



T. C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

2018 YILI KALKINMA AJANSLARI GENEL DENETİM RAPORU

Ekim 2019



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

2018 YILI

KALKINMA AJANSLARI

GENEL DENETİM RAPORU

Ekim 2019

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ.....	i
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	iii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	v
KISALTMALAR	vii
SAYIŞTAY DENETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ.....	1
Denetimin Hukuki Dayanağı.....	1
Denetimin Amaç ve Kapsamı.....	3
Denetim Metodolojisi.....	3
1. BÖLGESEL GELİŞMEDE YENİ YAKLAŞIM: KALKINMA AJANSLARI	7
1.1 Kalkınma Ajanslarının Tanımı	7
1.2 Diğer Ülkelerde Kalkınma Ajansları	7
1.3 Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci	9
1.4 Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Gerekçeleri	10
1.5 Kalkınma Ajanslarının Özellikleri	11
1.6 Kalkınma Ajanslarının Temel Fonksiyonları	11
2. KALKINMA AJANSLARININ BÖLGESEL YAPILANMASI.....	13
2.1 AB İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS).....	13
2.2 Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)	14
2.3 Tespit ve Değerlendirmeler	18
3. KALKINMA AJANSLARININ GÖREV VE YETKİLERİ	21
3.1 Genel Açıklama.....	21
3.2 Kalkınma Ajanslarının Diğer Görevleri	23
3.3 Tespit ve Değerlendirmeler	28
4. BÖLGE PLANLAMASI VE KALKINMA AJANSLARI.....	31
4.1 Bölge Planlaması Kavramı.....	31
4.2 Bölge Planlarının Hukuki Dayanağı ve Planlama Hiyerarşisindeki Yeri.....	31
4.3 Bölge Planı Kalkınma Ajansı İlişkisi	33
4.4 Tespit ve Değerlendirmeler	35
5. KALKINMA AJANSLARININ HUKUKİ YAPISI.....	37
5.1 Kuruluş Sürecindeki Hukuki Gelişmeler.....	37
5.2 Kalkınma Ajanslarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler	38
5.3 Cumhurbaşkanlığı Sistemi Sonrasında Kalkınma Ajansları ile İlgili Gelişmeler	38
5.4 Ajansların İdari Teşkilat İçerisinde Yeri	40
5.5 Kalkınma Ajanslarının Hukuki İş ve İşlemlerinin Yönetimi.....	43
5.6 Tespit ve Değerlendirmeler	45

6. KALKINMA AJANSLARININ ORGANİZASYON YAPISI	49
6.1 Genel Açıklama.....	49
6.2 Kalkınma Kurulu.....	50
6.2.1 Tespit ve Değerlendirmeler	52
6.3 Yönetim Kurulu.....	53
6.3.1 Tespit ve Değerlendirmeler	55
6.4 Genel Sekreterlik.....	61
6.4.1 Tespit ve Değerlendirmeler	63
6.5 Yatırım Destek Ofisleri	64
6.5.1 Tespit ve Değerlendirmeler	66
6.6 Çalışma Birimleri	69
6.6.1 Tespit ve Değerlendirmeler	71
7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....	75
7.1 İnsan Kaynakları Politikası ve İlkeleri	75
7.2 İnsan Kaynakları Planlaması	76
7.3 Personel Yapısı.....	77
7.4 Personel İstihdam Şartları ve Usulleri	79
7.5 Personel İstihdam Süreci	80
7.6 Personel Ücret Sistemi	82
7.7 Tespit ve Değerlendirmeler	87
8. KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI.....	95
8.1 Mali Yapıya İlişkin Temel Düzenlemeler	95
8.2 Stratejik Planlama.....	95
8.3 Çalışma Programı	96
8.4 Bütçeleme Süreci.....	96
8.5 Ajans Bütçeleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri.....	97
8.6 Ajans Gelirleri	98
8.7 Ajans Giderleri	106
8.8 Ajans Bilançoları.....	107
8.8 Tespit ve Değerlendirmeler	110
9. KALKINMA AJANSI DESTEKLERİ.....	133
9.1 Ajans Desteklerinin Hukuki Yapısı.....	133
9.2 Kalkınma Ajanslarınca Verilen Destek Türleri	134
9.3 Kalkınma Ajansları Destek Ödemeleri.....	136
9.4 Tespit ve Değerlendirmeler	141
10. SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI VE DİĞER KURUMLARLA İLİŞKİLER.....	167
10.1 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile İlişkiler	167

10.2 Bölge Kalkınma İdareleri ile İlişkiler	170
10.3 Ajans Bölgesi İçerisindeki Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkiler	172
10.4 Tespit ve Değerlendirmeler	173
11. TAŞINIR VE TAŞINMAZ MAL YÖNETİMİ	185
11.1 Ajans Taşınırları	185
11.2 Ajans Taşınmazları	185
11.3 Tespit ve Değerlendirmeler	188
12. KALKINMA AJANSLARI BİLİŞİM SİSTEMLERİ	191
12.1 Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi	191
12.2 Kalkınma Ajanslarında Kullanılan Diğer Bilişim Sistemleri	191
12.3 Tespit ve Değerlendirmeler	192
13. KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ VE İÇ KONTROL	199
13.1 Genel Açıklama	199
13.2 İç Kontrol	199
13.3 Mali Yönetim Yeterliliği Denetimi	200
13.4 İç Denetim	200
13.5 Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim	200
13.6 Sayıştay Denetimi	201
13.7 Devlet Denetleme Kurulu Denetimi	202
13.8 İçişleri Bakanlığı Denetimi	203
13.9 Tespit ve Değerlendirmeler	205

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının Yasal Statülerine İlişkin Örnekler	8
Tablo 2: Kalkınma Ajansları ve Bölgesi İçerisindeki İller	10
Tablo 3: NUTS Bölgelerinin Belirlenmesinde Nüfus Kriteri	14
Tablo 4: Türkiye İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması	15
Tablo 5: Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Kapsamında Yapılan Kullanımlar (Bin TL).....	25
Tablo 6: 2018 Yılı Yönetim Kurulu Toplantıları	57
Tablo 7: Sürekli İşçi Kadrosuna Geçirilen Personel Sayıları.....	78
Tablo 8: Unvana Göre Emsal Kadrolar.....	84
Tablo 9: Personel Maaş Limitleri.....	93
Tablo 10: Kalkınma Ajansları 2018 Yılı Bütçe ve Gerçekleşmeleri.....	97
Tablo 11: 2018 Yılı Gelir Tahmin ve Gerçekleşmeleri.....	99
Tablo 12: Transfer Ödeneği Hesaplama ve Ajanslara Aktarım Süreci.....	101
Tablo 13: Ajansların Tamamlanan ve Devam Eden Proje Sayıları.....	104
Tablo 14: AB'ye Sunulan Projeler Kapsamında Elde Edilen Kaynak Tutarı	105
Tablo 15: Kalkınma Ajansları Gider Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (Bin TL)	106
Tablo 16: Çalışma Programı Usul ve Esaslarının Ajanslara Gönderilme Tarihleri	112
Tablo 17: Kalkınma Ajansları Destek Bütçe ve Gerçekleşmeleri.....	137
Tablo 18: Kalkınma Ajansları Destek Ödemeleri (Ajans Kuruluş Tarihi-31.12.2018)	139
Tablo 19: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Yetki ve Sorumlulukları.....	169
Tablo 20: Bölge Kalkınma İdareleri İçerisindeki İller ve Ajanslar.....	179
Tablo 21: Ajansların Taşınmaz Durumu.....	186
Tablo 22: Ajansların Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu	202
Tablo 23: İçişleri Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Denetimleri	204
Tablo 24: Ajansların 2013 -2018 Yılları İç Denetçi Sayıları	208

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1:Düzyey-1 Bölgeleri (12 Bölge).....	16
Şekil 2: 26 Düzyey-2 Bölgesi ve Kalkınma Ajansları.....	16
Şekil 3:Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı İş Akış Şeması.....	24
Şekil 4:Planlama Hiyerarşisi ve Bölge Planları.....	33
Şekil 5: Ajansların Teşkilat Yapısı.....	49
Şekil 6: Personel İstihdam Süreci Aşamaları	80
Şekil 7: Transfer Ödeneğinin Hesaplanması ve Ajanslara Aktarılma Süreci	100
Şekil 8: Çalışma Programı Süreci.....	112
Şekil 9: Kalkınma Ajanslarıncaya Verilen Destek Türleri.....	134

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Kalkınma Ajansları Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2018)	23
Grafik 2: Yıllara Göre Kalkınma Ajansları Personel Sayıları	77
Grafik 3: Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personel Sayıları	86
Grafik 4: Bütçe Kanunu ile Tahsis Edilen Paylar ile Bunların Ajanslara Aktarım Tutarları (Bin TL)	102
Grafik 5: 2008-2018 Döneminde Kalkınma Ajansları Gelirlerinin Oransal Dağılımı	102
Grafik 6: Bütçe Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2018)	107
Grafik 7: Feshedilen Projelerin Toplam Projeler İçerisindeki Oranı (2008-2018).....	140
Grafik 8: Süre Uzatımı Verilen Proje Sayıları.....	140
Grafik 9: Ajans Hizmet Binalarının Mülkiyet Durumu.....	187

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
A.B.D	Amerika Birleşik Devletleri
AHİKA	Ahiler Kalkınma Ajansı
ANKARAKA	Ankara Kalkınma Ajansı
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BEBKA	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
BGUS	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
BKİB	Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CMDP	Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
ÇPBM	Çalışma Programı Bütçe ve Muhasebe Yönetimi Modülü
DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DFD	Doğrudan Faaliyet Desteği
DİKA	Dicle Kalkınma Ajansı
DOĞAKA	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
DOKA	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EURADA	Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği
EUROSTAT	Avrupa Topluluğu İstatistik Ofisi
FKA	Fırat Kalkınma Ajansı
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GEKA	Güney Ege Kalkınma Ajansı
GMKA	Güney Marmara Kalkınma Ajansı
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
GZFT	Güçlü Yanlar, Zayıf Yanlar, Fırsatlar, Tehditler
INTOSAI	Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
IPA	Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı
İBBS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKA	İpekyolu Kalkınma Ajansı
İSTKA	İstanbul Kalkınma Ajansı
İZKA	İzmir Kalkınma Ajansı
KARACADAĞ	Karacadağ Kalkınma Ajansı
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KAYSİS	Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi
KBS	Kamu Harcama ve Muhasebat Bilişim Sistemi
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOP	Konya Ovası Projesi
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KPSS	Kamu Personel Seçme Sınavı
KUDAKA	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı

KUZKA	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
MARKA	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MERNİS	Merkezi Nüfus İdare Sistemi
MDP	Mali Destek Programı
MEVKA	Mevlana Kalkınma Ajansı
NUTS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
OKA	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORAN	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
PFDY	Proje ve Faaliyet Destek Yönetim Modülü
SEGE	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
SERKA	Serhat Kalkınma Ajansı
SODES	Sosyal Destek Programı
SOP	Sonuç Odaklı Program
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TOEFL	Test Of English As A Foreign Language
TRAKYAKA	Trakya Kalkınma Ajansı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TYDTA	Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı
YDO	Yatırım Destek Ofisi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
YTE	Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü
ZAFER	Zafer Kalkınma Ajansı

SAYIŞTAY DENETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ

Denetimin Hukuki Dayanağı

Sayıştaylar, halkın ödediği verginin halk yararına kullanımını sağlamak için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulmuşlardır. Çağdaş dünyada son dönemde yaşanan gelişmeler, Sayıştay denetiminin nesnel tabanının genişletilmesi yönündedir. Bu gelişmeler Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütünün (INTOSAI) ve benzeri diğer uluslararası kurumlarının dokümanlarına da yansımıştır. Yine son dönemlerde, gerek ülkeler bazında, gerekse uluslararası kuruluşlar platformunda, Sayıştay denetimi ile Parlamentoların denetim fonksiyonunun etkinliği arasında ilişki kurulmakta ve Sayıştay denetimi saydamlığın, hesap verme sorumluluğunun güvencesi sayılmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak Sayıştayların yaptığı denetimin kapsamı kamu kaynağının kullanıldığı tüm alanlara yayılmıştır.

Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin her geçen gün artması ve sunumunda yaşanan değişimler, kamu hizmetlerinin farklı idari yapılar tarafından sunulmasına ve kamu parasının kullanımında da farklılaşmaya neden olmuştur. Bu durum, kamu parası kavramını yeniden tanımlama gereğini ortaya çıkarmıştır. Günümüzde hangi kaynaktan alınırsa alınsın, kamunun elde ettiği bütün paralar, kamu kurumlarından alınan paralar, özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği paralar kamu parası olarak kabul edilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 2'nci maddesinde kamu idaresi, "*kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler*" olarak tanımlanmıştır.

6085 sayılı Kanun'un "Denetim Alanı" başlıklı 4'üncü maddesinde;

"*Sayıştay;*

a-) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.)Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları, diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)...denetler." hükmüne yer verilmiştir.

Yapılan düzenleme ile genel yönetim kapsamındaki kurumlar ile kamu payına sahip anonim ortaklıkların yanında, kamu tüzel kişisi olan diğer idarelerin de Sayıştay denetimi içerisinde olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi'nin 30.11.2007

tarihli (2006/61 esas, 2007/91 karar sayısı) kararında da ifade edildiği gibi, Kalkınma Ajansları 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde açıkça belirtildiği üzere tüzel kişiliği haiz kurumlar olup, 6085 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (a) fıkrasında yer alan "diğer kamu idaresi" tanımı içerisine girmek suretiyle Sayıştay denetimi kapsamında yer almaktadır.

Bu çerçevede, kalkınma ajansları her yıl denetlenmekte ve hazırlanan raporlar TBMM'ye sunulmaktadır. Ajanslar nezdinde yapılan Sayıştay denetimleri her ajans özelinde yapılabildiği gibi, tüm ajanslardaki sorunlara yönelik "genel denetim" yaklaşımı ile de gerçekleştirilebilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un "Sayıştay Denetimi" başlıklı 36'ncı maddesinde;

"(1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

(2) Düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir...(4) Bu denetimler sonucunda denetimle ilgili olan veya denetimden kaynaklanan ve açıklanması gerekli görülen diğer hususlar da rapor edilebilir." denilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un 38, 39, 40 ve 41'inci maddelerinde Sayıştay raporlarına yer verilmiş, 42'nci maddesinde ise bu raporlar dışında Sayıştay tarafından hazırlanabilecek "diğer raporlar" a aşağıdaki şekilde yer verilmiştir:

"Diğer Raporlar

(1) Denetim ve incelemeler sonucunda hazırlanan ve bu Kanunun diğer maddelerinde öngörülenler dışında kalan raporlardır. İlgili daire ve Rapor Değerlendirme Kurulu Sayıştay Başkanı tarafından belirlenen süreler içinde bu raporlar hakkında görüş bildirir.

(2) Sayıştay Başkanı, bu raporları Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar veya ilgili kamu idaresine gönderir."

Sayıştay kuruluşunun bir organı olan ve Sayıştay Başkanı, başkan yardımcıları ve bölüm başkanlarından oluşan Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu'nun görevlerinden birisi de

Türkiye Büyük Millet Meclisinin, kamuoyunun ve denetlenen kamu idarelerinin beklentileri de dikkate alarak denetim stratejik planlarını ve yıllık denetim programlarını yapılacak risk analizleri doğrultusunda hazırlamaktır.

Bu çerçevede, Sayıştay Başkanlığının 2018/3 sayılı Genelgesi ekinde yer alan Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Kararı'nın 10'uncu maddesinde "*Kalkınma Ajansları ile ilgili olarak yalnızca Genel Rapor hazırlanması*" karar altına alınmış olup, 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu "Diğer raporlar" kategorisi içerisinde hazırlanmıştır.

Denetimin Amaç ve Kapsamı

Özelliği itibariyle genel nitelikli denetim raporları; kurumların tüm yönlerini bütüncül açıdan ele alan, yapısal sorunları ve potansiyel risk alanlarını içeren kapsayıcı nitelikli çalışmalardır. Bu çerçevede kalkınma ajansları genel denetiminin temel amacı, ajansların kuruluş aşamasından başlamak suretiyle mevzuatta belirtilen amaç ve hedefler doğrultusunda faaliyette bulunup bulunmadıklarının tespit edilmesi ve rapordaki tespit ve önerilerle sistemin geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Bunun yanında, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık ilkeleri çerçevesinde, kalkınma ajansları faaliyetleri ile ilgili kamuoyu, parlamento ve tüm paydaşların bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır.

Kalkınma Ajansları Genel Denetiminin kapsamını, 26 kalkınma ajansının gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri, bunlara ilişkin her türlü bilgi, belge ve verileri, mali yönetim ve iç kontrol sistemleri ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının kalkınma ajansları ile ilgili koordinasyon, denetim, onaylama ve diğer faaliyetleri oluşturmaktadır. Bunun yanında, mali faaliyet, karar ve işlemleri etkileyen her türlü değişken de denetim kapsamı içerisine dikkate alınmıştır.

Denetim Metodolojisi

Bu rapora esas teşkil eden denetim, tüm paydaşların katkılarının alındığı sistemsal ve yapıcı bir yaklaşımla sürdürülmüştür. Kalkınma ajanslarına yönelik yapılan denetimlerde, ajansların varlık nedenleri ile mevcut durumun tespitine yönelik tüm faaliyetler yanında, ajansların planlama sürecinden destek sürecine kadar tüm fonksiyonları aşağıda sunulan metodolojik yöntemler çerçevesinde denetlenmiştir.

Genel Yaklaşım

- *Araştırma ve incelemeler:* Konuyla ilgili tez, yayın ve makaleler incelenmiş, diğer ülke uygulamaları ile ajanslarla ilgili uluslararası organizasyonlar ve yayınlarından yararlanılmıştır. Ajanslarla ilgili her türlü mevzuat, gerekçeleri ile birlikte değerlendirmeye tabi tutulmuş, TBMM Komisyon Raporları ile milletvekili soru

önergeleri incelenmiş ve yazılı/görsel basında yer alan haberler takip edilmiştir.

- *Mülakat:* Konunun içeriğine göre öğretim üyeleri, hukukçular ve uzmanların bilgi ve görüşlerine başvurulmuş katkıları alınmıştır.
- *Soru Seti Uygulamaları:* Bölge ve bölge planlaması, kalkınma ajanslarının görev, yetki ve sorumlulukları, organizasyon yapısı, yatırım destek ofisleri, insan kaynakları yönetimi, iç kontrol ve iç denetim, destek mevzuatı, AB projeleri, ajansların mali yapısı ile gelir ve giderler, taşınır taşınmaz yönetimi ve bilişim sistemleri konularında tüm ajanslara 100 sorudan oluşan değerlendirme seti gönderilmiş ve alınan 2.600 yanıt analiz edilerek rapor çalışmasında dikkate alınmıştır.

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında Yapılan Çalışmalar

- *Mülakat:* Denetimin başlangıç aşamasında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü personeli ile toplantılar yapılmış, 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2018 yılına ilişkin yapılacak Sayıştay denetiminin amaç ve metodolojisi ile sürece ilişkin görüş alışverişinde bulunulmuştur. Denetim sürecinde Bakanlıktaki her düzeydeki görevli ile ihtiyaç duyulduğunda görüşmeler yapılmıştır.
- *Mutabakat Toplantısı:* Sayıştay Başkanlığı, 2017 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda yer alan tespitler ve ajanslarla ilgili gelişmeler ile 2018 yılı denetimleri sırasında tespit edilen hususlarda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürü ve Daire Başkanları ile 15.05.2019 tarihinde mutabakat toplantısı yapılmıştır.
- *Belge İnceleme:* Bakanlığın ilgili birimlerinden ve KAYS'dan temin edilen bilgi ve belgeler ile Bakanlık tarafından her yıl hazırlanan Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları incelenmiştir.
- *Bilişim sistemleri verilerinden yararlanma:* Ajansların temel bilişim altyapısını oluşturan KAYS üzerinden denetim için ihtiyaç duyulan bilgiler alınmıştır.
- *İzleme:* Sayıştay Başkanlığının 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu içerisindeki yer alan bulgu konularıyla ilgili gelişmeler yakından izlenmiş, ayrıca Raporda yer alan 113 denetim tespiti konusundaki gelişmelere ilişkin Bakanlık görüşü yazılı olarak alınmıştır.

Yerinde Denetim Çalışmaları

- 12 ili kapsayan 6 ajansda yerinde denetimler yapılmış ve 2018 yılı işlemleri ile 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu tespitlerindeki gelişmeler detaylı olarak irdelenmiştir. Yerinde denetim yapılan ajanslar şunlardır: İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA), İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA), Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA), Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA), Fırat Kalkınma Ajansı (FKA), Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)
- *Projelerin yerinde incelenmesi:* Yerinde denetim yapılan ve 12 ili kapsayan 6 ajansda toplam 114 proje izleme uzmanları ile yerinde incelemeye tabi tutulmuş ve projelerin başarı durumları gözlemlenerek, destek kapsamında alınan makina ve ekipmanın mevcudiyeti ve destek sürecine ilişkin diğer hususlar kontrol edilmiştir.
- *Belge İnceleme:* Başta yönetim kurulu kararları olmak üzere, ajansların tüm fonksiyon ve süreçleri ile ilgili bilgi ve belgeler, hukuki iş ve işlemlere ilişkin gerek duyulan dosyalar incelenmiştir. İnsan kaynakları yönetimi ve personel alımları ile ilgili tüm süreçler, ajansların mali yapısı ile taşınır ve taşınmaz süreçleri kontrol edilmiştir. Ajansların denetimi kapsamında ise iç denetim ve iç kontrol süreçleri, bağımsız dış denetim kuruluşlarının denetim raporları ile İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişi raporları incelenmiştir.
- *Mülakat:* Her düzeyde ajans personeli ve destek verilen kurum, kuruluş ve firma yetkilileri ile görüşmeler yapılarak rapora katkıları alınmıştır.
- *Örnekleme:* Risk analizi çerçevesinde belirlenen destek projeleri yanında, 2018 yılı muhasebe kayıtları üzerinden seçilen belgeler mali raporlama usul ve esasları çerçevesinde incelenmiş ve mali işlemlerin kayıt altına alınıp alınmadığı kontrol edilmiştir.

Rapor Tespitleri Açısından İlgililik

Söz konusu rapor, “genel” nitelikte bir denetim raporu olduğu için, ajansların tüm fonksiyonlarını içerecek şekilde, kapsayıcı bir yaklaşımla ele alınmıştır. Bu sistemsellik nedeniyle, yalnızca kalkınma ajanslarını ilgilendiren tespitlere değil, ajans sistemi ile doğrudan ya da dolaylı ilişkili tüm kurum ve kuruluşları ilgilendiren tespitlere de yer verilmiştir. Bu çerçevede, raporda tespit edilen sorunların muhatabı ve çözümü yalnızca kalkınma ajansları ya da koordinasyon görevi olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının sorumluluğunda bulunmadığından, bulguların sorun alanına göre değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında raporda yer alan tespitler temelde 4 kategori altında toplanabilir:

- Tekil düzeyde kalkınma ajanslarını ilgilendiren ve ilgili ajans tarafından giderilebilecek tespitler,
- Kalkınma Ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ilgilendiren ve Bakanlığın koordinasyon ile diğer sorumlulukları çerçevesinde giderilebilecek tespitler,
- Diğer kurum ve kuruluşların görev sahasına giren ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın koordinasyon fonksiyonu ile bu kurumlar nezdindeki girişimlerle giderilebilecek tespitler,
- Hukuki alanda yer alan ve TBMM ya da Cumhurbaşkanlığı düzenlemelerini gerektiren tespitler.

1. BÖLGESEL GELİŞMEDE YENİ YAKLAŞIM: KALKINMA AJANSLARI

1.1 Kalkınma Ajanslarının Tanımı

Kalkınma ajanslarının tanımlamasına yönelik mevzuatımızda açık düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'na göre kalkınma ajansları, özellikle yeni bölgesel gelişme paradigması çerçevesinde, bölgesel gelişmenin sağlanması için tasarlanmış bir araç olarak değerlendirilmektedir. Raporda kalkınma ajansları, sektörel veya genel çaplı kalkınma problemlerini tanımlayıp problemlerin çözümüne yönelik stratejiler geliştiren ve pratik sonuçlara ulaşma amacıyla çözüm üretebilecek plan ve projeleri destekleyen koordinatör, katalizör yapılar olarak tanımlanmıştır.

