19-40.
- Öztürk, H., Tataroğlu, M. (2018) “Ülkelerin Kamu Yönetimi Örgütlenmelerinin Bölgesel Kalkınma Ajansları Üzerine Yansıması: Türkiye ve İspanya Karşılaştırması”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 9 (21): 88-101.
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2018) “Kalkınma Ajansları 2017 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, <https://kagm.sanayi.gov.tr/Handlers/DokumanGetHandler.ashx?dokumanId=cbd6cdfa-ee0a-4939-895c-979b222720a2> (25.11.2019)
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2019) “Kalkınma Ajansları 2018 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, <https://kagm.sanayi.gov.tr/Handlers/DokumanGetHandler.ashx?dokumanId=c1646430-571f-484f-b7b6-82c6dabd9a7d> (25.11.2019)
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2020) “Kalkınma Ajansları 2019 Yılı Genel Faaliyet Raporu”, <https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/raporlar-ve-yayinlar/01141b> (15.8.2021)
- Sarraf, F. (1997) “Controlling Government Personnel Expenditures: Issues and Approaches”, içinde: *Budgeting and Monitoring of Personnel Costs*, SIGMA Papers No. 11, Paris, OECD, s. 9-20.
- Sayıştay (2015) “2014 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslari/2014_Kalkinma.pdf (25.11.2019)
- Sayıştay (2016) “2015 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”, https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslari/2015_Kalkinma.pdf (25.11.2019)

Sayıştay (2017) “2016 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”,
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslar_i/2016_Kalkinma.pdf (25.11.2019)

Sayıştay (2018) “2017 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”,
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslar_i/2017_Kalkinma.pdf (28.10.2019)

Sayıştay (2019) “2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu”,
https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslar_i/2018_Kalkinma.pdf (25.11.2019)

Şimşek, A., Cinoğlu, D. Ş., Deniz, T. (2016) “Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personelin Hareketliliği Hakkında Bir İnceleme”, *Sayıştay Dergisi*, (102): 1-25.

Tahtalıoğlu, H., Özgür, H. (2016) “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)”, *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9 (3): 161-184.

Taşçı, K. (2012) “Mutsuz Bilgi İşçileri: Kalkınma Ajansı Uzmanları”, *ZAFER Kalkınma Ajansı MARTI Dergisi*, 1 (4): 22-23.

TBMM (2005) Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/950) Dönem: 22 Yasama Yılı: 3 (S. Sayısı: 920).

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Teşekkür: -

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Acknowledgement: -