Ayrıca, kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibarıyla ülkeden ülkeye farklar göstermesine rağmen ajansların ortak paydaları; Kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeyi amaçlamaları olarak belirtilebilir.

Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Development Agencies-EURADA) bölgesel kalkınma ajansını, *"sektörel ya da genel olarak kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümleri için bir dizi fırsat ya da yöntem seçen ve problem çözümlerinin en iyi biçimde olması için projeleri destekleyen bir operasyonel yapı"* olarak tanımlamaktadır.

1.2 Diğer Ülkelerde Kalkınma Ajansları

Bilinen ilk bölgesel kalkınma ajansı uygulaması 1933 yılında ABD'de kurulan Tennessee Valley İdaresidir. Söz konusu idare, çok geniş kapsamdaki çevresel, ekonomik ve teknolojik konularla ilgili çalışmalar yapmak üzere kurulmuştur. Bazı kamusal güç ve yetkilerin yanı sıra bir şirketin hareket serbestisi ve esnekliği ile donatılmış, idari ve mali açıdan özerk olan bu yapı, sonraki deneyimler için de örnek bir model olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bölgesel kalkınma konusu önem kazanmıştır. Buna paralel olarak Avrupa'da da bölgesel kalkınma ajansı oluşumları başlamış, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının da etkisiyle zamanla sayıları artmıştır.

Uluslararası alanda son 25 yıl içerisinde birçok ülkede hükümetler ve yerel yönetimler, kalkınma ve gelişme hedeflerine bölgesel düzeyde ulaşmak amacıyla, kurumsal anlamda yenilikçi nitelikte yapılar olarak kalkınma ajansları oluşturmaya başlamışlardır.

Avrupa'da ilk kalkınma ajansları, İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın yol açtığı tahribat, sanayinin gerilemesi ve ihmallerin ortaya çıkardığı bölgesel krizlere karşı oluşturulmuştur.

1990'lı yıllardan itibaren kalkınma ajanslarının AB'nin bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için kullandığı araçlarından biri haline gelmesi, kalkınma ajansları için bir dönüm noktası olmuştur. Kalkınma ajanslarının AB'nin bölgesel kalkınmaya yönelik yapısal fonlarının kullanılmasında aracı görevi üstlenmesi ile birlikte, ajansların sayıları, faaliyet alanları ve yetkinlikleri artmıştır. Bulgaristan, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, Slovenya, Estonya, Romanya, Portekiz gibi pek çok ülke bu dönemde kalkınma ajansları ile tanışmıştır.

Bugün başta Avrupa olmak üzere dünyada, hukuki ve kurumsal yapıları, görev ve yetkileri, faaliyet alanları ve işlevleri çok farklı olabilen, birbirinden çok değişik özellikler gösteren ve “kalkınma ajansı” olarak adlandırılan yirmi binden fazla kalkınma ajansı vardır.

Diğer ülke kalkınma ajanslarına kuruluş şekli ve kurucuları açısından bakıldığında bunları temelde dört kategori altında toplamak mümkündür:

- Merkezi hükümet tarafından kurulanlar,
- Bölgesel veya yerel nitelikteki idareler bünyesinde oluşturulanlar,
- Bölgesel veya yerel idareler tarafından kurulanlar,
- Kamu ve özel sektör ortaklığıyla bağımsız nitelikte kurulanlar.

Dolayısıyla kalkınma ajanslarının gerek hukuksal statüsü gerekse finansal yapısı ülkeden ülkeye değişmektedir. EURADA kaynaklarına göre bazı ülkelerdeki ajans statülerine Tablo 1’de yer verilmiştir.

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının Yasal Statülerine İlişkin Örnekler

Ülkeler	Yapısı-Yasal Statüsü
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyeler arası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu/özerk örgüt
Litvanya	Kâr amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

1.3 Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci

Kalkınma ajanslarının kuruluşunu ve hukuki yapısını şekillendiren en önemli etken AB üyelik süreci ve bu süreçteki gelişmelerdir. Avrupa Birliği, hedeflerine ulaşabilmek için üye ülkelerin bölge düzeyinde gelişmesine, bölgesel uyumuna ve bölgeler arası gelişmişlik farkının kapatılmasına önem vermektedir.

Bölgesel hedeflerin gerçekleşmesi için sağlıklı ve karşılaştırılabilir verilere ihtiyaç duyulduğundan Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından kısaca NUTS olarak ifade edilen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) geliştirilmiş ve buna dayalı bölge sistemi oluşturulmuştur.

AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında yer alan hedefi gerçekleştirmek üzere 2001-2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılmış ve “Düzyey” olarak ifade edilen 3 kademeli NUTS bölge sistemi ülkemizde de kullanılır hale gelmiştir. Bu çerçevede, Düzyey-2 sınıflandırmasına uygun olarak 26 bölgede bölgesel kalkınma hedefli yeni kuruluşlar kurulması ihtiyacı doğmuş ve bu amaçla 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir.

5449 sayılı Kanun’un 3’üncü maddesinde (mülga), kalkınma ajanslarının kuruluş şekli açıklanmıştır. Madde hükmüne göre kalkınma ajansları, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan’ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Söz konusu Kanun hükmünün verdiği yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu, bazı Düzyey-2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulması için 2006, 2008 ve 2009 yıllarında üç ayrı karar almıştır.

Bu kapsamda öncelikle 06.07.2006 tarihli ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Çukurova Kalkınma Ajansı ile İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Sonrasında ise, 22.11.2008 tarihli ve 27062 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile sekiz Düzyey-2 Bölgesinde; 25.07.2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de ülke sınırlarını tamamlayan diğer on altı Düzyey-2 bölgesinde kalkınma ajansları kurulması kararlaştırılmıştır.

Böylece Avrupa Birliği NUTS düzenleme sistematığı çerçevesinde Düzyey-2 bölgelerinin tamamında 26 ajansın kuruluşu 2009 yılında tamamlanmış ve faaliyete geçmiştir.

Düzyey-2 bölge birimleri yapılanmasına göre oluşturulan Ajanslar ve merkezleri ile ajans bölgelerinde yer alan iller Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2:Kalkınma Ajansları ve Bölgesi İçerisindeki İller

Kalkınma Ajansı	Bölge İçerisindeki İller	Ajans Merkezi
Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir	Nevşehir
Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)	Ankara	Ankara
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)	Antalya, Burdur, Isparta	Isparta
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)	Bartın, Karabük, Zonguldak	Zonguldak
Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)	Bursa, Eskişehir, Bilecik	Bursa
Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)	Adana, Mersin	Adana
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Hatay
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van	Van
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	Trabzon
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	Kocaeli
Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	Mardin
Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	Malatya
Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)	Aydın, Denizli, Muğla	Denizli
Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)	Balıkesir, Çanakkale	Balıkesir
İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	Gaziantep
İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)	İstanbul	İstanbul
İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)	İzmir	İzmir
Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)	Diyarbakır, Şanlıurfa	Diyarbakır
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)	Çankırı, Kastamonu, Sinop	Kastamonu
Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)	Bayburt, Erzincan, Erzurum	Erzurum
Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)	Karaman, Konya	Konya
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN)	Kayseri, Sivas, Yozgat	Kayseri
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	Samsun
Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	Kars
Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	Tekirdağ
Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER)	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	Kütahya

1.4 Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Gerekçeleri

Ajansların kuruluşuna temel teşkil eden 5449 sayılı Kanun ve gerekçesine bakıldığında ajansların oluşturulmasının şu temel gerekçelere dayandırıldığı görülmektedir:

- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek,
- Ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak,
- Bölgesel planlamayı yapmak

1.5 Kalkınma Ajanslarının Özellikleri

Kalkınma Ajansları, Türk idari teşkilatına sonradan katılmış, klasik kamu idarelerinden oldukça farklı fonksiyonlara ve özelliklere sahip kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Genel olarak ülkemizdeki kalkınma ajanslarının ayırt edici özellikleri şunlardır:

- Her ajansın ayrı tüzel (kamu) kişiliği vardır.
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ajanslarla ilgili bölümde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.
- Fonksiyonel olarak görece bağımsız, yarı özerk kuruluşlardır.
- Kâr amacı gütmeyen yapıda kurulmuşlardır.
- Merkezi idarenin koordinasyonunda çalışan ve vesayet denetimi kapsamında yerel nitelikli kuruluşlardır.
- Faaliyetlerinin temelini belli bir coğrafik bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmek ve bölgesel kalkınma oluşturmaktadır.
- Danışma organları (kalkınma kurulları) ve karar organları (yönetim kurulları) çok paydaşlı yapıda, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerinden oluşmaktadır.
- Ajans personeli İş Kanunu hükümlerine tabi olup, mevcut personel rejimi, istihdam, ücret ve diğer haklar açısından klasik kamu kurumlarından farklı tasarlanmıştır.
- Diğer kamu kurumlarının tabi olduğu birçok düzenlemeye (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, ihale kanunları gibi) tabi değildir.
- Klasik kamu kurumlarına göre daha esnek yapılardır.
- Mekânsal sınırları istatistiki bölge düzeyi yapılanmasına uygun olarak belirlenmiş 26 bölge düzeyidir.

1.6 Kalkınma Ajanslarının Temel Fonksiyonları

Kalkınma ajanslarına kanunen verilen görevler ve fiili faaliyetleri çerçevesinde bakıldığında çok çeşitli fonksiyonlar üstlendikleri görülmektedir. Bunlardan bazıları;

- Bölgesel planlama fonksiyonu,
- Bölgesel gelişme amaçlı destekleme fonksiyonu,
- Bölgesel kalkınma hedefli araştırma, analiz ve raporlama fonksiyonu,
- Tanıtım fonksiyonu,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirme fonksiyonu olarak sayılabilir.

2. KALKINMA AJANSLARININ BÖLGESEL YAPILANMASI

2.1 AB İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS)

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile 2006 yılında başlayan kalkınma ajanslarının kuruluşu 26 bölge düzeyinde 2009 yılında tamamlanmıştır.

Ajansların bölgesel düzeyde örgütlenmesinin temel dayanağına bakıldığında, Avrupa Birliği üyelik sürecinin belirleyici olduğu görülmektedir. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği “bölgesellik” kavramına son derece önem veren bir yapılanmadır. Zira Avrupa Birliğinin başarısının temelini birlik kapsamındaki ülkelerin bölgesel düzeydeki uyumu oluşturmaktadır. Bu hedefin gerçekleşmesi, birlik içindeki bölgeler arası gelişmişlik farklarının en aza indirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu anlamda, Avrupa Birliği sadece devletlerin birliği değil temelde bölgelerin birliği özelliğini taşımaktadır.

AB ve AB’ye üye ülkeler, bölgesel düzeydeki ekonomik ve sosyal sorunlara yönelik bölgesel politikalar geliştirebilmek için çeşitli boyutlarda ve standartta bölgesel verilerin toplanmasına ve analizine gerek duymaktadırlar. Dolayısıyla, bölgesel istatistiklerin tek bir mekânsal sınıflandırmaya göre üretilmesini temin etmek için Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından kısaca NUTS olarak ifade edilen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) geliştirilmiştir. NUTS temelli veriler Avrupa Birliği politikalarının uygulanması ve bu politikalar için kullanılacak fonların dağılımını etkileyen en önemli unsurlardan birisidir. Bölgesel istatistiklerin temelini oluşturan NUTS sistemine ilişkin temel düzenlemeler ise NUTS Tüzüğü’nde yer almaktadır.

AB açısından NUTS sınıflandırmasının temelde 3 amacı vardır:

- Avrupa Birliği’nin bölgesel düzeyde ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla gerekli istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması.
- Bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması.
- Avrupa Birliği bölgesel politikalarının çerçevesinin belirlenmesi.

NUTS düzenlemesi ile Avrupa Birliği Ülkeleri hiyerarşik olarak en geniş yapıda Düzey-1 bölgelerine, Düzey-1 bölgeleri Düzey-2 bölgelerine ve Düzey-2 bölgeleri ise Düzey-3 bölgelerine ayrılmaktadır.

Bu kapsamda;

- NUTS 1 düzeyi, ana sosyo-ekonomik bölgeleri,
- NUTS 2 düzeyi, bölgesel politikaların uygulanması için esas alınan ve AB yapısal fonlarından yararlanabilecek temel bölgeleri,
- NUTS 3 düzeyi ise özel teşhis ve tespitlere konu olacak küçük bölgeleri ifade edecek şekilde belirlenmektedir.

Avrupa Birliği İstatistik Ofisi NUTS prensiplerine bakıldığında sisteminin oluşturulmasında aşağıdaki temel ilkelerin esas alındığı görülmektedir:

- NUTS bölgelerinin belirlenmesinde Tablo 3'te yer alan minimum ve maksimum nüfus kriterinin dikkate alınması.

Tablo 3: NUTS Bölgelerinin Belirlenmesinde Nüfus Kriteri

Düzye	En Az	En Çok
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

- NUTS sınıflandırmasında ülkedeki idari bölümlenmelerin dikkate alınması.
- NUTS sınıflandırmasında uyumlu genel coğrafik birimlerin tercih edilmesi.

2003 yılında NUTS sistemini düzenleyen Tüzük, istatistiklerin zaman serisi oluşturabilmesi için söz konusu sınıflandırmanın en az üç yıl aynen korunması gerektiğini belirtmektedir. Bu doğrultuda, AB ülkeleri gerek NUTS kriterlerini, gerekse kendi milli gereksinmelerini de dikkate alarak gerekli yapılanmalarını tamamlamışlardır. İlgili ülke NUTS sınıflandırmasında değişiklik ihtiyacı duyduğunda ise gerekçeleri ile birlikte Avrupa Komisyonunu bilgilendirerek bu ihtiyacı karşılayabilmektedir.

2.2 Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)

AB üyelik sürecinde, Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması sisteminin oluşturulmasına yönelik temel hedef 19 Mart 2001 tarih ve 2001-2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programında yer almaktadır. Bu programda yer alan kısa vadeli öncelikler arasında, *"AB devlet yardımları sisteminin temelini oluşturan bölgesel istatistik sınıflandırması (NUTS) esasına dayalı sistemin benzerinin Türkiye'de bir an önce oluşturulması zaruridir..."*

... AB'de bölgelerin istatistiki sınıflandırması esasına dayalı sistemin (NUTS) benzeri hazırlanacak ve bu sisteme göre hedef bölgeler belirlenecektir." şeklinde ifade edilmiştir.

Bu kapsamda, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)

koordinasyonunda 2001 yılında başlanan çalışma ile Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri tanımlanmış ve bu sınıflandırma 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Kararname ile bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) çalışması yapılmıştır.

Bu çerçevede, AB standartlarına uygun sınıflandırma gereğince Türkiye, Düzey-1, Düzey-2 ve Düzey-3 olmak üzere üç katmanlı bir bölümlenmeye ayrılmış olup detayına Tablo 4’te yer verilmiştir.

Tablo 4: Türkiye İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması

Kod	Düzey-1 (12 bölge)	Kod	Düzey- 2 (26 bölge)	Düzey-3
TR1	İstanbul	TR10	İstanbul alt bölgesi	81 İL
TR2	Batı Marmara	TR21	Tekirdağ alt bölgesi	
		TR22	Balıkesir alt bölgesi	
TR3	Ege	TR31	İzmir alt bölgesi	
		TR32	Aydın alt bölgesi	
		TR33	Manisa alt bölgesi	
TR4	Doğu Marmara	TR41	Bursa alt bölgesi	
		TR42	Kocaeli alt bölgesi	
TR5	Batı Anadolu	TR51	Ankara alt bölgesi	
		TR52	Konya alt bölgesi	
TR6	Akdeniz	TR61	Antalya alt bölgesi	
		TR62	Adana alt bölgesi	
		TR63	Hatay alt bölgesi	
TR7	Orta Anadolu	TR71	Kırıkkale alt bölgesi	
		TR72	Kayseri alt bölgesi	
TR8	Batı Karadeniz	TR81	Zonguldak alt bölgesi	
		TR82	Kastamonu alt bölgesi	
		TR83	Samsun alt bölgesi	
TR9	Doğu Karadeniz	TR90	Trabzon alt bölgesi	
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	TRA1	Erzurum alt bölgesi	
		TRA2	Ağrı alt bölgesi	
TRB	Ortadoğu Anadolu	TRB1	Malatya alt bölgesi	
		TRB2	Van alt bölgesi	
TRC	Güneydoğu Anadolu	TRC1	Gaziantep alt bölgesi	
		TRC2	Şanlıurfa alt bölgesi	
		TRC3	Mardin alt bölgesi	

Görüldüğü üzere, iller Düzey-3 (81 adet) olarak tanımlanmış, komşu illerin çeşitli kriterlere göre gruplandırılması ile de kalkınma ajanslarının kuruluşuna ve sınırına da esas olan Düzey-2 (26 adet) bölgeleri belirlenmiştir. Düzey-2 bölgelerinin belli kriterlere göre gruplanması suretiyle de Düzey-1 (12 adet) tespit edilmiştir.

Aşağıdaki şekillerde Düzey-1 ve Düzey-2 bölgeleri ve bu bölgelerin kapsadığı iller harita üzerinde gösterilmiştir.

Şekil 1: Düzey-1 Bölgeleri (12 Bölge)



Şekil 2: 26 Düzey-2 Bölgesi ve Kalkınma Ajansları



Düzeş-1 ve Düzeş-2 bölgelerinin tanımlanmasında, bölge kalkınma planları, illerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi çalışması ve kişi başına düşen GSYH, sanayi sektöründe kişi başına üretim, tarımsal üretim değeri, nüfus yoğunluğu, kentleşme oranı ve benzeri bazı temel istatistiki göstergeler dikkate alınmıştır. Bunun yanında, saha tecrübesi ve gözlem ile desteklenen; tarihi, ekonomik, kültürel ve sosyal bilgi birikimine dayanan uzmanlık inisiyatiline bağılı bir perspektifin de tanımlamanın yapılmasına katkı sağılayan unsurlar olduğı ifade edilmiştir.

2.3 Tespit ve Değerlendirmeler

2.3.1 Ajansların Kuruluşuna Temel Teşkil Eden, Görev ve Sorumluluk Sahasını Belirleyen Bölge Sınıflandırmalarının (Düzyey-2) Yeniden Yapılması Gereklemektedir.

İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) ya da NUTS, AB standartlarına uygun bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması gibi amaçlarla tespit edilmiştir. NUTS, AB süreci içerisinde sadece gerekli istatistikleri üretmenin değil aynı zamanda politika belirlemenin de temel bölgesel düzeyidir. Bu nedenle, kalkınma ajanslarının kuruluşuna esas bölge sınırları Düzyey-2 (NUTS 2) sınıflandırmasına göre belirlenmiş ve ajanslar 26 bölge düzeyinde teşkilatlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının kurulmaya başlandığı 2006 yılından bugüne kadar, elde edilen deneyimler ışığında bölge sınırlarının yeniden gözden geçirilme ihtiyacı bulunmaktadır. Gerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, gerekse kalkınma ajansları nezdinde yapılan denetim çalışması sırasında, bu konuda görüşleri alınan ajanslardan 6'sı ajans bölge yapılanmasında revizyon ihtiyacı olmadığını belirtmesine karşın, 20 ajans değişiklik ihtiyacının gerekli olduğunu savunmuştur. Bunun yanında, bölge yapılanmasının yeniden gözden geçirilmesini gerektirecek tespit ve değerlendirmelere 2014 yılında hazırlanan "Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi" konulu Devlet Denetleme Kurulu raporunda da detaylı olarak yer verilmiştir.

Bu değişiklik ihtiyacının temel gerekçeleri aşağıdaki başlıklar altında özetlenebilir:

Coğrafi genişlik: Bazı kalkınma ajanslarının sınırları, etkin bölgesel yönetimin gerçekleşmesini zorlaştıracak ölçüde geniş tutulmuştur. İl sayısının fazlalığı ajanslar açısından yönetimsel ve operasyonel sorunları beraberinde getirmekte ve bu durum etkin yönetim üzerinde risk oluşturmaktadır. Örneğin; ajansların birçoğu yönetilebilecek sayıda ilden oluşurken, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA) coğrafi olarak çok geniş şekilde birbirine komşu 6 ili (Artvin, Trabzon, Rize, Giresun, Ordu, Gümüşhane) kapsamaktadır.

Sosyo-Ekonomik Farklılıklar: Sosyal ve ekonomik açıdan çok farklı iller aynı Düzyey-2 bölgesi içerisinde yer almaktadır. Bursa-Bilecik, Manisa-Uşak, Antalya-Isparta, Gaziantep-Adıyaman illeri buna örnek gösterilebilir. Bölgesel sınır açısından eleştirilen bir diğer örnek ise Manisa'dır. İzmir ve Manisa illeri gerek coğrafi yakınlık, gerek fonksiyonel ilişkiler ve diğer unsurlar açısından benzer özellikler göstermektedir. Ancak İzmir'in tek ilden oluşan ajans statüsüne alınması neticesinde Manisa sektörel yapı ve

gelişmişlik düzeyi açısından farklı olduğu Kütahya, Uşak ve Afyonkarahisar illeri ile aynı istatistiki bölge birimi içinde yer almıştır.

Kalkınmaya yönelik kaynak kullanımı: Az gelişmiş bir il, komşuluk ilişkisi vb. nedenlerle kendinden çok daha gelişmiş bir ille aynı bölge içerisinde yer aldığı zaman özellikle Düzey-2 temelli devlet teşvik ve AB fonları söz konusu olduğunda dezavantajlı duruma düşebilmektedir. Zira bölge içerisinde bulunan gelişmiş bir il, bölgesel veri ortalamalarını yukarı çekebilmektedir. Manisa, Kayseri ve Gaziantep gibi gelişmiş illerin içinde yer aldıkları bölgeler buna örnek gösterilebilir. Bu durum, iller arasında haksız rekabet riskini doğurduğu gibi, bölgeler arasında gelişmişlik farklarının azaltılmasını amaçlayan teşvik politikaları açısından da sakıncalıdır.

Bazı büyük ve gelişmiş illerin çok illi bölge yapısı içerisinde yer alması: Mevcut durumda tek ilden oluşan ajanslar Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde bulunmaktadır. Oysa gerek AB nüfus kriteri, gerekse gelişmişlik seviyesi açısından bu üç ajans dışında bazı ajansların da tek ilden oluşturulması ihtiyacı bulunmaktadır. Örneğin, Bursa ili 2.936.803 nüfusuyla Türkiye'nin 4'üncü büyük ilidir. Ekonomik gelişmişlik, sosyo-kültürel yapı ve sektörel dağılımlar gibi unsurlar düşünüldüğünde Bursa ilinin tek başına Düzey-2 bölgesi olarak tanımlanması daha anlamlı gözükmemektedir. Oysa , ilgili ajans bölgesi içerisinde Bursa yanında Eskişehir ve Bilecik illeri de yer almaktadır.

Bölge merkezlerinin seçimi: Belirlenen bazı bölge merkezlerinin, bölge merkezi olma konusunda taşıdıkları potansiyelin düşüklüğü bölgesel faaliyetleri olumsuz etkiler niteliktedir. Antalya, Burdur ve Isparta illerinin içinde yer aldığı Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı'nda (BAKA) bölge merkezi olarak Isparta ilinin seçilmesi buna örnek gösterilebilir.

Diğer kurumların bölgesel teşkilatlanma yapısı: Düzey-2 sınıflaması oluşturulurken, mevcut kamu örgütlenmelerinin ve daha önce yapılan bölge tanımlama çalışmalarının yeterli biçimde dikkate alınmamış olması da bölge sınırlarının değerlendirilmesinde ele alınması gereken bir unsurdur.

NUTS sistemini düzenleyen AB Tüzüğü ile uyumsuzluk: Her ne kadar İBBS, 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilse de bir idari birim olan illerin 2000 yılında yapılan nüfus sayımına göre ortalaması 837 bin ile 800 bin sınırını aşmaktadır. Ayrıca, birçok Düzey-2 bölgesi de 3 milyon sınırının üstündedir.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler: Kalkınma Ajanslarının kurulduğu yıldan (2006) bugüne kadar geçen 12 yıllık süre içerisindeki gerek idari, gerek ekonomik gerekse nüfus, ulaşım altyapısı gibi alanlarda önemli gelişmeler yaşanmıştır. Örneğin, 6360 sayılı Kanun ile birçok il büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, büyükşehir belediyelerinin sınırları

genişletilerek il mülki sınırları olarak tespit edilmiş, buna paralel birçok mülki sınırlar içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Ajansların bölgesel yapılanması konusunda karar vermek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının görev alanını aşan bir konu olmakla birlikte, 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da yer alan bu tespitlerle ilgili olarak Bakanlık tarafından bu güne kadar herhangi bir girişim de de bulunulmamıştır.

Bulgu konusu hususa ilişkin, Düzey-2 bölgelerinin istatistiki temele göre oluşturulmuş olması nedeniyle bölge yapılanmasındaki değişikliklerin TÜİK'i ilgilendirdiği, Bakanlık tarafından ifade edilse de, Kalkınma Ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur. Dolayısıyla, bölgesel değişiklik ihtiyacını tespit ederek TÜİK ile işbirliği çerçevesinde gerekli tedbirleri almak Bakanlığın sorumluluk alanındadır.

Ajansların oluşturacağı bölgesel politika ve planların uygulamaya geçmesi ve ajansların daha etkin çalışabilmesi için bölgenin kendine özgü sorunları, potansiyeli, gelişme öncelikleri, sosyo-ekonomik özellikleri ajansların bölgesel tecrübeleri ışığında dikkate alınmalı ve yapılacak analiz sonucunda mevcut 26 Düzey-2 bölge sınırlarının değişim ihtiyacı tespit edilmelidir. Bunun yanında kalkınma ajanslarının bölge sınırlarının tespitinde, istatistiki temelli bir yaklaşımın temel belirleyici olması yerine bölgesel kalkınma gerekliliklerine göre bir yaklaşımın tercih edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3. KALKINMA AJANSLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

3.1 Genel Açıklama

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesine göre ajansların görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin

faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi dışında, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'nci maddesi gereğince, bölge planlarının hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında temel sorumluluk Kalkınma Bakanlığına verilmiş olup, yasanın verdiği yetki ile bu görev Kalkınma Bakanlığınca Kalkınma Ajanslarına yaptırılmıştır. Bu çerçevede oluşturulan bölge planları 2023 yılına kadar yürürlüktedir.

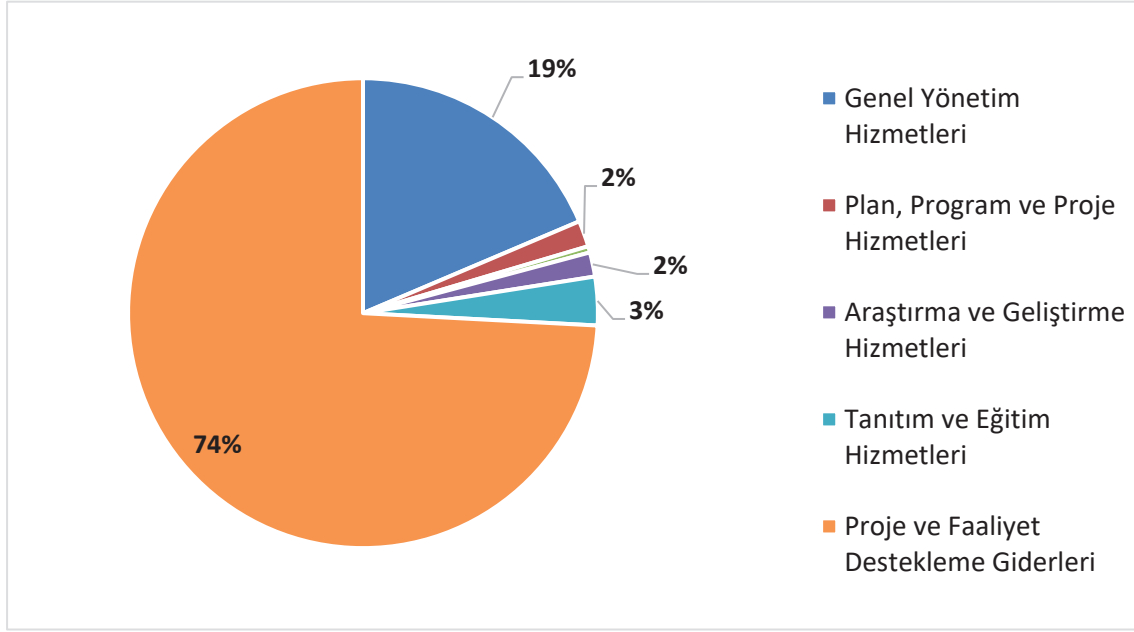
Bunun yanında, 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'na göre yerel birim sayılan ajanslara yatırım teşvikleri kapsamında görevlerde verilmiştir.

Ajansların kuruluş felsefesi incelendiğinde ajansların esas fonksiyonunun; *“Bölgesel ve yerel kalkınma gibi çok sektörlü, yatay ve mekan boyutu olan bir konuda koordinatör, organizatör, katalizör rol alması, kaynak tahsis mekanizmasını kullanarak bütün ilgili kurum ve kuruluşları yönlendirmesi, yerel aktörleri harekete geçirmesi, özel sektöre, yerel yönetimlere, sivil topluma ve kamu kuruluşlarına teknik, idari ve mali destek sağlayarak uygulamaların ve yatırımların bölgesel/yerel/ulusal kalkınma bakımından etkinliğinin artırılmasını sağlaması”* olduğu anlaşılmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 188'inci maddesinde yer alan ajansların görev ve yetkileri de kuruluş fonksiyonları paralelinde düzenlenmiştir. Ancak geline nokta da ajanslar diğer asli fonksiyonlarından ziyade, faaliyet ve projelere destek sağlama görevi ile öne çıkan kurumlar haline dönüşmüşlerdir. Ajansların çalışma birimleri ve temel işlevleri de destek sağlama fonksiyonu merkezli dizayn edilmiştir.

Grafik 1'de görüldüğü üzere, 2008-2018 döneminde ayrılan bütçe ödeneklerinin dağılımı yukarıdaki tespitleri teyit eder niteliktedir.

Ajansların diğer fonksiyonları yanında ödeneklerin %93'ü destek ve genel yönetim giderlerine ayrılmıştır. Ajansların kurulduğu tarihten bu yana koordinasyon, planlama, izleme, araştırma ve geliştirme ile tanıtım hizmetlerine ayrılan ödenekler ise % 7 düzeyinde kalmıştır.

Grafik 1: Kalkınma Ajansları Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2018)

3.2 Kalkınma Ajanslarının Diğer Görevleri

Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP) ve Ajansların Rolü

Bütçe Kanunu ve yıllık programın uygulanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'na dayanılarak ilgili Bakanlık Oluru ile her yıl oluşturulan Usul ve Esaslar çerçevesinde yürütülen Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı'nın (CMDP) temel hedefi; ülke sathında daha dengeli bir yerleşme düzeninin sağlanması ve göçün kademeli olarak yönlendirilebilmesi için nispeten geri kalmış ve göç veren bölgelerde, bölgesel çekim merkezi niteliğini haiz şehirlerin katma değeri yüksek üretim, teknoloji, ihracat, istihdam ve yenilikçilik kapasitelerinin artırılmasıdır.

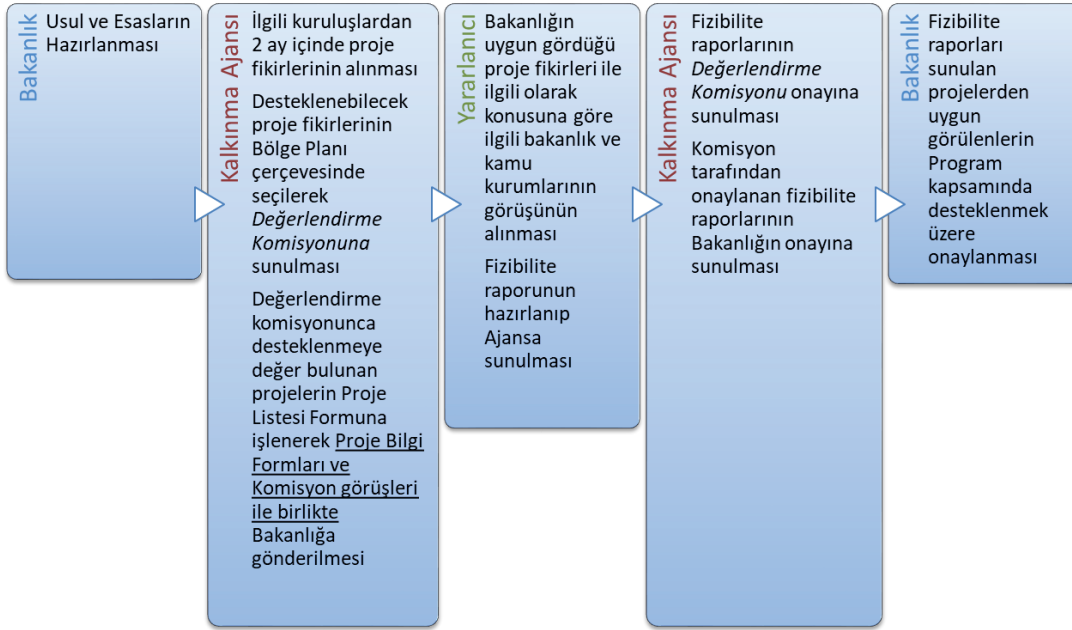
Program, Kentsel ekonomilerin, sınai altyapının, beşeri ve sosyal sermayenin Geliştirilmesi yanında yurt içi ve çevre piyasalarla ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi öncelikleri ile programın hedef alanları olan nispeten geri kalmış ve sürekli göç veren bölgelerde metropolleşme eğilimi taşıyan ve merkez olma niteliğini haiz illerde uygulanmaktadır.

2008 yılında uygulanmaya başlayan Programın dayanağı Merkezi Bütçe Kanunu'nun E Cetvelinin ilgili hükmü olup, program Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirlediği Usul ve Esaslara göre yürütülmektedir.

Süreçte, ajanslar illerindeki uygun başvuru sahiplerinden proje fikirlerini almakta, Program ve Bölge Planı öncelikleri çerçevesinde değerlendirmekte ve uygun gördüğü projeleri

İl Değerlendirme Komisyonu onayı ile Bakanlığa teklif etmektedir. Bakanlık tarafından uygun görülen proje teklifleri hakkında detaylı fizibilite raporları hazırlanmakta ve aynı silsile ile onaylanmaktadır. Proje fikri uygun görülen projelere kaynak aktarımı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinden ilgili ajans özel hesabına buradan da yararlanıcı proje özel hesabına aktarım şeklinde yapılmaktadır. Dolayısıyla ajanslar, proje uygulama sürecinde Bakanlığın yerel aracı fonksiyonunu görmektedir. Bu çerçevede, ajanslar yerelde proje tekliflerinin sunulması, proje uygulamalarının takibi ve kaynak yönetiminden sorumludur.

Şekil 3: Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı İş Akış Şeması



2018 yılsonu itibari ile program toplam 11 ilde uygulanmıştır. 2019 yılında ise toplam 14 il (Adana, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Hatay, Malatya, Mardin, Mersin, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van) CMDP kapsamında yer almaktadır. Yukarıda izah edilen amaç ve öncelikler doğrultusunda programın pilot uygulaması Diyarbakır'da, GAP Eylem Planı kapsamında 2008-2010 döneminde yaklaşık 48,7 milyon TL tutarında kaynak kullanılarak tamamlanmıştır.

Program kapsamında 34 proje tamamlanmış olup 36 projenin ise uygulaması devam etmektedir. Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı'nın uygulamaya girdiği 2008 yılından 2018 yılı sonuna kadar il bazlı kullanımını gösteren aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere, 11 il için toplam 533.437.000-TL kaynak aktarılmıştır. Aktarılan kaynaklardan en çok yararlanan üç il sırasıyla Van, Diyarbakır ve Erzurum olmuştur.

Tablo 5: Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı Kapsamında Yapılan Kullanımlar (Bin TL)

İl Adı	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Toplam
Diyarbakır	15.000	18.210	17.685	17.750	-	-	-	14.980	17.007	-	6.000	106.632
Şanlıurfa	-	-	28.183	17.750	-	-	-	13.322	-	-	10.000	69.255
Van	-	-	14.888	23.750	-	19.750	15.250	18.000	4.626	15.700	22.000	133.964
Erzurum	-	-	16.741	19.750	25.000	19.750	-	-	-	10.500	-	91.741
Gaziantep	-	-	-	-	-	5.000	-	-	-	4.445	14.500	23.945
Sivas	-	-	-	-	-	-	-	3.150	-	10.000	8.500	21.650
Adana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.500	9.500
Mersin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.500	8.500	30.000
Malatya	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.500	8.000	23.500
Elazığ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.250	11.250
Mardin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.000	12.000
Toplam	15.000	18.210	77.497	79.000	25.000	44.500	15.250	49.452	21.633	77.645	110.250	533.437

Sosyal Destek Programı (SODES) Programı ve Ajansların Rolü

2008 yılında uygulanmaya başlanan Sosyal Destek Programı (SODES), yerel dinamikleri harekete geçirerek yoksulluk, göç ve kentleşmeden kaynaklanan sosyal sorunları gidermek, değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara karşılık vermek, toplumsal dayanışma ve bütünleşmeyi güçlendirmek, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha aktif katılmalarını sağlamak amacıyla, istihdam, sosyal içerme ve kültür, sanat ve spor alanlarındaki projeleri destekleyen programlardır.

Bu amaç çerçevesinde; SODES kapsamında proje başvurusunun yapıldığı ilde, yoksulluğun azaltılması, sosyal yardım alan yoksul kesimin kendi geçimini temin edecek duruma getirilmesine destek olunması, yaşlı, engelli, kadın ve çocuklar gibi toplumun öncelikli kesimlerinin yaşam standartlarının yükseltilmesi, bunlara götürülen hizmetlerin kalitesinin artırılması ve toplumsal bütünleşmenin sağlanması, istihdam edilebilirliğin artırılması, ildeki ihtiyaçlara uygun alanlarda nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve mesleki bilgi ve becerilerin geliştirilmesi ve toplumun ihtiyaç duyduğu kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerin geliştirilmesi ile özellikle çocukların ve gençlerin bu tür faaliyetlerden yararlandırılmasına ve yönlendirilmesine yönelik projeler desteklenmektedir. SODES kapsamında; kamu kurum ve kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, mahalli idare birlikleri, üniversiteler, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları buldukları illerde proje başvurusu yapabilmektedir. Bu projeler, proje teklif çağrısı ya da güdümlü proje desteği olmak üzere iki destek yöntemi yoluyla sunulabilmektedir.

22/12/2018 tarihli ve 7156 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na Ekli E Cetveli'nin 17'nci maddesinde, Sosyal Destek Programının amacı ve uygulanmasına ilişkin hususlara yer verilmiştir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü) tarafından yürütülen Program, her yıl çıkarılan Sosyal Destek Programı Uygulama Usul ve Esasları çerçevesinde uygulanmaktadır. 2018 yılı Sosyal Destek Programı Usul ve Esasların 6. Maddesinde SODES programı ile ilgili kalkınma ajanlarının temel görev, yetki ve sorumlulukları şu şekilde düzenlenmiştir.

“(1) Ajans, SODES projeleri hesabı ile SODES kurumsal kapasite geliştirme hesabının muhasebeleştirilmesi, proje iş ve işlemlerinin KAYS üzerinden takip edilmesi, projelerin izlenmesi ve denetlenmesi, sözleşme değişiklikleri, görünürlük kuralları ve proje sonuçlarının kullanımı hususlarını Ajansın ilgili mevzuatı hükümlerine tabi olarak yürütmekle sorumludur.

(2) Proje teklif çağrılarının ilan tarihi ile proje başvurularının son kabul tarihi arasındaki süre en fazla otuz gün olacak şekilde ajans tarafından belirlenir.

(3) Bir bağımsız değerlendirici, SODES kapsamında bir proje teklif çağrısı döneminde en fazla yetmiş beş proje değerlendirebilir. Bir bağımsız değerlendirici bir günde en fazla dokuz proje teklifi değerlendirebilir.

(4) SODES projeleri kapsamında değerlendirme komitesi aşaması uygulanmaz.

(5) Proje değerlendirme ve seçim süreci, desteklenmeye hak kazanan projeler ile yedek proje listesinin ilanı, yararlanıcılarla sözleşme imzalanması, projelerin uygulanması, izleme ve değerlendirmesine ilişkin olarak bu Usul ve Esaslarda düzenlenmeyen hususlar Ajans mevzuatına göre yürütülür.”

2008-2018 döneminde valiliklerin eşgüdümüyle yerel düzeyde hazırlanan ve uygulanan 8.715 SODES projesi için yaklaşık 1,9 milyar TL harcama yapılmıştır. Programa 2019 yılında 166 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir. 9 GAP ilinde başlayan programın kapsamı 2010 yılında 25 il'e, 2011 yılında 5 il'in de dâhil edilmesiyle 30 il'e ulaşmıştır. 2013 yılından itibaren Sivas, Yozgat, Aksaray ve Niğde illeri ile birlikte Programın yürütüldüğü il sayısı 34 olmuştur.

Sosyal Destek Programının temel gerekçesini oluşturan bölgelerarası gelişmişlik farkları ülkemiz için halâ önemini korumakla birlikte, nüfusun ağırlıklı olarak yaşadığı büyük kentlerimizde de bölge içi sosyo-ekonomik farkların bulunması Sosyal Destek Programının ülke geneline yayılmasını gerekli kılmaktadır. Böylece, Sosyal Destek Programının 2019 yılı uygulaması ile gelişmiş illerimiz de dahil olmak üzere, aynı kentin farklı bölgelerinde yaşayan bireyler ile coğrafi ve demografik olarak dezavantajlı olabilen (çocuk, genç, kadın, yaşlılar, engelliler vd.) kesimler için fırsat eşitliğinin sağlanması da programın amaçları arasında yer almıştır.

Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinde Yürütülen Mali Destek Programları

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti arasında 15.11.2010 tarihinde imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti tarafından KKTC’de Kısmi Hibe Destek Yardım Projelerinin Desteklenmesine İlişkin İşbirliği Protokolü” çerçevesinde Çukurova Kalkınma Ajansı teknik yardım ve gözetim konularında görevlendirilmiştir. Çukurova Kalkınma Ajansı, KKTC tarafından yürütülen proje sürecine her aşamada teknik destek sağlamak üzere görevlendirilmiştir. KKTC Başbakanlığı ve Lefkoşa Büyükelçiliği işbirliğiyle Türkiye Cumhuriyeti kaynaklarından finanse edilen destek programları için Çukurova Kalkınma Ajansı bütçesinden kaynak tahsis edilmemektedir.

Söz konusu protokole istinaden görevlendirilen Ajans tarafından ilgili paydaşlarla oluşturulan usul ve esaslar uyarınca 2011 yılından itibaren Turizm, Tarım ve Ekonomi Bakanlıkları ile birlikte 2018 yılı dâhil olmak üzere günümüze kadar 78 Milyon TL toplam bütçeli Mali Destek Programı yürütülmüştür. Büyükelçiliğimiz tarafından yürütülen mali destek programları süreç aşamaları kalkınma ajansları süreç aşamasına paralel şekilde kurgulanmıştır.

3.3 Tespit ve Değerlendirmeler

3.3.1 Kalkınma Ajansları “Sorumlu Olduğu Bölgede Yürütülen Önemli Projeleri İzleme” Görevini Yeterince Yerine Getirememektedir

Kalkınma ajansları bölgesel gelişme açısından kilit öneme sahip kuruluşlardır. Bu yönüyle ajanslardan beklenen, kendi bütçe ve imkânları ile yetinmeyerek, bölgede faaliyet gösteren kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının dinamiklerini harekete geçirmesi yönünde faaliyetler gerçekleştirmesidir.

Bölgesel hedeflere ulaşmada en önemli araçlardan birisi olan bölge planlama çalışmalarının ajanslar eliyle yapılması bu açıdan anlamlıdır. Dolayısıyla, ajans dışındaki aktörlerce de gerçekleştirilen bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelerin ajanslarca izlenmesi önem taşımaktadır.

Bu amaçla, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 188’nci maddesinde “*Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek...*” görevi ajanslara verilmiştir.

Yapılan denetimlerde bu görevin ajanslar tarafından tam olarak yerine getirilmediği, ajans kaynakları ile desteklenen projeler dışında yer alan, bölge kalkınması açısından önemli projelerin sistematik bir yaklaşımla izlenmediği, envantere yönelik standart bir çalışmanın da yapılmadığı tespit edilmiştir. Ajansların çoğu tarafından bu izleme görevinin ajans desteklerinin izlemesi olarak algılandığı anlaşılmıştır.

Ajanslar tarafından, kamu yatırım programlama sürecinde illerde hazırlanan proje teklifleri, ajans yönetim kurullarında görüşülerek merkezi yönetime iletilmekte; ayrıca 3 ayda bir düzenlenen il koordinasyon kurullarına ajanslar katılarak bölgede yürütülen büyük ölçekli kamu projelerinden haberdar olmaktadır. Ancak bunlar sadece bölgedeki kamu yatırımlarına ilişkin hususlar olup özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen projeleri kapsamamaktadır.

Oysa, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli projelerin, kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanması açısından da ajanslar tarafından izlenmesi gerekmektedir. Kendi faaliyetlerine de ışık tutacak bu izleme görevi ajansların bölgesel sorumluluklarının da bir gereğidir. Bu izleme aynı zamanda bölge planlarının hedefe uygun gidip gitmediğinin değerlendirilebilmesi için de gereklidir.

Bu görevin ajanslarca nasıl yerine getirileceğine ilişkin bir düzenleme olmaması, izleme görevini destekleyici genel sekreterliğin yetkisinin bulunmaması gibi nedenlerle bugüne kadar sistematik bir izleme söz konusu olamamıştır. 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da bu tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen Bakanlık tarafından bu boşluğu giderecek yeterli düzenlemeler uygulamaya geçirilememiştir.

Kalkınma ajanslarına Kanunla verilen bu temel görevin yerine getirilmesi için gerekli düzenlemelerin Bakanlık tarafından yapılarak sağlıklı bir izleme sisteminin kurulmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

3.3.2 Kalkınma Ajanslarının Temel Görevlerinden Olan “Yerel Yönetimlerin Plânlama Çalışmalarına Teknik Destek Sağlamak” Görevi Yeterince Yerine Getirilememektedir

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'nci maddesinde kalkınma ajanslarının temel görevleri sayılmış olup, bu görevlerden birisi de “*Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak*” tır.

Bu görev kapsamında ajanslar, bölgesel hedeflere ulaşma açısından bölge içerisinde yer alan il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan yerel yönetim kuruluşlarının planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak zorundadır.

Bilindiği üzere, yerel yönetimler, bölgesel kalkınmanın kilit kurumlarıdır. Yerel yönetim kaynaklarının bölgesel önceliklere uygun şekilde, verimli ve etkin kullanılabilmesi için öncelikle iyi planlama yapılması gerekmektedir. Bu destek, üst ölçekli bölge planı ile yerel yönetimlerin planlarının uyumlu olması açısından da gereklidir. Özellikle az gelişmiş bölgelerde faaliyet gösteren yerel yönetimlerin planlama kapasitesinin düşük olduğu gerçeği karşısında, ajanslarca planlama konusunda verilecek teknik desteğin önemi daha da artmaktadır.

Ajansların bu kapsamda çok az faaliyet gerçekleştirdikleri ve yerel yönetimlere planlama çalışmalarında yeterli teknik desteğin sağlanamadığı tespit edilmiştir. Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlama kapsamında ajanslarca yer yer destek verildiği görülmüş olsa da, bunun sistematik bir yaklaşımla ele alınmadığı ve sürdürülebilir nitelikte olmadığı, bazı ajansların (AHİKA, BAKA, İZKA, KARACADAĞ, KUDAKA ve KUZKA) ise bu kapsamda herhangi bir teknik destek sağlamadığı anlaşılmıştır.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da yukardaki tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen, 2018 yılında bu konuda gelişme sağlanmamıştır. Bunun en önemli nedeni, ajanslara verilen söz konusu görevin yalnızca mali destek mekanizmalarından biri olan

“teknik destek” programları kapsamında değerlendirilmesidir. Yerel yönetimlerden talep geldiği takdirde işleyen bu destekleme modeli ile sınırlı kalmadan farklı araçlar geliştirilerek yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına katkı verilebilmelidir. Zira bölgesel kalkınmanın temel aktörleri olan yerel yönetimlerin bu konudaki kapasite yetersizliğinin giderilmesinde ajansların desteği önem arz etmektedir.

Kalkınma ajanslarına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilen bu temel görevin etkin şekilde yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının uygun olduğu değerlendirilmektedir.

4. BÖLGE PLANLAMASI VE KALKINMA AJANSLARI

4.1 Bölge Planlaması Kavramı

Bölgenin kalkınmasına katkıda bulunmak amacıyla kurulan Ajansların bölgeleri içerisindeki faaliyetlerinin temelinde bölge planları bulunmaktadır. Bölge planları, bölge kaynaklarının ülke kalkınmasında en etkin şekilde harekete geçirilmesinde kullanılan en önemli araçlardan birisidir. Bölgenin gelecek vizyonu, bugünkü durumu ve kaynakları ile bu kaynakların ne şekilde kalkınma amaçlarına hizmet edeceği, bölge planının temel odağını oluşturmaktadır. Bu suretle bölge planı, stratejik bir yaklaşımla, bölgede ortak kalkınma bilincini yükselterek, kaynakların bölgenin dinamizmini ortaya çıkaracak ve bölgeye en yüksek katma değeri sağlayacak, kısaca kalkınmayı hızlandıracak alanlara sevk edilmesini hedefler. Bölge planı, bunu gerçekleştirirken, bölgenin mevcut durumunu dikkate almakla birlikte, değişen şartlara göre bölgenin önündeki fırsatların değerlendirilmesini amaçlar.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen amaç ve hedeflere ulaşma konusunda, bölge planları son derece önemli dokümanlar olmakla birlikte, bölge planı hakkında mevzuatta açık bir tanımlama yapılmamıştır.

Kalkınma ajanslarınca hazırlanmış olan bölge planlarına bakıldığında, en geniş tanımıyla bölge planı; *“bir bölgenin kalkınması amacıyla, ulusal düzeyde üretilen politika, plan ve stratejiler ile yerel düzeyde yürütülecek faaliyetler arasındaki ilişkiyi belirlemek; yerel düzeyde yer alan kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmek; kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak; kaynakların yerinde tespitini ve bu kaynakların kalkınma amacına ulaşmak üzere etkin kullanımını sağlamak ve bölgesel program ve projelere temel oluşturmak üzere stratejik planlama yaklaşımı ve katılımçılık ilkesi esas alınarak hazırlanan strateji, koordinasyon ve yönlendirme belgesidir.”* şeklinde belirtilmiştir.

4.2 Bölge Planlarının Hukuki Dayanağı ve Planlama Hiyerarşisindeki Yeri

Bölge planının hukuki dayanağı 3194 sayılı İmar Kanunu’ndan gelmektedir. Ancak, 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de bu konuya değinilmiş, İBBS Düzey-2 bölgelerinin plan ve stratejilerinin Kalkınma Bakanlığı ile etkileşimli bir süreç içinde ve karşılıklı işbirliği ile Ajanslarca hazırlanıp Bakanlık tarafından onaylanacağı ifade edilmiştir.

İmar Kanunu'nun "*Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması*" başlıklı 8'nci maddesi ile planların hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulması gerektiği hüküm altına alınmıştır:

"a) Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) yapar veya yaptırır.

b) İmar Planları; Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından meydana gelir. Mevcut ise bölge planı ve çevre düzeni plan kararlarına uygunluğu sağlanarak, belediye sınırları içinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer."

Görüldüğü üzere, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesi gereğince bölge planlarının hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında temel sorumluluk, Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde Kalkınma Bakanlığı'nda olmuş ve halen yürükte olan ve 2014-2023 yıllarını kapsayan bölge planları Bakanlık tarafından Kalkınma Ajanslarına yaptırılmıştır.

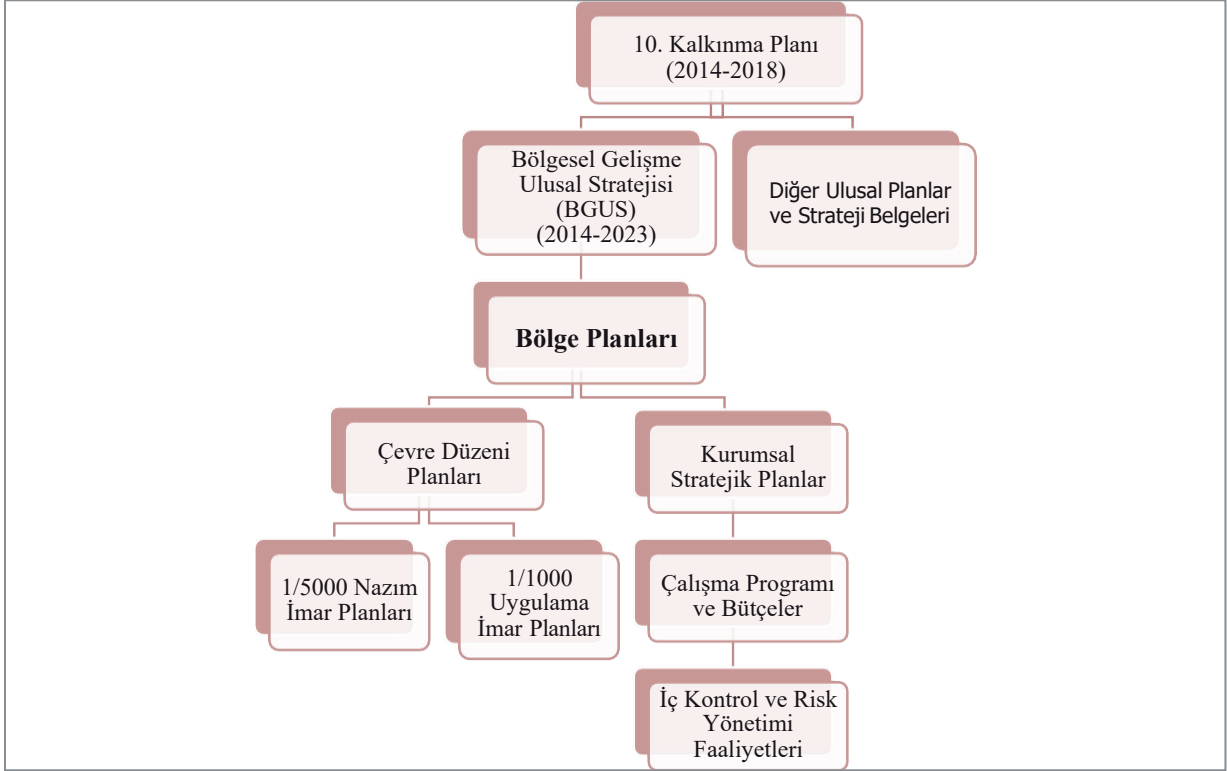
Bölge planlarının hazırlanması konusunda, kalkınma ajansları yetkilendirilmiş olmakla birlikte, bölge planlarının onaylanması konusundaki nihai yetki 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereği Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından kullanılmıştır. 01.08.2018 tarihli ve 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi itibarıyla, 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 23/A maddesinin c) bendi kapsamında Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun yetkisi dâhilinde bulunan bölge planlarının onaylanması yetkisi, Cumhurbaşkanı'nda bulunmaktadır.

3194 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde belirtilen hükümlere bakıldığında, Kanun'da; çevre düzeni planının, bölge plan kararlarına uygunluğu; nazım imar planının, varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygunluğu; uygulama imar planının ise nazım imar planı esaslarına göre yapılacağı belirtilmektedir.

Türkiye'deki planlama hiyerarşisine bakıldığında Bölge Planlarının yerel ölçekte en üst sırada konumlandığı görülmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu gereği Bölge Planlarından sonra Çevre Düzeni Planları ve sonrasında da İmar Planları (Nazım İmar Planları ve Uygulama İmar Planları) bulunmaktadır. Farklı düzeylerde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumunu ifade eden "*kademeli birliktelik ilkesi*" gereği tüm makro ve yerel planların (Kalkınma Planı, BGUS, Bölge Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar planları gibi) birbiri ile uyumlu olması gerekmektedir.

Şekil 4’de verilen Bölge Planlarının planlama hiyerarşisi içerisindeki yerine bakıldığında, kalkınma ajanslarınca hazırlanan Bölge Planlarının, Ulusal Kalkınma Planları ve buna uygun hazırlanan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi hedeflerinin bölgesel düzeyde uygulanmasını sağlayan araçlar olduğu görülmektedir.

Şekil 4:Planlama Hiyerarşisi ve Bölge Planları



4.3 Bölge Planı Kalkınma Ajansı İlişkisi

İmar Kanunu gereğince bölge planı hazırlama görevini yürüten ajanslar bölge planına esas olan ve Düzey-2 olarak tanımlanan 26 bölgede faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu anlamda kalkınma ajanslarının bölgesel sınırları çerçevesinde ajanslar tarafından bölge planları hazırlanmıştır.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bölge planlamasının tanımına, hazırlanmasına, yürütülmesine ve izlenmesine dair hükümler bulunmasa da, Kararname’nin ajansların görev ve yetkilerini düzenleyen 188’inci maddesinde bölge planı çerçevesinde ajansların görevlerinin neler olduğu belirtilmiştir. Bu görevler;

- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak,
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,

- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek,
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak,
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

Görüldüğü üzere ajanslar bölge planı hazırlama yanında, bölge planına uygun ve bölge düzeyinde çok çeşitli görevleri de yerine getiren kuruluşlardır. Bu anlamda ajanslar, bölgelerindeki tüm kesimleri kapsayıcı bir yaklaşımla bölge planı hazırlayan ve uygulayan bölgesel kuruluşlardır.

İmar Kanunu çerçevesinde ajanslara verilen bölge planı hazırlama görevi 26 ajans tarafından 2014-2023 dönemini kapsayacak şekilde yerine getirilmiş ve hazırlanan planlar uygulamaya konulmuştur.

4.4 Tespit ve Değerlendirmeler

4.4.1 Kalkınma Ajansları Tarafından Hazırlanan ve Bölgesel Kalkınma Açısından Önemli Olan Bölge Planları Etkin Şekilde Uygulanamamakta, Planlar Genel Anlamda Üst Ölçekli Birer Niyet Dokümanı Olarak Kalmakta ve İşlevlerini Tam Olarak Yerine Getirememektedir

Ulusal kalkınma hedefinin gerçekleşmesinin temel aracı olan bölgesel kalkınma politikalarının hayata geçirilmesi, ulusal kalkınma plan hedefleri ile uyumlu bölge planlarının varlığını gerektirmektedir.

Ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak üzere kurulan kalkınma ajanslarının hazırlayacakları bölge planları, ulusal ve yerel kaynakların birbiriyle uyumlu şekilde hedeflere odaklanması, bunların birbirini tamamlaması bölge planlamasının etkin şekilde uygulanabilir olması açısından önemlidir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen 5449 sayılı kanun ise, kalkınma ajanslarının faaliyetlerini önemli ölçüde bölge planlarına dayandırmaktadır. Bu kapsamda kalkınma ajansları, görevlerini bölge plan ve programlarına uygun olarak hazırlayacakları çalışma programları ve bütçeye göre yerine getirmektedir. Bölge planları yalnızca kalkınma ajanslarının faaliyetlerini belirleyen dokümanlar olmayıp, Düzey-2 bölge sınırları içerisindeki ilgili tüm kurum ve kuruluşları ilgilendiren politika ve strateji belgeleridir. Bu anlamda, ulusal hedeflerin bölgesel düzeyde gerçekleşmesine katkı sağlayan ve ilgili tüm kuruluşlar için önemli bir belge olan bölge planlarının işlevselliği denetimimiz sırasında üzerinde önemle durulan husus olmuştur.

Konuya ilişkin kalkınma ajansları nezdinde yapılan denetim çalışması sonucunda, ciddi ve yapısal sorunlar olduğu tespit edilmiştir. Bölge planlarının yapısal sorunları ve uygulanabilirliği konusundaki tespitlerimiz kalkınma ajanslarından alınan yazılı görüşlerle de teyit edilmiştir.

Bölge planlarının işlevlerini tam olarak yerine getirememe nedenleri ile ilgili olarak planların hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamaları incelenmiş ve aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Bölge planlarının etkin şekilde uygulanabilmesi açısından yeterli mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır.
- Kalkınma planları 5 yıl süre ile hazırlanmasına rağmen, planın bölgesel düzeyde uygulama aracı olan ve plan hiyerarşisinde alt ölçekte bulunan bölge planları bu süreyle uyumsuz olarak 10 yıl için hazırlanmakta ve bu durum plan yapısında önemli sorunlara neden olmaktadır.

- Bölge planlarının hazırlanmasına ilişkin rehber niteliğinde bir düzenleme İlgili Bakanlık tarafından yürürlüğe sokulmamıştır.
- Bölge planı, bölge içi gelişmişlik farkı ve bölgesel kalkınmaya esas veriler, güncel ve ihtiyaca uygun olarak üretilmemekte, bölgesel veri ihtiyacı tam olarak karşılanamamaktadır.
- Bölge planı kapsamında görev alması gereken kurum ve kuruluşlar kendi yönetsel sistemlerine göre hareket etmek zorunda olduklarından bölge planı kapsamında işlevsel olamamaktadır.
- Ajanslar bölge ve bölge planlaması konusunda yönetsel bir kademe ve kamu otoritesi olarak görülmemektedir.
- Bölge planları bölgedeki paydaşlar tarafından benimsenip sahiplenilmemektedir.
- Çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları bölge planını dikkate alarak hazırlanmamaktadır.
- Bölge planlarındaki hedeflerin bölgede faaliyet sürdüren kurumların stratejik planlarında yeterince yer almaması bölge planlarının uygulanabilirliğini zorlaştırmaktadır.
- Bölge planlarında yer alan hedef ve stratejileri uygulamaya yönelik operasyonel nitelikli eylem planları bulunmamaktadır.
- Bölge planlarının etkin şekilde uygulanmasını sağlayacak gerçekleştirilebilir ve bütüncül bir bütçe sistemi bulunmamaktadır.
- 26 kalkınma ajansı tarafından 2014 yılında uygulamaya konulan bölge planlarının hiçbirinde 2019 yılının ilk yarısı itibari ile revizyona gidilmediği gibi revizyon ihtiyacı olup olmadığına yönelik de herhangi bir çalışma da yapılmamıştır. Ajansların bir kısmı bu ihtiyaca vurgu yapmasına rağmen, planların revize edilmemesine gerekçe olarak resmi talep gelmemesi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından bölge planlarının güncellenmesine dair bir yönlendirme ve çerçevenin ajanslara iletilmemesi gösterilmiştir. Oysa 2014 yılından bu yana başta bölgesel düzeydeki gelişmeler olmak üzere bölge planlarının revizesini gerektirecek çok sayıda gelişme yaşanmıştır. Bunlardan en önemlisi, 2014-2018 yıllarını kapsayan “Onuncu Kalkınma Planı”nın tamamlanması ve Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesidir.
- Ajanslar tarafından bölge planlarının izlemesi ve etki değerlendirmesi yapılmamaktadır.

Bölge planlarının işlevlerini tam olarak yerine getirememe nedenleri olarak yukarıda sunulan hususların her birinin detayına 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da yer verilmiş olmasına rağmen Bakanlık tarafından bu boşluğu giderecek yeterli düzenlemeler uygulamaya geçirilememiştir.

5. KALKINMA AJANSLARININ HUKUKİ YAPISI

5.1 Kuruluş Sürecindeki Hukuki Gelişmeler

Kalkınma ajanslarının kuruluşunu ve hukuki yapısını şekillendiren temel gelişme Türkiye'nin AB sürecidir. AB ile uyum süreci çerçevesinde, AB Müktesebatının Üstlenmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programda yer alan hedefi gerçekleştirmek üzere 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması sistemi (NUTS) kabul edilerek “Düzey” olarak ifade edilen 3 kademeli bölge sistemine geçilmiştir.

Bunun ardından, 08.02.2006 tarihinde 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Kanun ile ülkemizde yerel potansiyel ve kaynakları harekete geçirmek, bölgesel ve bölge içi eşitsizlikleri gidermek, rekabet gücü, yenilikçilik ve girişimcilik kapasitesinin artırılarak katılımcı bir anlayışla sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması amacıyla geleneksel örgütlenme modellerine benzemeyen yapıda dizayn edilmiş yeni bir örgütlenme modeli öngörülmüştür.

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinin sonunda; “Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının, yerel ve küresel rekabetteki değişimlerin, AB'ye uyum sürecindeki yükümlülüklerin, finansal ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı zorunluluğunun, çevresel duyarlılıktaki artışın ve yerel kalkınma ve örgütlenme taleplerinin artışı ile bu taleplerin etkin yönlendirilmesi gibi nedenlerin; katılımcı, esnek bir yapıya sahip ve teknik kapasitesi güçlü olan, yerel ve bölgesel gelişmeyi hızlandırmaya odaklı kalkınma birimleri konumundaki kalkınma ajanslarının oluşumunda ihtiyaçtan öte bir zorunluluk yarattığı” belirtilmiştir.

Kanun'un 3'üncü maddesinde; kalkınma ajanslarının bölgeler esas alınarak Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacağı, kalkınma ajanslarının kuruluşunda esas alınacak olan bölgelerin, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen NUTS 2 düzey Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri (Nomenclature D'unites Territoriales Statistiques) olduğu ve söz konusu bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansların kaldırılmasında Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu düzenlenmiştir.

Bu yetki kapsamında, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde şekillenen süreç sonunda Türkiye İstatistik Kurumunun belirlemiş olduğu düzey bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı üç ayrı karar ile Düzey-2 Bölgesinin tamamında yirmi altı adet kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir.

Kalkınma ajansları 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

5.2 Kalkınma Ajanslarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler

Kalkınma ajanslarına ilişkin temel düzenleme 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun ile 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. 5449 sayılı Kanun'un mülga 4'üncü maddesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 187 ve 200'ncü maddeleri ile 375 sayılı KHK'nin Ek 28'inci maddesinden gelen yetki kapsamında, aşağıda sayılan yönetmelik usul ve esas, kılavuz ve rehber niteliğinde düzenlemeler yürürlüğe sokulmuştur:

- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları (2009/15433 sayılı BKK eki)
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofislerinin Görev ve Yet. İliş.Usul ve Esaslar
- Kalkınma Ajansları Çalışma Programı Hazırlama Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet, Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Mali Desteklerinden Yararlanan Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Kaynakların Aktarımı, Kullanımı, Muhasebeleştirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar
- Mali Desteklerin Programlarının Değerlendirilmesine İlişkin Usul ve Esaslar
- Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu ve ekleri
- Kalkınma Ajansları Satın Alma Rehberi (SAR- Destek Yönetim Kılavuzu eki)
- Kalkınma Ajansları Proje Uygulama Rehberi (PUR- Destek Yönetim Kılavuzu eki)

5.3 Cumhurbaşkanlığı Sistemi Sonrasında Kalkınma Ajansları ile İlgili Gelişmeler

09.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 703 sayılı KHK ile 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu kapsamda Kanun başlığı, "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiş ve Kanunun birkaç maddesi dışında kalan maddeleri (1 ila 18. 'nci

Maddeleri, 19'uncu Maddenin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri ile (g) bendi, 20 ila 24'ncü Maddeleri, 25'nci Maddenin birinci, ikinci, üçüncü fıkraları, Geçici 1, 2, 4 ve 5'inci Maddeleri) ile Kanuna ekli 1 sayılı liste yürürlükten kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, kalkınma ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar içinde yer alan, “yerel yönetimler ve odalardan alınacak gelirler” ve kalkınma ajanslarına muafiyet tanınan 26 ve 27'nci maddeleri dışında tüm hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu gelişmelerin ardından, 10 Temmuz 2018 tarihinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır. Kararname'nin 385'nci maddesi ve devamında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na yer verilmiş olup, Bakanlık bünyesinde Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ihdas edilmiştir.

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 184-207'nci maddelerinde kalkınma ajanslarının mevzuat dayanağı yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile getirilen düzenlemelere bakıldığında, personele yönelik hükümler haricinde 5449 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılan tüm hükümleri aynen düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin gereği olarak, bazı atıflar (Bakanlar Kurulu vb.) sisteme uygun şekilde değiştirilmiştir.

Söz konusu düzenlemeler ile yapılan en temel değişiklik, ajansların koordinasyonundan sorumlu bakanlığın mülga Kalkınma Bakanlığı yerine, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak belirlenmesidir.

Ajanslarla ilgili bir diğer önemli gelişme ise, koordine eden bakanlığın örgütsel yapısındaki değişikliktir. Ajanslar, Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonunda iken, diğer görevleri yanında ajanslardan da sorumlu olan genel müdürlük Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü olup, kurulan yeni sistemle ajanslar, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve ajanslar özelinde kurulmuş Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir.

Kalkınma Bakanlığının kaldırılmasıyla Bakanlığa bağlı Bölge Kalkınma İdareleri ve kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilirken, planlama ve kalkınma gibi asli fonksiyonları Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Bu gelişmeler sonrası, kalkınma ajanslarının planlama ve kalkınmaya ilişkin rollerinin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde ne şekilde ele alınacağı hususu konusundaki belirsizlik devam etmektedir. Zira önceden Kalkınma Bakanlığının sorumluluğunda bulunan planlama ve kalkınma politikaları artık Cumhurbaşkanlığı örgüt yapısı içerisinde şekillenmektedir.

5.4 Ajansların İdari Teşkilat İçerisinde Yeri

Kalkınma ajansları Türk idari teşkilat yapımızdaki geleneksel örgütlenme modellerinden oldukça farklı özellikler içeren kurumlardır. Bu nedenle de ajansların idari teşkilat yapısı içerisindeki konumları ve hukuki statüleri uygulamada birçok tartışma ve sorunu beraberinde getirmektedir.

5449 Sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ajansların, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulduğu, ajansların normal kamu kuruluşu olmadıkları ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterecekleri ifade edilmiştir. Bu yapının ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olmalarını sağlayacağı belirtilmiştir.

Ajansların idari konumları: Anayasanın 123'üncü maddesi gereği İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup, İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde kalkınma ajanslarının merkezden yönetim kuruluşları olmadığı görülmektedir. Her ne kadar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ajans ilişkisinin Bakanlığın koordinasyon görevini aşan düzeyde olduğu görülse de, ajanslar Bakanlığın taşra teşkilatı olmadığı gibi, bağlı ve ilgili kuruluşu da değildir.

Merkezden yönetim kapsamında değerlendirilmesi mümkün olmayan ajansların, yerinden yönetim birimleri olup olmadıklarına bakıldığında, bilindiği üzere yerinden yönetim; yer bakımından yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Anayasa'nın 127'nci maddesinde "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" şeklinde ifade edilmiştir. Kalkınma ajansları bölgedeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuş kuruluşlar olmadığı gibi karar organları da o bölgedeki seçmenler tarafından belirlenmemektedir. Bu nedenlerle ajansları bu kapsamda değerlendirmek mümkün değildir.

Ajanslar, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının taşıması gereken unsurları taşıyan, merkezi yönetimin vesayet yetkisinde olan ve faaliyetleri kamu hizmeti niteliğinde olan kuruluşlardır. Dolayısıyla Kalkınma ajanslarını idari anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelemek gerekmektedir.

Ajansların kamu tüzel kişiliği vasfı: 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamenin 186'ncı maddesinde “...Ajanslar tüzel kişiliği haiz ve bu Bölümde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.” ifadesine yer verilmekle birlikte bunların özel hukuk tüzel kişisi mi yoksa kamu tüzel kişisi mi oldukları belirtilmemiştir. Ancak, 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Anayasa Mahkemesi kararında (Esas Sayısı: 2006/61, Karar Sayısı: 2007/91) “26 adet Düzey-2 İstatistik 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.” denilerek ajansların kamu tüzel kişiliği olduğuna vurgu yapılmıştır.

Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişilerini birbirinden ayırmak için kamu hukuku tüzel kişilerinde bulunması gereken özellikleri ajansların taşıyıp taşımadıklarına bakmak gerekmektedir. Ajanslar; 5449 sayılı Kanun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş, kamusal yetkilerle bir başka ifadeyle üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış kurumlar olarak bu özellikleri taşımaktadır.

Dolayısıyla, ajanslar 4 sayılı Cumhurbaşkanlığının Kararnamesi’nin 186’ncı Maddesi gereğince tüzel kişiliği haiz olup Kararnamenin ilgili bölümde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir. Özel hukuk hükümlerine tabi kılınması, onun kamu tüzel kişiliği vasfını etkilememektedir. Zira tüzel kişiliğin iş ve işlemlerinin tabi kılındığı hukuksal ayırım statünün temel belirleyicisi değildir.

Ajansların kamu kurumu vasfı: 4 sayılı Cumhurbaşkanlığının Kararnamesinde ajansların tüzel kişiliğinden bahsedilmekle birlikte “kamu tüzel kişisi” ya da “kamu kurumu” ibarelerine yer verilmemiştir. Bir kuruluşun idare hukuku açısından nereye oturduğu bu kuruluşla ilgili tüm tasarrufları, iş ve işlemleri doğrudan etkilediğinden açıklığa kavuşturulması önemlidir.

Ajansların tüzel kişiliklerinin niteliğine bakıldığında kamu tüzel kişileri oldukları konusu Anayasa Mahkemesi kararı ile netleşmiş durumdadır.

İdare hukuku doktrinine göre kamu tüzel kişileri kendi içinde statüsü ve oluşum biçimleri itibarıyla ikiye ayrılmakta olup bunlar kamu idareleri ve kamu kurumlarıdır. Kamu idareleri, dört tane olup devlet tüzel kişiliği, özel idareler, belediye ve köyden oluşmaktadır. Bunun dışındaki diğer kamu tüzel kişilerinin tümü idare hukuku açısından “kamu kurumu”dur. Bu çerçeveden bakıldığında kalkınma ajanslarının kamu kurumu olarak nitelendirilebilecekleri açıktır.

Kalkınma ajansları ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ilişkisi de sui generis nitelikler taşımaktadır. Zira Bakanlıkla ilgili 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “ulusal düzeyde koordinasyon” olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla ajanslar için “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinesinde kuruluşlar” demek daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Bilindiği üzere, ajanslar Kalkınma Bakanlığının koordinasyonundayken ajanslarla ilgili teşkilat yapısında aynı ismi taşıyan ve görev alanı münhasıran ajanslar olan bir genel müdürlük bulunmakta idi. Bu görev Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü bünyesinde diğer görevler yanında sürdürülmekte idi. Cumhurbaşkanlığı sistemi doğrultusunda yapılan hukuki düzenlemeler ile ajansların koordinasyon görevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına verilmiş ve bu Bakanlık teşkilatında Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ihdas edilmiştir. Bu hukuki gelişme ajanslarla Bakanlık ilişkisini hukuki açıdan değiştirecek bir nitelik taşımamaktadır. Dolayısıyla önceden olduğu gibi ajanslar ayrı tüzel kişilik yapılarıyla, Bakanlığın hiyerarşik örgüt yapısında olmayan, ilgili ya da bağlı kuruluşu olarak da düzenlenmemiş tüzel kişiliklerdir. Dolayısıyla ajansların “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinesinde kuruluşlar” olma niteliği yeni sistem çerçevesinde de değişmemiştir.

Her ne kadar yukarıda bahsedilen Anayasa Mahkemesi Kararında ajansların kamu tüzel kişiliğine vurgu yapılsa da bu husus yasal zemine oturmamıştır. Ajansların özel hukuk hükümlerine tabi oluşları bazı kurumlarca kamu kurumu olarak kabul edilmemelerine gerekçe olmaktadır. Bu ise ajansların kamu kurumlarına özgü bazı haklardan, ayrıcalıklardan yararlanamamalarına ya da kamu kurumlarına özgü bazı yükümlülüklerden kaçınabilmelerine neden olabilmektedir.

Örneğin, İzmir Kalkınma Ajansı, mülkiyeti kendisine ait arsa üzerine bir taşınmaz inşa etmek istemiş ve bu amaçla Konak Belediyesine başvurmuştur. İki kurum arasında ajansın statüsü konusunda anlaşmazlık söz konusu olmuş ve bina yıllarca yapılamamıştır. Konak Belediyesi 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi gereğince ajansın özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için kamu kurumu sayılamayacağını, dolayısıyla kamu kurumlarına özgü imar ayrıcalıklarından yararlanamayacağını ileri sürmüştür. Bu konuya ilişkin bir diğer örnek ise Çukurova Kalkınma Ajansı ile Seyhan Belediyesi arasındaki ajansın emlak vergisi verip vermeyeceği konusunda yargıya yansıyan anlaşmazlıktır. Mahkeme, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda istisna tanınan kamu kurumlarından olmadığı ve 5449 sayılı Kanun’un muafiyetler kısmında da yer almadığı gerekçesiyle ajansların emlak vergisi mükellefi olduğuna karar vermiştir.

Kalkınma ajanslarının idare hukuku açısından konumunda bir belirsizlik olduğu tespiti bu konuda ajanslardan alınan yazılı yanıtlarla da örtüşmektedir. Bazı ajanslar yaşadıkları

sorunları örnekleri ile (resmi araç plakası alma, pasaport işlemleri, darphanede resmi ajans mührü bastırma vb. konularda) belirtmişler ve kamu kurum kuruluşları nezdinde kendilerinin kamu kurumu olduğunu ispatlamak için uzun uğraşlar vermek zorunda olduklarını ifade etmişlerdir.

Kamu kurumları ve özel kurumların birbirleri ile ilişkileri, karşındaki kurumun kamu veya özel olarak konumlandırılmasına göre şekil almaktadır. Mevcut belirsizlikte bu gibi anlaşmazlıkların ortaya çıkabileceği dikkate alındığında, kalkınma ajanslarının konumu hususundaki belirsizliğin giderilmesi gerektiği, ajansların idare hukuku açısından konumunun tereddüte yer vermeyecek şekilde tanımlanması için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Sonuç olarak mevcut düzenlemeler ışığında kalkınma ajanslarının devlet teşkilatı içerisinde kendine özgü (sui generis) kurumlar olduğu söylenebilir.

5.5 Kalkınma Ajanslarının Hukuki İş ve İşlemlerinin Yönetimi

Kalkınma ajanslarında hukuki nitelikteki iş ve işlemler istihdam edilen hukuk müşavirleri eliyle yürütülmektedir. Ajans, hukuk müşaviri istihdam edememesi durumunda ise Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin "Ajansın dava ve icra takiplerinde temsili" başlıklı 26'ncı maddesi gereğince davalarda ve icra takiplerinde Ajansın temsili bakımından Ajans dışından sözleşmeyle avukatlık hizmeti satın alınmaktadır.

26 ajansın 11'i (BAKA, BEBKA, ÇUKUROVA, DAKA, GMKA, İZKA, KARACADAĞ, MARKA, OKA, TRAKYAKA, ZAFER) dışında kalan 15 ajansta hukuk müşavirliği görevini yürüten personel bulunmadığından bu ajanslar dışarıdan hizmet alımı yoluna gitmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin ajans personelinin nitelik, statü ve haklarını düzenleyen 200'üncü maddesi, ajans hizmetlerinin iş mevzuatına göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütüleceğini, ayrıca iç denetim yapmak üzere ajanslarda bir iç denetçi istihdam edileceğini hüküm altına almış, kalkınma ajansları mevzuatında bu üç statü dışında başkaca bir istihdam türüne yer verilmemiştir.

Denetim dönemi olan 2018 yılında, 25/7/2006 tarih ve 26239 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış ve 29/05/2019 tarih ve 30788 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği uygulamaya konulmuştur.

Kaldırılan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ndeki gibi uzman personel, destek personeli ve iç denetçi statüleri üzerinden hazırlanmış, yalnızca Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nda olduğu gibi "hukuk

müşavirliği hizmetinden sorumlu uzman” ibaresine yer vermişken, yeni Personel Yönetmeliği de yalnızca hukuk müşavirliği tanımına ve alım esaslarına ilişkin düzenlemelere yer vermiş, görevleri ile ilgili daha ayrıntılı düzenleme yapılmamıştır.

Dolayısıyla, 5449 sayılı Kanunda, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ve yönetmeliklerde ajanslardaki hukuki iş ve işlemler ile hukuk müşavirliği görevine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

2018 tarihli Destek Yönetim Kılavuzu “1.3.3.5 Hukuk Müşaviri” başlıklı maddesinde, hukuk müşavirinin sorumlu olduğu iş ve işlemler aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“Hukuk müşaviri, Ajans tarafından sağlanan desteklerin yönetimi kapsamında aşağıdaki iş ve işlemlerden sorumludur.

a) Mali ve teknik desteklerde süre uzatımı, destek tutarının artırılması, sözleşmenin feshi, cezai müeyyidelerin uygulanması gibi proje uygulama sürecine ilişkin konularda hukuki görüş vermek,

b) Destek sürecine ilişkin tereddüt edilen hususlara yönelik görüş vermek,

c) Destekleme faaliyetleri kapsamında yararlanıcılarla imzalanacak sözleşme taslaklarına görüş vermek,

ç) Hukuki işlem yapılmak üzere iletilen projelerin yasal takibini yürütmek.”

Görüldüğü üzere, Destek Yönetim Kılavuzunda hukuk müşavirinin sorumlu olduğu iş ve işlemler belirtilmiş olmasına rağmen bu görevlerin kapsamı sadece desteklerin yönetimi ile sınırlı tutulmuştur.

Bu hükümler dışında hukuk müşaviri unvanına, Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 11 inci maddesinin birinci fıkrasının (b) ve (c) bentleri kapsamındaki “Kamu İdarelerinde İstihdam Edilen Personelin Mali ve Sosyal Haklarının Belirlenmesinde Emsal Alınacak Devlet Memuru Kadro Unvanlarının Tespitine İlişkin Karar”da yer verilmiştir. YPK kararlarında, hukuk müşavirliği görevi yapan uzman personel, yaptıkları hukuki müşavirlik hizmeti nedeniyle ayrı bir statüde değerlendirilmiş ve maaş rejimi buna uygun belirlenmiştir.

Hukuk müşavirinin görev ve yetkileri hususunda yukarıda belirtilenler dışında başkaca bir düzenleme bulunmamaktadır.

5.6 Tespit ve Değerlendirmeler

5.6.1 Kalkınma Ajanslarının Görev Alanına Giren Bazı Konularda Mevzuat Boşluğu Bulunmakta ve Bu Durum Ajans Yönetim Sistemini Olumsuz Etkilediği Gibi Ajanslar Arasında Farklı Uygulamalara da Neden Olmaktadır

Kalkınma ajanslarının, ulusal düzeydeki koordinasyonundan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 187'nci maddesi uyarınca Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur. Anılan maddenin (g) bendinde, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının; *“plan ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleyeceği”* hüküm altına alınmıştır.

Kalkınma ajanslarında yapılan denetimlerde, her biri ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip ajansların görev alanları ile ilgili çok sayıda mevzuat ihtiyacı olduğu görülmüştür. Tüm ajanslar açısından benzer uygulama gerektiren hususlardaki boşlukların ancak Bakanlığın düzenleyici işlem yetkisi ile giderilebileceği, her ne kadar kalkınma ajanslarının ayrı tüzel kişilik vasfı ile yönerge vb. iç düzenleme yapma yetkisi olsa da genel nitelikte olan ve aşağıda belirtilen hususların ajanslar tarafından çıkarılan yönerge vb. idari düzenlemelerle kapatılmaya çalışılması her ajansın farklı uygulama yapabilmesine zemin oluşturmaktadır.

Ajansların ihtiyacı olan hukuki düzenleme alanları:

- Bölge planının içeriği, hazırlanması, uygulanması, izlenmesi gibi konularda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.
- Ajanslar 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadıkları için iç kontrol sistemi konusunda yeterli ve kapsayıcı düzenleme bulunmamaktadır.
- 5018 sayılı Kanun'a dayanılarak çıkarılan Taşınır Mal Yönetmeliği'ne de tabi olmadıklarından bu alanda da düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.
- 237 sayılı Taşıtl Kanunu'nun ajanslarca uygulanması konusunda yaşanan hukuki ihtilaftan dolayı ajans taşıtlarına yönelik düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır. Ajansların çoğu (AHİKA, BEBKA, ZAFER gibi) Taşıtl Kanunu hükümlerini doğrudan ya da kıyasen uygularken, bazı ajanslar (ÇKA, İSTKA gibi) kendilerini kapsamadığı gerekçesi ile uygulamamaktadır.
- Ajans taşınır ve taşınmaz yönetimine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.
- Ajansların şirket kurması ve şirketlere ortak olması konusunda bir düzenleme

olmadığından bazı AB projelerinde duyulan bu ihtiyaç karşılanamamaktadır.

- Kamu zararının daha etkin tahsiline ve sulhe ilişkin detaylı bir düzenleme bulunmamaktadır.
- Temsil Ağırlama giderlerinin kapsamı ve uygulaması konusunda tüm ajansları kapsayan bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kalkınma ajansları yukarıda belirtilen mevzuat boşluklarını, iç mevzuat çıkarma ya da diğer kamu kurumları için geçerli olan düzenlemeleri “kıyasen uygulama” yoluyla gidermeye çalışmaktadır. Mevzuat boşluğunun ajanslarca iç mevzuat çıkarma suretiyle giderilmeye çalışılması beraberinde yetersiz mevzuat düzenleme ve ajanslar arası farklı uygulama riskini getirmektedir.

Kalkınma Ajanslarının kurumsal statüsündeki belirsizliğin yarattığı en büyük sorun, kapsam maddesi, kurum ya da kurum niteliği belirtme yöntemi ile şekillenmiş yasaların, ajanslar yönünden bağlayıcı olup olmaması konusunda yaşanan tereddüttür.

Ajanslarca yapılan kıyasen uygulama konusunda da yeterli hukuki zemin bulunmadığından bazen yönetim kurulu kararı ile bazen karar olmaksızın bu yöntem uygulanabilmektedir. Hukuki muhakemenin önemli kurallarından biri olan kıyas yönteminin uygulanabilmesi için yasalarda açıkça kıyas yöntemine atıf yapılmasına gerek olmamakla birlikte açıkça kıyas yasağı getirilmiş olan vergi, hukuk gibi alanlarda ajanslarca kıyas yapılması mümkün değildir. Ancak ajansların Türk hukuk sistemindeki statüsünün net olmaması pek çok kanunun kapsamına girip girmedikleri konusunda ihtilaf doğurmaktadır. Kıyas yasağı olmayan alanlarda dahi ajansları hukuki boşluk doldurma konusunda tek başına hareket etmeye sevk etmek uygulama birliği yönünden sorun yarattığı gibi yapılabilecek yanlış yorumlarla hukuka aykırı işlemler tesis edilmesine de yol açabilecektir. Örneğin, bazı ajansların hukuki boşluk gerekçesiyle Taşıt Kanununu kıyasen uyguladıkları, pek çok ajansın ise kıyas yoluna gitmeyerek taşıtlar konusunda dayanaksız uygulamalar geliştirdikleri görülmüştür. Bu sonuçlar da Bakanlığın bu konuda düzenleyici ve koordine edici görevini yeterince etkin yerine getiremediğinin göstergesidir.

Kıyasen uygulama yöntemi, bir kamu tüzel kişisi olarak gerek kamusal alanında gerek özel alanda çok çeşitli tasarruflarda bulunan ajansların ihtiyaç duyduğu mevzuat boşluğunu gidermede yeterince uygun bir model değildir. Doğrusu, ajansların faaliyetleri açısından ihtiyaç duydukları ve her ajansta uygulanması gereken mevzuatların belirlenmesi ve Bakanlıkça hazırlanarak uygulamaya sokulmasıdır. Kıyasen uygulanması gereken mevzuat ihtiyacı doğarsa da hukuki zeminin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanması gerekmektedir.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu’nda da bu tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen Bakanlık tarafından bu boşluğu giderecek yeterli düzenlemeler yapılmamıştır.

Kalkınma ajanslarının mevzuat ihtiyaçlarının neler olduğunun ajansların

koordinasyonundan sorumlu Bakanlıkça tespit edilerek uygulama birliğini sağlayacak şekilde gerekli hukuki düzenlemelerin yürürlüğe sokulması gerektiği değerlendirilmektedir.

5.6.2 Bazı Kalkınma Ajanslarının İç İşleyişlerine İlişkin Çıkardıkları İdari Nitelikli Düzenlemeler (İç Mevzuat) Yetersizdir

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Genel Koordinasyon" başlıklı (g) fıkrasından aldığı yetki kapsamında düzenleme yaptığı alanlar dışında, kalkınma ajansları tarafından yönetim kurulu kararı ile diğer idari düzenleyici işlemler tesis edilmektedir. Bunlar genelde ajansların iç işleyişlerine yönelik olarak yönerge, genelge, usul ve esas, talimat, rehber, prosedür gibi adlar altında yapılmaktadır.

Yapılan incelemede ajansların çok farklı isim ve içerik altında bu nitelikli düzenlemeler yaptığı görülmüştür. Ayrı tüzel kişiliğe sahip kurumların yönetim kurullarının öznel ihtiyaç alanları ile ilgili farklı uygulamalar içerisinde olabilmeleri anlaşılabilir olsa da, bu alandaki ajans uygulamalarına bakıldığında önemli bir sorun alanı karşımıza çıkmaktadır.

Kalkınma Ajanslarının her biri kamu tüzel kişisi sıfatıyla özel hukuk hükümlerine tabi olarak çok çeşitli tasarruflarda bulunabilmektedir. Kalkınma ajanslarının kendisinden beklenen faaliyetleri etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi ve sağlıklı bir iç kontrol mekanizmasını kurabilmesi için öncelikle faaliyet alanına ilişkin düzenleme ihtiyacını karşılaması gerekir.

Ajansların iç mevzuatlarının detayına bakıldığında bazı ajansların çok detaylı düzenlemelerle mevzuat ihtiyacını karşılarken, bazı ajansların ihtiyaç duyulan çok önemli alanlarda iç mevzuat çıkarmadıkları görülmektedir. Örneğin, ajansların bir kısmı taşınır malların nasıl yönetileceğine ilişkin herhangi bir idari düzenlemeye sahip değildir. Bazı ajanslar arşiv, mal bildirim, harcır, taşıt, bilgi güvenliği, etik, izin, kılık kıyafet gibi alanlarda çok sayıda düzenleme yaparken bazı ajanslarda bu alanlarda düzenleme bulunmamaktadır.

Yeterli idari düzenlemelerle faaliyetlerini sürdüren ajansların iş ve işlemleri diğer ajanslara göre gerek içerik, gerek standardizasyon açısından oldukça farklı olduğu gibi iç kontrol ve uygulama açısından da bu ajanslar güçlü konumdadır. Düzenleme yapılmayan alandaki iş ve işlemlerin verimli ve etkin şekilde sürdürülmesi beklenemez. Zira kurumlar önceden belirlenmiş kural ve düzenlemelerle iş ve işlemlerini yaparlar. Dolayısıyla, bu alanda yaşanan boşluk ya da eksiklik ajansların faaliyetlerinin etkinliği üzerinde risk oluşturmaktadır. Ajansların kurumsallığının gelişebilmesi açısından da bu nitelikli düzenlemelerin yapılması önem taşımaktadır.

Bakanlığının koordinasyon görevi gereği, ajansların iç mevzuat düzenlemelerini kapsam ve içerik yönünden gözden geçirmesinin ve gerekli tedbirleri almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

5.6.3 Ajansın Hukuki İş ve İşlemlerine İlişkin Yeterli Düzenleme Bulunmamaktadır

659 sayılı “*Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname*” ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk hizmetlerinin etkili, verimli ve usul ekonomisine uygun şekilde yerine getirilmesi ve bu hizmetlerin yürütülmesinde uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esaslar detaylı şekilde belirlenmiştir.

Hukuk hizmetlerindeki temel ilkeler, hukuk birimlerinin görevleri, takip ve temsil yetkileri ile bunların kapsamı, niteliği ve kullanılması, dava süreçlerinin yönetimi, sulh düzenlemeleri gibi hususlar söz konusu KHK’da ayrıntılı düzenlenmiştir. Bu düzenleme paralelinde kamu tüzel kişisi olan kalkınma ajansları için de hukuk hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin usul ve esasların tespiti gerekmektedir.

Yapılan denetimlerde bu eksiklik nedeniyle ajansların benzer konularda farklı hukuki yaklaşımlar sergiledikleri görülmüştür. Örneğin, adli ve idari uyuşmazlıkların sulh yoluyla halli ve uzlaşma gibi konulardaki süreçlerde düzenleme boşluğu nedeniyle ajanslar farklı uygulamalar yapabilmektedirler.

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde olduğu gibi ajansların hukuki iş ve işlemlerinin nasıl ve ne şekilde yerine getirileceğine ilişkin detaylı düzenleme ihtiyacının giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. KALKINMA AJANSLARININ ORGANİZASYON YAPISI

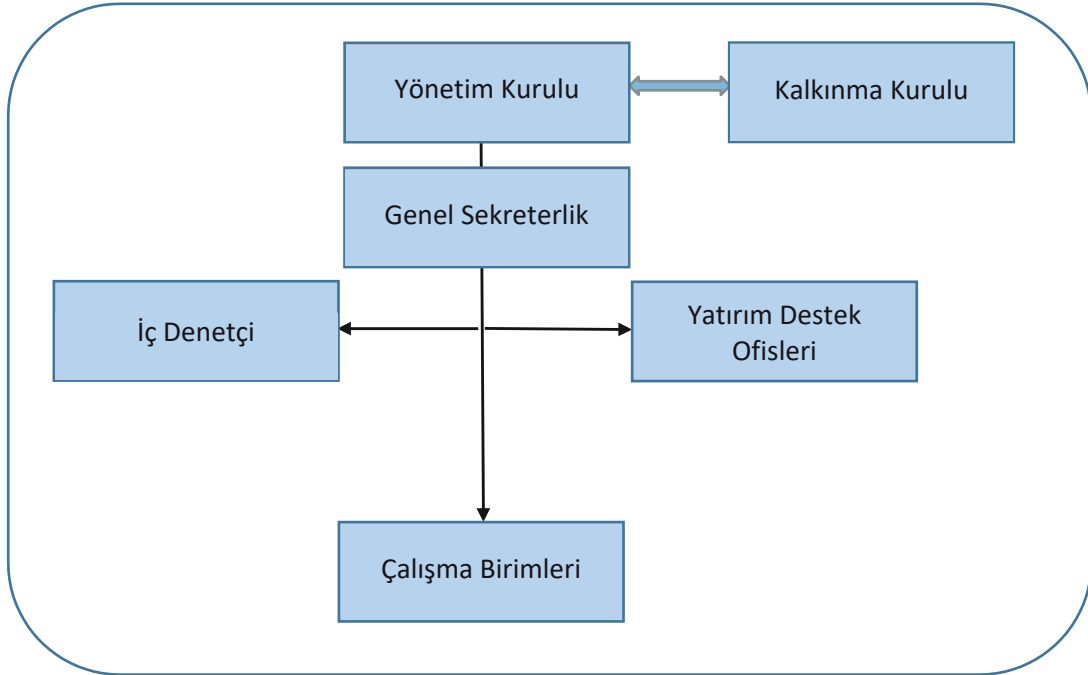
6.1 Genel Açıklama

Kalkınma ajanslarının hangi organlardan oluşacağı ve organizasyon yapısının nasıl dizayn edileceği hususu pek çok unsura bağlı olarak farklılaşabilmektedir. Bu konuda EURADA tarafından bir bölgesel kalkınma ajansının aşağıdaki temel organlara sahip olması gerektiği ifade edilmiştir:

- Genel Kurul,
- Başkan ve Başkan Yardımcısı
- Yönetim Kurulu,
- Denetim Komitesi,
- Genel Müdür veya Ajans Sekreteri.

Ülkemizde 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan ajansların organizasyon yapısı konusunda EURADA tanımına uygun hareket edilmiş, Kararnamenin 190'ncı maddesinde ajansların teşkilat yapısına yer verilmiştir.

Şekil 5: Ajansların Teşkilat Yapısı



6.2 Kalkınma Kurulu

Kalkınma ajanslarının danışma organı olan kalkınma kurulları, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmuşlardır.

Kalkınma kurullarının oluşturulmasında uyulacak genel esaslar ile bu kurulların görev ve yetkileri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 190 ve 191'inci maddelerinde; kalkınma kurullarının yapısı ve teşkili, kurul üyeliklerine ilişkin düzenlemeler ve kalkınma kurullarının çalışma usul ve esasları ise "Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esaslar"ında düzenlenmiştir.

İllerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşan Kalkınma Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararnamesi ile belirlenmektedir.

Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Ayrıca Kurul, üye tam sayısının beşte birinin talebi üzerine Kurul Başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarıdan bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır.

Kalkınma Kurulunun Görev ve Yetkileri

- Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek,
- Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak,
- Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak,
- Toplantı sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

Ayrıca, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "Denetim" başlıklı 207'nci maddesine göre iç denetim raporları yönetim kurulu yanında kalkınma kuruluna da sunulmakta ve ajansın danışma organı olan kurul, ajansın iç işleyişinden haberdar olabilmektedir.

Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nda yer alan "*Kalkınma kurulu, özellikle bölge kalkınma stratejisinin, bölgenin potansiyellerini ortaya çıkaracak ve bölgenin kalkınması yönünde etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlayacak, bölgenin sorunlarına makul ve etkili çözümler üretecek ve bölgenin geleceğine yönelik güçlü bir perspektif sunacak şekilde*

hazırlanması yönünde aktif ve yoğun olarak çalışır. Bu çalışmaların yürütülmesi sırasında, alt komisyon ve benzeri mekanizmaları kullanarak, bölgenin tüm toplum kesimlerinin görüş ve önerilerini azami düzeyde alır.” hükmü ile de Kurulun çalışmalarında dikkate alması gereken hususlar açıklanmıştır.

Kalkınma kurulunun bir diğer fonksiyonu ise tek ilden oluşan ajansların (İstanbul, Ankara, İzmir) yönetim kurulunda görev alacak -vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı yanında- üç üyeyi belirlemektir. Dolayısıyla, bu ajanslardaki kurullardan üç üye, ajans yönetim kurulu içerisinde yer alarak karar mekanizmasında rol almaktadır.

6.2.1 Tespit ve Değerlendirmeler

6.2.1.1 Tek İlden Oluşan Üç Ajans Dışındaki Diğer Ajansların Kalkınma Kurulları Yeniden Oluşturulmadığından 2016 Yılından Bu Yana Faaliyet Gösterememektedir

Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulan kalkınma kurulları ajansın danışma organı olarak önemli görevler üstlenmektedir.

15 Temmuz darbe girişimi sonrası alınan tedbirlere istinaden 15.08.2016 tarihli 2016/9112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ajansların tümünde daha önce belirlenmiş olan Kalkınma Kurulu Üye Listesine ilişkin tablo yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla, tabloda yer alan kalkınma kurulu üyelerinin görev süresi sona ermiş ve fiilen ajanslarda kalkınma kurulları bu kararın yayım tarihi olan 19.08.2016'dan sonra işlevsiz hale gelmiştir.

Kalkınma Kurulu üyeliklerinin sona ermesi ve kurulların çalışmaması beraberinde üç ajansın (İstanbul, Ankara, İzmir) yönetim kurullarının işlevsel olarak çalışmasını olumsuz etkilemiştir. Zira bu ajansların yönetim kurullarındaki üyelerden üçü kalkınma kurulu tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır.

Bu sorunu gidermek açısından Kararın 1'inci maddesinin üçüncü fıkrasında "5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 10'uncu maddesi uyarınca, tek ilden oluşan bölgelerde, ajans yönetim kurullarında görev yapmak üzere kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilen ve hâlihazırda yönetim kurulu üyesi olarak görev yapan temsilcilerin yönetim kurulu üyeliği yönetim kurulundaki görev sürelerinin sonuna kadar devam eder" ifadelerine yer verilmiştir.

19.08.2016'dan sonra fiilen işlevsiz hale gelen kalkınma kurulları tek ilden oluşan ajanslarda yeniden kurularak faaliyete geçmiş, kalan 23 ajansta ise kalkınma kurulları halen oluşturulmamıştır. Dolayısıyla, kalkınma ajanslarının önemli organlarından birisi olan kalkınma kurulları bu ajanslar için faaliyet gösteremediğinden kurullara Kanunla verilen görevler 19.08.2016 tarihinden bu yana yerine getirilememektedir.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da bu tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen Bakanlık tarafından bu boşluğu giderecek düzenlemeler yapılamamıştır.

Kalkınma kurullarının kendilerine verilen görevleri etkin şekilde yapabilmelerini sağlamak için daha fonksiyonel şekilde yeniden oluşturulması çalışmalarının Bakanlıkça başlatılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

6.2.1.2 Kalkınma Kurullarının Yılda İki Kez Toplanma Zorunluluğu Olmasına Rağmen, Kurulların Teşkil Edildiği Üç Ajansın İkisinde Mevzuata Uygun Sayıda Toplantı Gerçekleşmemiştir

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 191'nci maddesi gereğince kalkınma kurullarının, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanması zorunludur.

Her ajansta teşkil edilmesi gereken kalkınma kurulları yalnızca tek illi ajanslarda (İstanbul, Ankara, İzmir) teşkil edilmiştir. Yapılan incelemede, İstanbul Kalkınma Ajansında Kalkınma Kurulu'nun Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uygun olarak iki kere toplanmasına rağmen, Ankara'da Kalkınma Kurulunun 2018 Ocak ayında toplandığı, İzmir'de ise 2018 yılında hiç toplanmadığı görülmüştür.

Kalkınma kurullarının kendilerine verilen yukarıdaki görevleri etkin şekilde yerine getirebilmesi için Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin toplantıya ilişkin hükümlerine riayet edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6.3 Yönetim Kurulu

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'uncü maddesi gereğince kalkınma ajanslarının karar organı yönetim kuruludur. Yönetim kurulu, 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 genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil etmekte olup, yönetim kurulunun başkanı validir. Yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıldır. Kurul her ay en az bir kere toplanmak zorundadır.

Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılamaz.

Yönetim Kurulunun Görev ve Yetkileri

- Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayına sunmak

- Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek
- Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak
- Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek.
- Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek
- Ajans bütçesini onaylamak ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek.
- Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak
- Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek
- Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak
- Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek

Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilmektedir.

6.3.1 Tespit ve Değerlendirmeler

6.3.1.1 Kalkınma Ajanslarının Mevcut Yönetim Kurulu Yapısının Bölgesel Temsil Açısından Yeniden Gözden Geçirilme İhtiyacı Bulunmaktadır

4 sayılı Kararnamenin 193'üncü maddesine göre yönetim kurulu;

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; İl valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır.

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ifade edildiği üzere Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin oluşturduğu tek ilden oluşan bölgeler hariç 23 ajansa kamu temsilcilerinin ağırlıklı olduğu bir yapı tasarlanmıştır. Bunun temel nedeni ajansların ağırlıklı olarak kamu kaynaklarından oluşan bir kaynak havuzundan proje ve faaliyetlere doğrudan destek verecek olmasıdır. Genel gerekçenin devamında, yapılanma içinde özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin ilgisinin, etkisinin, sorumluluğunun ve dolayısıyla sahiplenmesinin en ideal düzeyde sağlanması ve sürdürülmesinin esas olacağı, bu yapısı ile kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir model oluşturulduğu ifade edilmektedir.

Kurgulanan yönetim kurulu yapısında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sürece dâhil olması amaçlanmaktadır. Ancak yönetim kurullarındaki kamu kesimi temsilcisi ağırlığı, ajansların kamu-özel sektör işbirliği ekseninden uzaklaşmasına sebep olmaktadır. Ayrıca mevzuatta, birden çok ilden oluşan ajansların yönetim yapısı içerisinde ticaret ve sanayi odaları dışında sivil toplum kuruluşlarına ve bölgedeki en önemli aktörlerden biri olan üniversitelere yer verilmemiştir.

İl Özel İdaresi tüzel kişiliğinin amiri olan vali, kurul üyeliği yapmakta iken, aynı kurumu temsilen il genel meclisi başkanlarının da kurul üyesi olması kararların denge yapısını bozabilecek bir gelişmedir. Aynı kurumun iki kişiyle temsili yerine üniversitelerin veya bölge özelinde etkin sivil toplum kuruluşlarının temsilinin daha uygun olacağı ajanslar tarafından da dile getirilmiştir. Ajansların bir kısmı ise, valilerin, yerel yönetimlerin ve kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetim kurullarında temsil edildiğinden bahisle, bölgedeki sivil toplum kuruluşlarının yeterince temsil edilmediğine vurgu yapmıştır.

Diğer taraftan kurul yapısı tüm ajanslar için standart oluşturulmuştur. Ancak illerin yerel

ve yapısal özellikleri, bölgelerin dinamikleri ve ihtiyaçlarına göre bazı sektör ya da kuruluşlar diğer illere göre daha öncü ve stratejik açıdan önemli hale gelmiş olabilmektedirler. Örneğin, mevzuatta ticaret ve sanayi odalarına değinilmekle birlikte bazı illerde ziraat odaları daha aktif durumdadırlar. Organize sanayi bölgelerinin üretim ve nitelik açıdan katkı düzeyinin fazla olduğu illerde kurul üyeliği yapmaları sürece fayda sağlayabilir niteliktedir. Benzer şekilde ticaret ve sanayi odaları il düzeyinde kurulda temsil edilmekte iken bazı ilçe ticaret ve sanayi odalarının üye sayıları illerden daha fazla olabilmektedir. Bu nedenle, temsilde bölgesel özelliklere ve bölge gerçeğine uygun bir yapılanmanın ajanslara ve bölgeye daha fazla katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu konuda ajansların görüşleri de alınmış, büyük çoğunluğu yönetim kurulu yapısının bölgesel temsil açısından yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Ajansların yönetim kurulu yapısının mevcut tecrübeler ışığında değerlendirilmesi, il genel meclisi başkanlarının kurul üyesi olma uygulamasının gözden geçirilmesi, üniversitelerin kurulda temsilinin sağlanması, bölgede etkin sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin de karar organlarındaki etki ve sorumluluklarının artırılması yönünde mevzuat değişiklikleri yapılmasının ajansların etkin ve verimli çalışmalarına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

6.3.1.2 Yönetim Kurulunun Mevzuat Gereği Her Ay Toplanma Zorunluluğuna Uymayan Ajanslar Olduğu Gibi Bu Zorunluluk, Uygulamada Çeşitli Sorunları da Beraberinde Getirmektedir

Ajansın her türlü faaliyeti ile ilgili nihai karar organı olan yönetim kurulunun görev ve yetkileri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 194'üncü maddesinde sayılmaktadır. Bu çerçevede ajansın yıllık çalışma programının kabul edilmesi, bütçenin onaylanması, desteklenecek projelerin belirlenmesi, personelin işe alınması ve işine son verilmesi gibi önemli görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Kurulun kimlerden oluşacağı, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin nasıl belirleneceği, görev süreleri, toplantı ve karar yeter sayısı, toplantı tarihleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 193'üncü maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kararnamenin 193'üncü maddesinin 8'inci fıkrası ile de Yönetim kurulunun her ay en az bir kere toplanması öngörülmüştür.

2016 ve 2017 Yılı Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda yönetim kurullarının 2012-2017 yıllarını kapsayan dönemde Kanun'da öngörülen sürelerde toplanmadığı yönünde bulguya yer verilmiştir. 2018 yılı denetimlerinde de, bazı ajanslarda güvenlik, mevsim koşulları, yönetim kurulu üyelerinin iş yoğunluğu, gündem olmaması gibi gerekçelerle ya da zaman zaman herhangi bir sebep olmaksızın toplantı yapılamadığı tespit edilmiştir.

Ajansların 2018 yılı yönetim kurulu toplantı sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 6: 2018 Yılı Yönetim Kurulu Toplantıları

Kalkınma Ajansı	2018 Yılında Yapılan Toplantı Sayısı	Yapılmayan Toplantı Sayısı
Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	7	5
Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)	11	1
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)	12	0
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)	13	0
Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)	12	0
Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)	10	2
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)	7	5
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	6	6
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)	12	0
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)	12	0
Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)	12	0
Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	6	6
Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)	11	1
Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)	7	5
İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)	7	5
İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)	9	3
İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)	10	2
Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)	8	4
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)	12	0
Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)	12	0
Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)	12	0
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN)	11	1
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)	13	0
Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)	5	7
Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)	10	2
Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER)	12	0

Tablodan da görüleceği üzere, 26 ajansın 11 inde yönetim kurulları her ay toplanmış, kalan 15 ajans, yasanın amir hükmünü çeşitli gerekçelerle yerine getirememiştir. Bazı ajanslar 12 toplantının yarısını bile gerçekleştirilememiştir. Çeşitli nedenlerle birkaç toplantının yapılamaması anlaşılabilir olsa da bu boyutta bir farklılık bu alanda bir sorun olduğunun göstergesidir.

Bir ajans (SERKA) ise, 5 toplantıyı fiilen yaptığını, 2 ay toplantı yapılmadığını, kalan 5 ayda ise toplantı yapılmadan karar defterinin yönetim kurulu üyelerine dolaştırılmak suretiyle imzalatıldığını ifade etmiştir. Toplantı gerçekleşmeden bu nitelikli bir işlem tesis edilmesi hukuken doğru bir yaklaşım değildir.

Fiilen toplantı yapılamaması durumunda Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA) örneğinde olduğu gibi yönetim kurullarının telekonferans yolu ile toplanması gibi istisnai uygulama da bulunmaktadır.

Diğer taraftan gündem olmadığı halde yasal zorunluluk gereği toplanıp herhangi bir karar alınamayan yönetim kurulu toplantılarının varlığı ile bu toplantıların organizasyonu için harcanan zaman, iş gücü, yemek, yol, konaklama gibi doğrudan maliyetleri yanında alternatif maliyetlere yol açtığı göz önüne alındığında mevzuatta yer alan her ay toplanma hükmünün daha esnek bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6.3.1.3 Yönetim Kurulu Üyeleri, Mevzuata Aykırı Olduğu Halde Temsilcisi Oldukları Kurum ve Kuruluşların Projeleri ile İlgili Oylamalara Katılıp Görüş Bildirebilmektedir

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 193'üncü maddesi gereğince, yönetim kurulu üyelerinin; kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılmamaları gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Destekleme Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinin 18'inci fıkrasında da *“Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren projeler ile sahibi ya da ortağı oldukları ticari işletmelere ilişkin görüşmelere ve oylamalara katılamaz. Bunun dışında, yönetim kurulu üyeleri, temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından doğrudan sunulan projeler hakkında yapılacak oylamalara da katılamazlar ve görüş bildiremezler. Aksi yönde davrananlar, ajansın bu nedenle uğradığı her türlü zarardan sorumludur ve bu kişiler hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulur”* denilmektedir.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde 2017 ve 2018 yıllarına ait yönetim kurulu kararları incelenmiş, bazı ajanslarda zaman zaman yönetim kurulu üyelerinin temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından sunulan projeler hakkında yapılan oylamalara katıldıkları ve görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Özellikle yerel yönetim temsilcilerinin, ajansa kendi kurumu adına sundukları projelerin karar toplantılarına katılarak oy kullanmaları söz konusu olabilmektedir.

Bahse konu tespitler açısından örneğin; Fırat Kalkınma Ajansı'nda, 2018/21 sayılı Yönetim Kurulu kararında proje başvuru sahibi Elazığ İl Özel İdaresi ve Elazığ Belediye Başkanlığı olmasına rağmen İl Genel Meclis Başkanı ile Elazığ Belediye Başkanının Yönetim Kurulu toplantısına ve oylamalara katıldığı tespit edilmiştir. Bunun yanında, 2018/24 sayılı Yönetim Kurulu kararında proje başvuru sahibi Bingöl Belediyesi olmasına rağmen Bingöl Belediye Başkanının bu kararların alındığı toplantıya katıldığı görülmüştür. 2018/28 sayılı

Yönetim Kurulu kararın ile de proje yararlanıcısı Malatya TSO olan bir proje fesh edilmiş ve bu görüşmeye oda başkanı da katılarak kararı imza altına almıştır. Kalkınma Ajansları Proje ve Destekleme Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinin 18'inci fıkrasında sayılan yasaklara yer yer uyulmamasına ilişkin benzer ihlaller Ankara Kalkınma Ajansındaki iki proje için de söz konusudur.

Bu gibi durumların önüne geçilmesi için genel sekreterlik ve valilikçe yakından izlenmesi ve hatalı kararlara sebebiyet verilmemesi son derece önemlidir.

Bu bakımdan, kurul gündeminde yer alan ve yönetim kurulu üyelerinin oylamalara katılıp ve görüş bildiremeyeceği projelerle ilgili mevzuatta yer alan düzenlemeye uygun hareket edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6.3.1.4 Yönetim Kurulu Kararı ile Genel Sekretere Devredilen Bazı Yetkilerin Hukuki Dayanağı Bulunmamaktadır

Yönetim Kurulu'nun görev ve yetkilerini düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 94'ncü maddesinin son fıkrasında yer alan, "*Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde birinci fıkrada sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.*" hükmü ile yönetim kurulunun genel sekretere devredebileceği yetki devrinin sınırları çizilmiştir. Anlaşılacağı üzere, yönetim kurulunca genel sekretere devredilecek yetkiler 194'ncü madde de sayılanlarla sınırlı olup icrai nitelikteki yetkilerdir. Bu sınırın dışına çıkılarak münhasıran yönetim kuruluna verilen yetkilerin devredilmesi hukuken mümkün değildir. Aksi takdirde yapılan idari işlemin hukuken sakatlanma riski doğar.

Yetki devrine ilişkin bir örnek, personel alım sürecinde görevlendirilecek öğretim üyelerinin belirlenmesi süreciyle ilgilidir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin "Yarışma sınavının yapılışı" başlıklı 17'üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında ; "*Yarışma sınavı, Genel Sekreterin başkanlığında, Yönetim Kurulunca öğretim üyeleri arasından belirlenecek iki kişi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca görevlendirilen iki kişi olmak üzere toplam beş kişilik sınav kurulu tarafından yapılır...*" hükmü yer almaktadır.

Ajansların çok azı, sınav kurulunda yer alacak öğretim üyelerinin seçimini yönetmelik hükümlerine uygun olarak belirlemektedir. Genel uygulama, yönetim kurulunun genel sekretere ya da yönetim kurulu başkanına yetki vermesi şeklinde yapılmakta ve bu kişileri doğrudan genel sekreter belirlemektedir. Bu yetki de genel sekretere devredilecek yetkilerden değildir.

Bunun yanında, bazı ajanslarda karşılaşıldığı üzere, insan kaynakları yönergesi gibi iç mevzuatın değiştirilmesi yetkisinin yönetim kurulu tarafından genel sekretere verilmesi de doğru bir yaklaşım değildir. Bu nitelikli yetki devirlerinin kapsamının rutin iş ve işlemleri

yürütme ile sınırlı olması gerekir. Bunun sonucunda ise yönetim kurulunun karar yolu ile sürecin nihai belirleyicisi olması gerekir.

Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esaslarının Çalışma birimleri başlıklı 20'nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Çalışma birimi başkanları, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulu kararı ile belirlenir.” ifadesi yer almaktadır. Bu hükme göre, bu nitelikli atamaların yönetim kurulu tarafından yapılması esas olup, genel sekreterin yetkisi teklifle sınırlı tutulmuştur.

Bu yetkinin yönetim kurulunda olmasının temel nedeni kalkınma ajanslarının karar organının yönetim kurulu olmasıdır. Bu alanda da ajanslar arasında çok farklı uygulamalar olduğu tespit edilmiştir. 19 ajansta, düzenlemeye uygun olarak atama işlemleri yürütülmüş, çalışma birimi başkanları, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulu kararı ile belirlenmiştir. 6 ajansta (ANKARAKA, DİKA, GEKA, İZKA, KARACADAĞ, SERKA) ise yönetim kurulunun verdiği genel bir yetkiyle genel sekreterlerce bu atamalar yapılmaktadır. Bir ajansta (FKA) ise, yönetim kurulunun verdiği yetki ile il valileri (Ajans merkezinde bulunan birim başkanların ataması yönetim kurulu başkanı olan vali tarafından, illerde bulunan Yatırım Destek Ofisi Koordinatörlerinin atama yetkisi ise il valilerine tarafından) atamaları yapmaktadır.

Yetki devri kavramının dayanağı olan yetki, bir kamu otoritesi adına mevzuata uygun olarak hukuki bir tasarrufta bulunma gücü olarak tanımlanmaktadır. Yetki devri ancak mevzuatın yetki devrine imkân vermiş olması halinde mümkündür. Diğer bir ifade ile yetki devri, mevzuatın imkân vermesi halinde hiyerarşik amirlerin kendi adına astlarına tasarrufta bulunma, görev ve sorumluluğunu devretmesidir.

Bunun yanında, gerek doktrinde ve gerekse yargı kararlarında bazı yetkilerin devredilebilirken bazı yetkilerin devredilemeyeceği üzerinde görüş birliği sağlanmıştır. Buna göre, rutin ve tekrarlanan işlere, teknik nitelikte olan işlere, hızla karar alınmasını gerektiren işlere, astların gelişmesine imkân sağlayacak işlere ilişkin yetkilerin devredilebileceği kabul edilmiştir. Münhasıran bir kurul ya da yöneticinin kullanması gereken ve dayanağı olmayan yetkiler devredilemez.

Yönetim Kurulunun devredemeyeceği iş ve işlemlere ilişkin yetkilerin Genel Sekretere devredilmesi yaklaşımından vazgeçilerek, yetki devrinin mevzuat çerçevesinde yapılmasına özen gösterilmesi ilerde yaşanabilecek hukuki sorunların oluşmaması açısından gereklidir.

6.4 Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Karanamesi'nin 195'inci maddesine göre Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Kararnamenin "Genel Koordinasyon" başlıklı 187'nci maddesi gereğince Genel Sekreter, Yönetim Kurulu tarafından teklif edilmekte ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından görevlendirilmektedir. Bakanlık gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden alma yetkisine de sahiptir.

Genel Sekreterin Nitelikleri

Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin hangi niteliklere sahip olmaları gerektiği hususu Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinde detaylı olarak yer almaktadır.

Yönetmeliğin, "Genel sekreter için aranan özel şartlar ve genel sekreterin istihdamı" başlıklı 8'nci maddesinde;

"a) En az dört yıllık lisans eğitimi veren yükseköğretim kurumlarının veya bunlara denkliği YÖK tarafından kabul edilen yurt içindeki veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.

b) Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip olmak.

c) Kamuda ve/veya sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak kaydıyla uluslararası kuruluşlar ile özel sektörde veya serbest olarak en az beş yıl çalışmış olmak.

ç) Görevlendirme tarihinden önceki 5 yıl içinde İngilizce dilinden YDS'den (C) düzeyinde veya dil yeterliği bakımından bunlara denkliği kabul edilen ve uluslararası geçerliliği bulunan başka bir sınavdan asgari (C) düzeyine karşılık gelen puanın eşdeğerini sağlayan belgeye görevlendirme tarihi itibarıyla sahip olmak." hükmü ile Genel Sekreter istihdamı için aranan şartlar sayılmıştır.

Genel Sekreterin Görev ve Yetkileri

- Yönetim kurulu kararlarını uygulamak
- Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak
- Ajans gelirlerini toplamak, belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak
- Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek
- Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini

- geliştirici faaliyetlerde bulunmak
- Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek
 - Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak
 - Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek
 - Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak
 - Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek
 - Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek
 - Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak
 - Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek
 - Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak

6.4.1 Tespit ve Değerlendirmeler

6.4.1.1 Genel Sekreterlik ve Birim Yöneticiliğine Yapılan Vekâleten Görevlendirmeler Rutin Uygulama Haline Dönüşmüştür

Personel Yönetmeliğinin “*Vekâlet*” başlıklı 25’inci maddesinde “*Genel Sekreter veya birim yöneticilerinin, izin, hastalık veya geçici görev gibi nedenlerle görevde bulunamadıkları sürelerde söz konusu görevler, bu kişilerin uygun göreceği bir personel eliyle yürütülür. Ancak bu durumda birim yöneticileri için Genel Sekretere, Genel Sekreter ve üç aydan uzun süreli bütün vekâlet halleri için ise Yönetim Kurulu Başkanına durum derhal bildirilir.* hükmüne yer verilmiştir. Buna göre genel sekreterlik ve birim yöneticiliği görevlerinin asaleten yürütülmesi esas olup; dolu olan kadroya yalnızca izin, hastalık veya geçici görev gibi nedenlerle belirli bir süre için vekâleten görevlendirme yapılabilmesi söz konusudur.

Yerinde yapılan denetimlerde, vekâlet uygulamasına ait detaylar incelenmiştir. Ajansların büyük çoğunluğunda genel sekreterlik ve birim yöneticiliği (birim başkanlığı ve YDO koordinatörlüğü) kadrolarına asaleten görevlendirme yapılması yerine vekâleten görevlendirme yolu seçildiği görülmüştür. Mevcut durumda 26 ajansın yarısında (13 ajans) genel sekreterlik görevi vekâleten yürütülmektedir. Ajansların kurulduğu tarihten bu yana OKA hariç tüm ajanslarda asaleten görevlendirme yapılmaksızın belirli aralıklarla genel sekreterliğe vekâlet uygulamasına başvurulmuştur. Hali hazırda genel sekreterliğin vekâleten yürütüldüğü ajanslarda bu şekildeki görevlendirmelerin bir ila üç yıl, bazı ajanslarda ise beş-altı yıldan beri devam ettiği dikkate alındığında söz konusu uygulamanın ajanslarda genel ve olağan bir durum haline dönüştüğü ortaya çıkmaktadır.

Bu konuya ilişkin ajanslardan alınan bilgiler ışığında vekâlet görevinin kamu görevinin etkinliğini olumsuz yönde etkileyen dezavantajlı yönleri aşağıda sıralanmaktadır:

- Vekâletin ne kadar süreceği ve asalete dönüşüp dönüşmeyeceği belirsizdir. Bu durum özellikle karar alma süreçlerine etki etmekte, vekilin ajansın iş ve işlemlerine dair inisiyatif alamamasına sebep olmakta, radikal kararlar almasını güçleştirmekte ya da bu kararları ertelemesine neden olmaktadır. Bu gibi durumlar ajansların etkin ve verimli çalışmasına engel olmaktadır.
- Vekil genel sekreterin ajans içerisinde ve dışarısında göreceği kabul ve ajansı temsil yeteneği asil genel sekreterle aynı değildir.
- Kurumun uzun süredir vekâleten idare ediliyor oluşu, kamuoyu nezdinde ajanslara yeteri kadar önem verilmediği görüşünü güçlendirmektedir.
- Vekâlet görevini üstlenen kişi kendi görevlerinin yanı sıra bu görevi de yürüttüğünden oldukça ağır bir iş yükü ve sorumluluğu altına girmektedir. Ancak bunun maddi anlamda herhangi bir karşılığı bulunmamaktadır.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da bu tespitlere yer verilmiş olup, Bakanlık tarafından vekâletle sürdürülen Genel Sekreterlik kadrolarına asaleten atama yapılmamıştır. Diğer taraftan genel sekreterlik yardımcılığı kadrosunun ihdas edilmesinin Genel Sekreter temsilinde yaşanan sorunların çözümüne katkı sağlayabileceği ajanslar tarafından dile getirilen bir husustur.

Ayrıca, vekâleten görevlendirmelerde asıl olan vekilin asilde olması gereken şartları taşımasıdır. Bu husus vekâletin ilk kuralı olup, böyle bir anlayışın benimsenmesinin temelinde vekilin vekâlet edilen kadronun gerekliliklerini sağlaması, görevi yerine getirme beceri ve kapasitesine sahip olması düşüncesi yatmaktadır. Bazı ajanslarda dil ya da on yıllık hizmet süresi şartını sağlamayan şahısların genel sekreterliğe vekâlet ettikleri tespit edilmiş ve 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da yer verilmiştir. Usule uygun olmayan bu nitelikli görevlendirmeler, alınan karar ve işlemlerin geçerliliğini de tartışılır hale getirmektedir. Bu nedenle, genel sekreterlik kadrosuna yapılan vekâleten görevlendirmelerde asilde aranan her türlü şartın vekilde bulunup bulunmadığının Bakanlık tarafından kontrol edilerek işlem tesis edilmesi gerekmektedir.

Vekâleten görevlendirmelerdeki yukarıda sayılan riskleri ortadan kaldırmak için boş olan kadrolara şartları sağlayanlar arasından asaleten atamaların yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

6.5 Yatırım Destek Ofisleri

Kalkınma ajanslarına verilen en önemli görevlerden biri bölgenin tanıtımının yapılması ve bu doğrultuda yerli-yabancı yatırımcıların bölgeye çekilebilmesidir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Ajansların Görev ve Yetkileri" başlıklı 188'inci maddesinin "g" ve "ı" fıkralarında "g) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak. ı) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak" denilerek bu konuya yer verilmiştir.

Ajanslara verilen bu görevlerin yerine getirilmesi konusunda en önemli birim yatırım destek ofisleridir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 198'inci maddesi ile Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesindeki görev ve yetkiler incelendiğinde, tamamının yatırım ve iş olanaklarının tanıtılması ile yatırımların bölgelere çekilmesi ekseninde olduğu görülmektedir. Bölgesel gelişmeye katkı sağlayan bu süreç içerisinde yatırım destek ofisleri tarafından yatırımcılara çeşitli şekillerde yol gösterilmekte, yönlendirilmekte, kamu kurum ve kuruluşları nezdinde bazı işlemlerine yardımcı olunmaktadır.

Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun

Hükmünde Kararnamenin ek 28 inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilmiştir.

YDO, görevleri ile ilgili olarak doğrudan Genel Sekreterliğe karşı sorumlu olan bir çalışma birimidir. Genel sekreter, YDO'lar ile diğer çalışma birimlerinin uyum ve yakın işbirliği içerisinde çalışmasını gözetir. Yatırım Destek ofislerinin görev ve yetkilerinin çerçevesi 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 198. Maddesi ve Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Yatırım Destek Ofislerinin Görev ve Yetkileri

- İlin iş ve yatırım ortamına ilişkin analiz, rapor ve strateji çalışmaları yapmak/yaptırmak,
- İlin iş ve yatırım ortamına ilişkin envanter çalışmaları yürütmek,
- Yatırımcılara bilgi sağlamak ve onları yönlendirmek,
- İş ve yatırım ortamının geliştirilmesine yönelik olarak ilgili kurum ve kuruluşlarla ortak çalışmalar yapmak,
- Yatırımları izlemek,
- İlin iş ve yatırım ortamını tanıtmak ve ile yatırımcı çekmek,
- Devlet yardımlarına ilişkin olarak, ilgili mevzuatta belirtilen iş ve işlemleri yapmak,
- Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili makam ve merciler nezdinde sonuçlandırmak üzere ajans yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek,
- Bilgilendirme ve raporlama çalışmaları yapmak.

YDO Yönetmeliğinin 5'inci maddesine göre; YDO'da biri koordinatör olmak üzere en az üç, en fazla ise beş uzman personel istihdam edilmektedir. Azami sayının artırılabilmesi mümkün olmakla birlikte, uzman personel sayısının üçten aşağıya düşmesi halinde bu durum ilk yönetim kurulu toplantısında gündeme alınır. Ayrıca bu gibi hallerde, YDO'da en az üç uzman personel istihdam edilene kadar, geçici uzman personel ivedilikle görevlendirilir. YDO'da, büro ve diğer destek hizmetlerini yürütmek üzere uzman personel sayısının yarısını geçmeyecek şekilde destek personel istihdam edilebilmektedir.

Yatırım Destek Ofislerinin bölgesel tanıtım yapabilmeleri için kaynak gereksinimleri bulunmaktadır. Bu kapsamda yapılan incelemede, 2008-2018 döneminde tanıtıma ayrılan ödeneklerin toplam ödeneğin % 3'ünü oluşturduğu, bütçe gerçekleştirmeleri açısından da durumun çok farklı olmayıp Grafik 6'da gösterildiği üzere % 5'i ile sınırlı kaldığı görülmektedir.

Tanıtıma ayrılan sınırlı kaynaklarla YDO'ların kuruluş amaçları ve asli fonksiyonlarına göre görevlerini yerine getirebilme kapasiteleri incelenmiş, elde edilen denetim tespitlerine 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nun ilgili kısmında (6.5.1.1 no'lu tespit) detaylı olarak yer verilmiştir.

6.5.1 Tespit ve Değerlendirmeler

6.5.1.1 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı İçerisinde Yatırım Destek Ofislerinin Ayrı Birim Olarak Gösterilmemesi Gerekir

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 190'ncı maddesinde ajansların teşkilat yapısına yer verilmektedir. Buna göre ajansların teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir:

- Kalkınma kurulu
- Yönetim kurulu
- Genel sekreterlik
- Yatırım destek ofisleri

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 195'inci maddesinde “*genel sekreterlik ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur*” denilmektedir. Buna göre ajans teşkilat yapısı içerisinde üç temel organizasyon bulunmakta olup, bunun haricindekiler genel sekreterliğe bağlı çalışma birimleridir ve mevcut uygulamada bu şekildedir.

Ajansın diğer birimlerinde olduğu gibi illerde teşkilatlı YDO'ların da amiri genel sekreterdir. Her ne kadar YDO'lar mevzuatta ayrı bir yapı gibi durmakta ve bu yönde bir algı oluşturmakta ise de Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliğinin 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasında bunların doğrudan genel sekreterliğe karşı sorumlu olan çalışma birimleri oldukları hükmüne yer verilmektedir.

Ajansın diğer çalışma birimlerinden farklı olmayan YDO'larla ilgili 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 190'ncü maddesinde değişiklik yapılarak teşkilat yapısının buna göre düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6.5.1.2 Yönetmelikte Öngörülen Asgari Personel İstihdam Şartını Sağlayamayan Yatırım Destek Ofisleri Bulunmaktadır

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinin birinci fıkrasında “*YDO'da, biri koordinatör olmak üzere, en az üç, en fazla ise beş uzman personel istihdam edilir. Ancak YDO'da çalışan uzman personel sayısı, iş yükü veya başka nedenlerle bölgenin ve ilin ihtiyaçlarını karşılayamayacak duruma gelirse söz konusu azami sayı, yönetim kurulu kararı ve Bakanlığın onayı ile artırılabilir*” denilmektedir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında ise “*YDO'da istihdam edilen uzman personel sayısının üçten aşağıya düşmesi halinde bu durum ilk yönetim kurulu toplantısında gündeme alınır. Ayrıca bu gibi hallerde,*

YDO'da en az üç uzman personel istihdam edilene kadar, geçici uzman personel ivedilikle görevlendirilir” hükmü yer almaktadır.

Mevzuatta yer alan hükümlerden de görüleceği üzere YDO'larda istihdam edilecek personel sayısına asgari limit getirilmiş, bu limitin altına düşülmesi durumunda yapılması gerekenler düzenlenmiştir. YDO'lara verilen görev ve yetkilerin personel yetersizliği dolayısıyla yerine getirilememesini önlemeyi amaçlayan bu düzenlemeler ile faaliyetlerin sürdürülebilir olması hedeflenmektedir.

Yerinde yapılan denetimlerde YDO'lara getirilen bu limitlere birçok il de uyulmadığı dolayısıyla istihdam edilen personel sayılarının yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür. Buna göre mevcut durumda 81 YDO'nun 2017 yılında 31'inde 2018 yılında ise 28'inde bir ya da iki uzman istihdam edilmektedir. YDO'lardaki uzman personel sayısının asgari üç limitinin altına inmesi durumunda bazı ajanslar konuyu yönetim kurulu gündemine taşımaktadır. Bazıları bu yönde bir uygulama yapmamalarına rağmen yönetim kurulu tarafından da sorgulanmamaktadır. Diğer taraftan mevzuatta limitin altına düşülmesi durumunda geçici uzman personel görevlendirilebileceği ifade edilmekle birlikte uygulamada 1 ajans dışında bu yönde bir işlem yapılmamaktadır.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da yukarıdaki tespitlere yer verilmiş, Bakanlık tarafından bu eksiklikler 2018 yılında da giderilememiştir.

YDO'ların kendilerinden beklenen fonksiyonları tam olarak icra edememelerine sebep olan bu gibi durumların önlenmesine yönelik istihdam politikaları uygulanmalı, insan kaynakları planlaması buna uygun şekilde yapılmalıdır.

6.5.1.3 Yatırımcıların İzin ve Ruhsat İşlemleri ile İlgili YDO'lara Verilen Görev İşlevsel Değildir

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin “*İzin ve Ruhsat İşlemlerini Takip ve Koordine Etme*” başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında “*YDO, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine eder. Bu kapsamda yatırımcılara gerekli bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri de sağlanır*” denilmektedir.

Yatırım yapmak isteyenlerin iş ve işlemlerini kolaylaştırmayı amaçlayan bu hüküm ile ilgili uygulamada hem YDO hem de yatırımcı tarafında çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Yatırımcı nezdinde YDO'ların bu yönde bir görevinin olduğu yeterince bilinmemekte ya da bürokrasiyi artıran bir aşama gibi algılanmaktadır. Diğer yandan işbirliği içerisinde yapılması gereken iş ve işlemlerle ilgili diğer kurumların yasal düzenlemeleri içerisinde herhangi bir tanımlama da yapılmamıştır. Bu durum izin ve ruhsat işlemlerinde yatırımcı adına hareket eden

YDO'lara ilgili kurum ve kuruluşların öncelik vermemelerine ve süreçlerin olması gerekenden daha fazla zaman almasına sebep olmaktadır. Yatırımcılar adına bu tür faaliyetleri genel olarak danışmanları yapmakta iken mevcut durumda YDO'lara bu yönde verilen görevler işlevsel olarak yerine getirilememektedir.

2018 yılında, 26 ajansın 18'ine bu kapsamda hiçbir başvuru yapılmadığından, izin ve ruhsat işlemi gerçekleştirilmemiştir. 8 ajansa ise son derece sınırlı sayıda izin ve ruhsat işlemi için başvuru yapılmış ve bu kapsamda ajanslar faaliyet göstermiştir.

Kanunla verilen görevin etkinleştirilmesi adına bazı ajanslar illerindeki veya bölgelerindeki kurum ve kuruluşların katılımları ile "il yatırım komitesi" oluşturmuşlar, bu konuda sorumlu personel belirlemesi yapmışlar ve yönlendirici kararlar almışlardır. Bu doğrultuda iyi uygulama örneklerinden de faydalanmak suretiyle yatırımcılara destek sunulacak alanlarda etkin işleyen mekanizmalar kurulmalıdır.

6.5.1.4 YDO Koordinasyonunda Hazırlanması Gereken Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporları, Esasları Bakanlıkça Belirlenmediğinden, Bazı Ajanslar Tarafından Hazırlanamamıştır.

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında "*Ajans, YDO koordinasyonunda, illerde yatırım ortamı ve süreçlerine ilişkin mevcut durumu, yatırımcıların karşılaştıkları sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin önerileri içeren İl Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporunu ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde hazırlar ve yönetim kuruluna sunar. Bu şekilde, her bir YDO koordinasyonunda hazırlanacak raporların birleştirilmesi suretiyle hazırlanacak Ajans Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporu, ajans kalkınma kurulu ve yönetim kurulunda görüşülerek Bakanlığa gönderilir. Bakanlık, bu raporlarda öne çıkan hususları Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin gündemine getirir. Yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir*" denilmektedir.

İl yatırım ortamı değerlendirme raporları ve bunların konsolide edilmesi yoluyla oluşturulan ajans yatırım ortamı değerlendirme raporları incelendiğinde, ajansların tamamına yakınında söz konusu raporlar hazırlanmadığı, yatırım ortamı değerlendirme raporunun onay makamı olan yönetim kurulu ve kalkınma kurulu tarafından gerekçelerinin sorgulanmadığı görülmüştür. Mevzuat gereği raporların Bakanlığa gönderilmesi gerekirken, raporları hazırlamayan ajanslar açısından bu süreç işletilemediğinden söz konusu raporlar hakkında Bakanlığın bilgisi olmamıştır.

27.08.2014 tarih ve 291010 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8. Madde ve 2. Fıkrasında "Yatırım ortamı*

değerlendirme raporlarına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir." ifadesi yer almaktadır. Bakanlık tarafından anılan esaslar bugüne kadar yayınlanmadığından bu faaliyete yönelik çalışmalar ajanslar tarafından gerçekleştirilememiştir.

Yatırım ortamı değerlendirmeleri ile amaca hizmet eden diğer bilgileri içeren raporların ajanslar tarafından hazırlanabilmesini teminen gerekli düzenlemelerin Bakanlıkça yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

6.5.1.5 İş, Yatırım ve Tanıtım Ortamına Ait Envanter Çalışmaları Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilememektedir

Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde YDO'ların yatırıma uygun alanlar, yatırıma etki eden faktörler, ilin iş ve yatırım ortamı ile tanıtımı gibi konularda envanter çalışması yapması gerektiği düzenlenmiştir. Bu görev kapsamında yapılan incelemelerde; illerdeki yatırıma uygun alanlara ilişkin verilerin Defterdarlık, Milli Emlak, Tapu, Belediyeler gibi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edilmesi konusunda uygulamada sorun yaşandığı, bazı ajanslarda coğrafi bilgi sistemi ya da benzeri sistemlerden faydalanılması yönünde çalışmalar bulunmakla birlikte genele yaygın bir sistem olmadığı görülmüştür. İllerdeki yatırıma uygun yerlerin YDO'lar tarafından tam olarak bilinmemesine sebep olan bu durum, yatırım kararlarını etkileme potansiyeline sahiptir.

YDO'lar tarafından doğrudan hizmet sunulan yatırımcı sayısı çok fazla olmadığı için bunlara ait bilgi ve kayıtların tutulmasında sorun yaşanmamakla birlikte, iş ve yatırım ortamının geliştirilmesi ve yatırımcıya tanıtılmasına yönelik gerek ilgili kurum ve kuruluşlardan zaman zaman veri temin edilememesi gerekse ajansların bu alanlarda aktif görev yapmamları dolayısıyla ajansların çoğunda ilin iş ve yatırım ortamına ait raporlar bulunmamaktadır.

Bölgeye yatırımcı çekilmesi ve tanıtıma dair yeterince faaliyet gösteremeyen YDO'ların esas fonksiyonlarını icra eder hale gelmeleri ile birlikte envanter çalışmaları daha da önemli hale gelecektir. Bu kapsamda illerdeki iş ve yatırım ortamı ile ilgili her türlü veriyi içeren ve kurumlar arası paylaşımına olanak sağlayan sistemler oluşturulmalıdır.

6.6 Çalışma Birimleri

Çalışma birimleri Genel Sekreter tarafından belirlenmekte olup, belirlenen birimleri ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylama yetkisi ajans yönetim kurullarına aittir.

Kalkınma ajansları Destek Yönetim Kılavuzu'nda ajansların destek yönetim sürecine ilişkin görev ve sorumlulukları fonksiyonel olarak sıralanmıştır. Klavuz'a göre örnek yönetim birimleri ve bunların görev alanları aşağıda açıklanmaktadır. Ajanslar burada önerilen görev ve sorumlulukları dışarda bırakmayan ve görevlerin ayrılığı ilkesini gözetilen bir yapılanma da öngörebilmektedir.

Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi

Bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmesini hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapılması, yerel aktörlerin katılımı ile bölgesel ve sektörel bazda plan ve programlar hazırlanması, yerel, ulusal ve uluslararası kurumlarla işbirliği ve kapasite geliştirmeye yönelik çalışmalar yapılmasından sorumludur.

Program Yönetim Birimi

Program Yönetim Birimi (PYB), PPKB tarafından hazırlanan bölge planı ve programlarına göre oluşturulacak destek programlarının yönetiminden sorumlu birimdir. PYB, tüm destekler kapsamında, başvuruların alınmasından, destek almaya hak kazanan projelerin/faaliyetlerin belirlenmesi ve başvuru sahipleri ile sözleşmelerin imzalanmasına kadar olan sürecin uygulanmasından sorumludur.

İzleme ve Değerlendirme Birimi

İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB), ajans tarafından hazırlanan plan ve programların ve desteklenen projelerin izleme ve değerlendirilmesi amacıyla gerekli bilgilerin toplanması, analizi, bildirimi ve kullanılması hususunda çalışmalar yapar. Destekleme faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik, etki ve sürdürülebilirlik açısından düzenli aralıklarla takip edilmesini sağlar. Bu nedenle destek programları çerçevesinde başarılı olup, sözleşmesi imzalanan projelerin uygulanması, izlenmesi, mevzuata uygunluğunun kontrolü, yararlanıcının sorunları ve ihtiyaçları ile yakından ilgilenir.

Muhasebe ve Ödeme Birimi

Muhasebe ve Ödeme Birimi; gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması ile muhasebe kayıtlarının usulüne uygun tutulmasından sorumludur.

Hukuk Müşaviri

Hukuk müşaviri, Ajans tarafından sağlanan desteklerinin yönetimi kapsamında aşağıdaki iş ve işlemlerden sorumludur.

- a) Mali ve teknik desteklerde süre uzatımı, destek tutarının artırılması, sözleşmenin feshi, cezai müeyyidelerin uygulanması gibi proje uygulama sürecine ilişkin konularda hukuki görüş vermek,
- b) Destek sürecine ilişkin tereddüt edilen hususlara yönelik görüş vermek,
- c) Destekleme faaliyetleri kapsamında yararlanıcılarla imzalanacak sözleşme taslaklarına görüş vermek,
- ç) Hukuki işlem yapılmak üzere iletilen projelerin yasal takibini yürütmek.

Hukuk müşavirlerinin ajansların destek fonksiyonu dışında hukuk mercileri nezdinde ajansı temsil etmek, her türlü hukuki konuda görüş bildirmek gibi çok çeşitli görevleri de vardır.

6.6.1 Tespit ve Değerlendirmeler

6.6.1.1 Çalışma Birimlerinin Bölgesel ve Yapısal Özelliklere Göre Farklılaştırılması İhtiyacı Bulunmaktadır

Ajansların kuruluşu aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesine göre bunun amacı özellikle öncelikli bölgelerde pilot uygulamalar yapıldıktan sonra uygulama sonuçlarına göre ajansların yaygınlaştırılmasını sağlamaktır. Ajans kuruluşlarının ayrı ayrı kuruluş kararnamelele ile yapılmasının nedenlerinden birisi de bölgelerin özgün şartları ve yapılarına göre teşkilat yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin özelleştirilmesi ihtiyacının bulunmasıdır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 194'üncü maddesinin birinci fıkrasının "h" bendine göre ajans çalışma birimleri genel sekreter tarafından belirlenmekte ve yönetim kurulunca onaylanmaktadır. 2009 ve 2017 yıllarında hazırlanan Destek Yönetim Kılavuzlarında ajansların kendi çalışma birimlerini düzenleyebileceği ifade edilmektedir. Bu kılavuzlarda, ajansların destek yönetim sürecine ilişkin görev ve sorumlulukları dikkate alınarak fonksiyonel bazda bir yapılanma önerilmiş, görev ve sorumlulukları dışarda bırakmayan ve görevler ayrılığı ilkesini gözetten bir yapılanma öngörebilecekleri tavsiyesinde bulunulmuştur.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, ajansların tamamında kılavuzda yer alan öneri doğrultusunda "Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi", "Program Yönetim Birimi", "İzleme ve Değerlendirme Birimi" ile "Destek Yönetim (İdari Mali İşler) Birimi" şeklinde bir teşkilat yapılanmasına gidildiği görülmüştür. Bu birimlere ek olarak bazı ajanslarda "Halkla İlişkiler ve Tanıtım Birimi" ve "Proje Geliştirme ve Uygulama Birimi" gibi sınırlı düzeyde yapılanmalar hayata geçirilmişse de; ajansların teşkilat yapıları, birimlerinin büyüklükleri ve diğer yapısal özellikleri bölgelerin özgün şartlarına göre özelleştirilmemiştir.

Diğer taraftan 4 sayılı Kararnamenin kalkınma ajanslarını düzenleyen ilgili maddeleri ile ajansların kuruluş felsefelerine uygun olarak bölgelerindeki kurumların iş birliği ve koordinasyonu, bölge planı yapılması ve buna göre kurumların faaliyetlerinin izlenmesi, bölgenin ulusal ve uluslararası tanıtımı gibi üst ölçekli çok sayıda görev verilmiş, bu görevlerin belirli bir noktada tamamlayıcısı olması açısından da mali destek sağlamalarına imkân tanınmıştır.

Uygulamada ajans faaliyetlerinin genel olarak destek sağlama mekanizmalarına yöneldiği ve toplam kaynakların üçte ikisinin bu alana ayrıldığı görülmektedir. Çalışma birimlerinin yapısı da bu sürece göre organize edilmiş olup; birimler çoğunlukla desteklerin planlanması, yönetimi izlenmesi ve mali açıdan ödemelerin yapılması görevlerini yerine getirmekte, makro hedeflere tam olarak odaklanılamamaktadır.

Ajansların paydaşlar ve kamuoyu nezdinde destek veren kurumlar olarak algılanmasına neden olan bu durumun ortadan kaldırılabilmesi için ajanslara verilen görevler doğrultusunda çalışma birimleri ve fonksiyonları tüm yönleriyle gözden geçirilmeli, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda ihtiyaca cevap vermeyen birimler yerine iyi uygulama örnekleri ve bölgelerin yapısal özelliklerini dikkate alan yapılanmalar geliştirilmelidir.

6.6.1.2 Hukuk Müşavirliği Hizmeti İçin Bazı Ajanslarda Personel İstihdam Edilmemesi, İş ve İşlemlerin Etkin Şekilde Yürütülmesini Olumsuz Etkilemekte, Hizmet Alımı Yolu İle Dışarıdan Avukat Çalıştırılması Uygulaması ile de İhtiyaçlar Tam Olarak Karşılanamamaktadır.

Ajanslar tüzel kişiliği haiz ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin ajanslara ilişkin bölümünde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi kurumlardır. Dolayısıyla, diğer kamu tüzel kişileri gibi, yüklendikleri görevleri yerine getirebilmek için gerek özel hukuk, gerekse kamu hukuku alanında hukuki sonuç doğuran tasarruflarda bulunabilmekte ve çeşitli konularda hukuki destek alma zorunlulukları ortaya çıkabilmektedir.

Kalkınma ajanslarının faaliyetlerini yürütürken ihtiyaç duyduğu hukuksal destek alanlarına ilişkin örnekler:

- Ajansların kamu kaynağını destek olarak kullandırma sürecinde karşılaşılabilecek hukuki ihtiyaçların (sözleşmeye ilişkin iş ve işlemler, destek sürecinde yaşanan fesih, süre uzatımı vb. hukuksal durumlar, sözleşmeye aykırı durumlara ilişkin hukuki müeyyideler vb.) karşılanması,
- Ajansların davalı ya da davacı oldukları hukuki süreçlerin yürütülmesi ve hukuki merciler nezdinde temsil edilmesi,
- Ajans iş ve işlemlerine ilişkin ihtiyaç duyulan hukuksal görüş ihtiyacının karşılanması,
- Mal, hizmet ve yapım işi sözleşmelerinin hazırlanması ve gözden geçirilmesi, mevzuatta açıkça düzenlemeyen hususlarda yorum yapılması, mevzuat değişikliklerinin takip edilerek diğer personelin bilgilendirilmesi gibi ihtiyaçların karşılanması,
- Ajansın ihtiyaç duyduğu düzenlemelerin (iç mevzuat) hukuka uygun şekilde hazırlanması,
- Ajansın faaliyetleri sırasında zarar doğmadan gerekli önleyici hukuki tedbirlerin alınması.

Görüldüğü gibi, kalkınma ajanslarının verimli çalışabilmesi ve kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılabilmesi açısından hukuk müşavirliği hizmeti ajanslar için oldukça önemlidir. Ancak, 26 ajansın 11'i (BAKA, BEBKA, ÇUKUROVA, DAKA, GMKA, İZKA,

KARACADAĞ, MARKA, OKA, TRAKYAKA, ZAFER) dışında kalan 15 ajansda hukuk müşavirliği görevini yürüten personel bulunmamaktadır.

Ajanslarda iş uyuşmazlıklarında arabulucuya gitmenin 01.01.2018 tarihinden itibaren zorunlu hale gelmesi ve ajansların dava yoğunluğunun önemli bir kısmının iş hukuku uyuşmazlıkları olduğu düşünüldüğünde, hukuk müşaviri görevlendirmek daha da önemli hale gelmiştir.

Ayrı tüzel kişiliğe sahip ajansların, hukuk müşavirliği ihtiyacını kendi uzman personeli eliyle karşılaması kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli ve etkin kullanımını açısından gereklidir.

Hukuk müşaviri bulunmayan ajanslar dava ve icra takibi ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla özel hukuk büroları ya da serbest avukatlardan hizmet alımı yoluna gitmektedir. Yapılan denetimler neticesinde, hukuk müşaviri olan ajansların iş ve işlemlerdeki hizmet kalitesinin, bu ihtiyacı dışarıdan hizmet alımı yoluyla karşılayan ajansların hizmet kalitesine göre daha tatminkâr olduğu gözlemlenmiştir.

Ajansların ihtiyaç duyduğu hukuki ihtiyaçlar karşısında bu yöntemin temel eksiklikleri olarak aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

- Hukuksal hizmet alımı tam zamanlı olmadığından, ajansın ihtiyaç duyduğu düzeyde hizmet temini sağlanamamakta, rutin iş ve işlemlerin hukukilik denetimi, yorum ve tavsiye ihtiyacı yeterli ölçüde karşılanamamaktadır.
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin "Ajansın dava ve icra takiplerinde temsili" başlıklı 26'ncı maddesi gereğince hizmet alımının kapsamı yalnızca davalarda ve icra takiplerinde Ajansın temsil ile sınırlı tutulduğundan müşavirlik hizmetini kapsamamaktadır. Dolayısıyla, hizmet alımı yolu ile bu ihtiyacın karşılanması genel olarak ajansın taraf olduğu davalar ve icrai işlemlerin takip edilmesi ile sınırlıdır. Bu nedenle, ajansın ihtiyaç duyduğu hukuki destek özel hukuk bürolarından veya serbest avukatlardan sağlanamamakta, 15 ajans bu ihtiyacını tam olarak giderememektedir.
- Ajanslar ayrı tüzel kişiliğe sahip ve klasik kamu örgütlenmesinden farklı kurumlar olduklarından kendilerine has iş ve işlemleri (bölge planı hazırlama, destek süreçlerini yürütme vb.) söz konusudur. Özel hukuk büroları bu süreçlere yeterince hakim olamamaktadırlar.
- Hukuk hizmetinin dışarıdan satın alınması ajans içerisinde kurumsal hafıza oluşması açısından sakıncalar barındırmaktadır.
- Bazı ajanslarda bu hizmeti alacak personel istihdam edildiği halde dışarıdan temin edilmesi, ajans bütçesi için gereksiz yük oluşturmaktadır.

- Avukatlık hizmeti satın alınmasıyla ilgili usul ve esaslar ile bunların takip ve denetimine ilişkin hususlar da Bakanlıkça düzenlenmediğinden hizmet alımlarına ilişkin ajans uygulamaları ve ödemeler farklılaşmaktadır.

Hizmet alım şartlarına bakıldığında bu alanda da ajanslar arasında oldukça farklılık olduğu görülmektedir. Bazı ajanslar sadece dava ve icra takibi hizmeti karşılığında hizmet satın alırken, bazı ajanslar “hukuki görüş alma” hizmetini de kapsama dâhil etmişlerdir.

Ajansların tarafından yapılan söz konusu hizmet alımı işlerine ilişkin olarak yapılan sözleşmeler incelendiğinde, bazı sözleşmelerin kapsamının son derece sınırlı ve içerikleri yetersizken bazı ajansların hizmet alım sözleşmelerinin çok daha kapsamlı şekilde imza altına alındığı görülmüştür. Bu eksikliği gidermek adına Bakanlığın mevcut sözleşmeleri incelemek suretiyle bu alandaki hizmet alımının asgari gerekliliklerini içeren tip sözleşme oluşturması yerinde olacaktır.

Hukuk müşaviri bulunmayan 15 ajansın bu hizmet karşılığında ödediği tutarlara bakıldığında oldukça farklı uygulamaların olduğu görülmektedir. Bu yelpazeye bakıldığında, BAKKA gibi avukatlık hizmeti karşılığında ayda 3.370-TL (KDV hariç) ödeme yapan ajans olduğu gibi, Ankara Kalkınma Ajansı gibi 2018 yılı için KDV dâhil 82.600,00 TL ödeme yapan ajans da bulunmaktadır. Her ne kadar, alınan hizmetin niteliği, alınan hizmetin yeri gibi değişkenler fiyat farklılığına neden olsa da, bazı ajansların taraf olduğu az sayıda dava için yüksek tutarda aylık ödeme yapması kamu kaynaklarının kullanımı açısından uygun bir yaklaşım değildir.

Aylık veya yıllık ücret karşılığı anlaşılan ajansların yanında yürütülen dava başına asgari avukatlık ücret tarifesi üzerinden hizmet alan İKA gibi ajanslar da bulunmaktadır. Çok az sayıda davaya muhatap ajanslar için aylık veya yıllık ödeme yerine bu yöntemin daha ekonomik olacağı şüphesizdir.

Görüldüğü üzere, Bakanlık koordinasyon görevi çerçevesinde ajansların avukatlık hizmeti satın alınmasıyla ilgili usul ve esaslar belirlenmediğinden bu gibi uygulama farklılıkları kaçınılmaz olmakta ve ajansların bu hizmetten etkin şekilde yararlanması için gerekli zemin bulunmamaktadır.

7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Kalkınma Ajanslarında istihdam edilen personele ait düzenlemeler 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200'üncü maddesi ile Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde yer almaktadır.

7.1 İnsan Kaynakları Politikası ve İlkeleri

Personel Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinde insan kaynakları politikasının amacı, *“Ajansın görevlerini etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için, alanında uzmanlaşmış, ulusal ve uluslararası düzeyde ihtiyaç duyulan niteliklere sahip personelin istihdamını ve bu personelin niteliklerinin geliştirilmesini ve sürdürülebilirliğini sağlamaktır.”* şeklinde belirtilmiştir. Bu kapsamda insan kaynakları rejimi ve politikası, Genel Sekreterin görüşü alınmak suretiyle, Yönetim Kurulu tarafından belirlenmektedir.

İnsan kaynakları politikasının izlenmesi, uygulanması ve geliştirilmesinden Genel Sekreter sorumludur. Genel Sekreter uygulanmakta olan insan kaynakları politikasına ilişkin olarak her yıl Aralık ayının sonunda bir rapor hazırlayarak Yönetim Kuruluna sunmakta ve söz konusu raporda, insan kaynakları politikası uygulamasına dair bilgiler, uygulamada yaşanan sıkıntılar ile sorunların çözümüne ve insan kaynakları politikasının geliştirilmesine yönelik öneriler yer almaktadır.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde insan kaynakları politikasının temel ilkeleri;

- İşin gerektirdiği niteliklere sahip kişilerin seçimini, işe alınmasını ve görevlendirilmesini gerçekleştirmek ve personeli işin gereğine göre eğitmek ve yetiştirmek,
- Personelin yaratıcılığını, girişimciliğini, başarı ve çabasını maddi ve manevi olarak desteklemek, buna ilişkin sistemler geliştirmek, personelin Ajansın amaçları doğrultusunda etkin ve verimli çalışmasını sağlayacak, Ajansın hizmet kalitesini yükseltecek ve yapılan işin niteliğine uygun rahat ve güvenli bir iş ortamı ve çalışma şartları sağlamak,
- Personeli, etkinlik ve verimlilik ilkelerine bağlı olarak, maliyet ve tasarruf bilinci içinde çalıştırmak, kendilerini ilgilendiren konularda zamanında bilgilendirmek,
- Personelin Ajansa sadakat ve bağlılığını artırmak, aynı Ajansta çalışma bilincinin oluşturulması ve güçlendirilmesi için Ajans çalışanları arasında işbirliği ve dayanışmayı geliştirici ve motivasyonu sağlayıcı tedbirler almak, Ajansta çalışmayı özendirici hale getirmek,

- Personelin kişiliğine saygılı olmak, personele, mesleki ve kişisel yönden yetiştirme ve gelişme bakımından eşit ve uygun imkanlar sağlamak,
 - İstihdam edilecek personelin seçiminde, Ajansın çalışma esas ve usullerine ilişkin ilkeler ve görevin gerektirdiği uzmanlık bilgisine öncelik vermek, personelin bilgi ve yeteneklerine uygun görevlerde çalışmasını sağlamak,
 - İnsan kaynakları politikasının oluşturulması sürecine personelin katılımını sağlamak, personelin düşünce, görüş ve önerilerini Ajans yönetimine kolaylıkla aktarabilmesini sağlamak, bu çerçevede haberleşme usul ve imkanlarını geliştirmek ve diğer tedbirleri almak,
- Olarak belirlenmiştir.

7.2 İnsan Kaynakları Planlaması

Personel Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde insan kaynakları planlamasının ajansın hedefleri doğrultusunda, gelecek yıllarda ihtiyaç duyulacak insan kaynağını belirlemek amacıyla yapılacağı ifade edilmektedir.

Personel alımına ve politikasına esas olmak üzere, yönetim kurulu tarafından her yıl, genel sekreterin görüşü alınmak suretiyle, gelecek yılların insan gücü ihtiyacı hakkında nitelik ve sayı bakımından sistemli tahminler yapılmakta ve bu ihtiyacın ajans içinden ve/veya dışından hangi kaynaklardan nasıl sağlanacağı bir plana bağlanmaktadır. İnsan kaynakları ihtiyacının planlanması ve karşılanması konusunda, gerektiğinde Bakanlıkla ve ihtisas kuruluşlarıyla işbirliğine gidebilmektedir.

İnsan kaynağı ihtiyaç planının hazırlanmasında aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulmaktadır;

- Ajansın mevcut yapısının, ortaya çıkacak veya ortaya çıkması muhtemel yeni ihtiyaçları karşılayıp karşılayamayacağı,
- Ajansın faaliyet alanının zaman içerisindeki değişimlere göre alması muhtemel yeni şekli ve bu çerçevede iş hacminde beklenen gelişmeler,
- Teknik, ekonomik ve sosyal gelişmelerin, Ajansın personel ihtiyacında gelecek yıllarda meydana getirmesi muhtemel değişiklikler,
- Gelecek yıllarda emeklilik, istifa gibi çeşitli nedenlerle Ajansın boşalması muhtemel pozisyonlar,
- Ajans içinde ihtiyaç duyulan eğitim ve yetiştirme faaliyetleri,
- Çalışma birimlerinin ihtiyaç ve özellikleri,
- Personel istihdamını etkileyen teknolojik yenilikler ve insan kaynağındaki niteliksel gelişmeler,
- Bütçe imkânları.

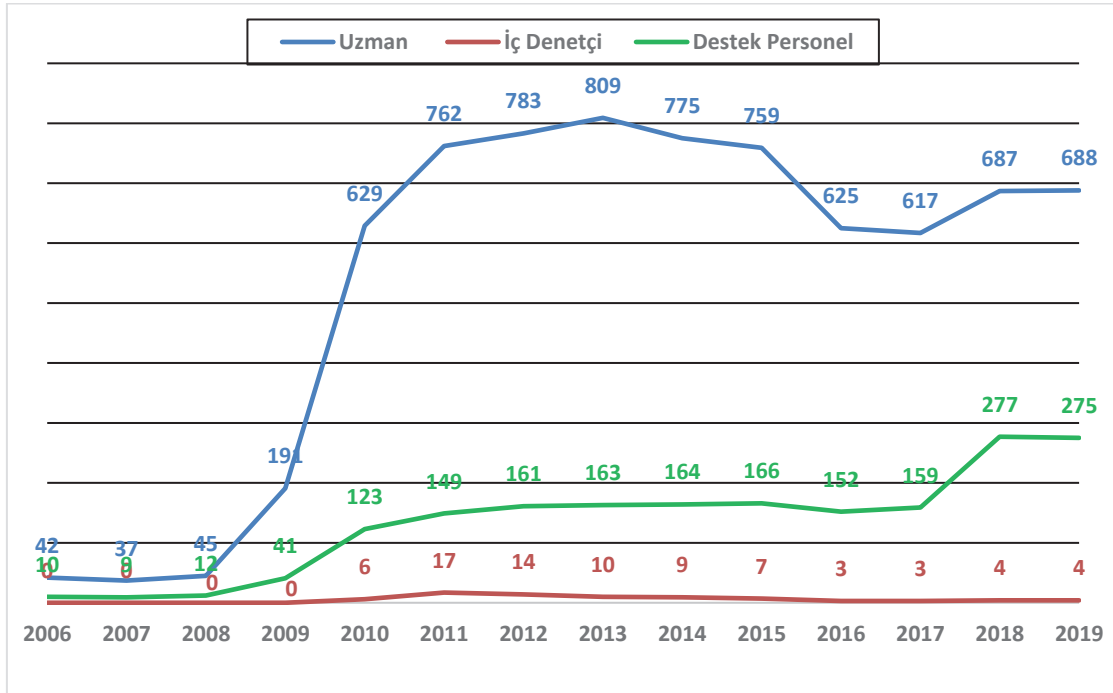
7.3 Personel Yapısı

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'ncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Uzman personel; özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işleri yapmakta iken; destek personeli sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir. Ayrıca, aynı madde de ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilmesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

Kararname gereği sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısının, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçmemesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda ajanslarda istihdam edilen personel sayılarının yıllık bazda seyri Grafik 2'de gösterilmektedir.

Grafik 2: Yıllara Göre Kalkınma Ajansları Personel Sayıları



*Genel sekreterliğe vekâlet eden uzman personel de grafikte uzman olarak gösterilmektedir.

696 Sayılı KHK ile Sürekli İşçi Kadrosuna Geçirilen Personel

Ajanslarda uzman personel ve destek personeli yanında 2018 yılından itibaren 696 Sayılı KHK ile Sürekli İşçi Kadrosuna Geçirilen Personel’de istihdam edilmektedir. 24.12.2017 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 127’nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23’ncü madde’ye göre, Ajanslarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerden KHK’daki şartları sağlayanlar 02.04.2018 tarihi itibarıyla sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir.

Bu personel ajanslarda genel olarak şoför, temizlik, güvenlik, büro personeli gibi görevlerde istihdam edilmektedir. 696 sayılı KHK kapsamında 26 Kalkınma Ajansında hizmet sözleşmesi ile kadroya geçirilen toplam 412 personel bulunmaktadır. Personelin ajanslara dağılımı aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Tablo 7: Sürekli İşçi Kadrosuna Geçirilen Personel Sayıları

KURUMU	696 SAYILI KHK KAPSAMINDA SÜREKLİ İŞÇİ KADROSUNA GEÇİŞİ YAPILAN TAŞERON İŞÇİ SAYISI
Ahiler Kalkınma Ajansı	14
Ankara Kalkınma Ajansı	21
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	8
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	17
Bursa Esk. Bilecik Kalkınma Ajansı	8
Çukurova Kalkınma Ajansı	19
Dicle Kalkınma Ajansı	38
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	19
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	19
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	32
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	19
Fırat Kalkınma Ajansı	18
Güney Ege Kalkınma Ajansı	6
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	16
İpekyolu Kalkınma Ajansı	12
İstanbul Kalkınma Ajansı	9
İzmir Kalkınma Ajansı	10
Karacadağ Kalkınma Ajansı	14
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	13
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	10
Mevlana Kalkınma Ajansı	13
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	12
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	11
Serhat Kalkınma Ajansı	17
Trakya Kalkınma Ajansı	25
Zafer Kalkınma Ajansı	12
TOPLAM	412

7.4 Personel İstihdam Şartları ve Usulleri

Personel istihdamına ilişkin şartlar Cumhurbaşkanlığı sistemi öncesinde 5449 sayılı Kanunun 13 ve 18'nci maddesinde detaylı olarak sayılmışken bu maddeler 703 sayılı KHK ile mülga olmuştur. Kalkınma ajanslarına ilişkin en temel düzenleme olan 5449 sayılı Kanun'un neredeyse tamamına yakını kaldırılmış, önemli bir kısmı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden yürürlüğe girmiştir.

Personele ilişkin temel düzenleme Kararnamenin 200'üncü maddesinde yer almakta olsa da, genel şartlar dışında personel alım şartlarına 5449 sayılı Kanundaki gibi yer verilmemiştir. Bu hususların önümüzdeki günlerde çıkması beklenen Personel Yönetmeliği ile düzenlenmesi beklenmektedir.

5449 sayılı Kanun'un mülga olan 18'inci maddesine göre uzman personel istihdamı için adayların "hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslar-arası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından" lisans düzeyinde mezun olmaları gerekmektedir. Ayrıca Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olma zorunluluğu bulunmaktadır. İç denetçi olabilmek için bu şartlara ek olarak "kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma" şartı aranmaktadır.

Ajanslarda aşağıda belirtilen gerekli şartları taşıyanlar arasından KPSS ve iş tecrübesi ile olmak üzere iki usulle uzman istihdamı mümkün olup, bu kişiler sözlü sınavla alınmaktadırlar.

KPSS Yöntemi: Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılan Kamu Personel Seçme Sınavından Yönetim Kurulunun her bir öğrenim dalı itibarıyla 80 puandan az olmamak üzere belirleyeceği bir KPSS taban puanı almış olmak,

İş Tecrübesi Yöntemi: KPSS'ye girme şartı aranmaksızın, Kamu kesimi veya özel kesimde aşağıdaki konularda en az beş yıl fiilen başarılı olarak çalışmış ve başvuru tarihi itibarıyla 50 yaşını doldurmamış olmak .

- Planlama, programlama,
- Proje üretimi, tasarımı ve yönetimi,
- Strateji geliştirme, strateji yönetimi,
- İzleme ve değerlendirme,
- Tanıtım, danışmanlık,
- Şehircilik ve çevre,

- Araştırma-geliştirme,
- Bilgi ve iletişim teknolojileri,
- Finansman,
- İnsan kaynakları yönetimi,
- Uluslararası ticaret.

Destek personeli olarak istihdam edilecekler açısından Kararnamede herhangi bir ön şart getirilmemiştir. Personel Yönetmeliği'nin "Destek personeli için aranan özel şartlar" başlıklı 11'nci maddesinde aynen;

"(1) Kalkınma ajanslarında idari ve mali işler, halkla ilişkiler, arşiv ve sekreterlik gibi hizmetleri yerine getirmek amacıyla destek personeli istihdam edilir. (2) Destek personeli olarak istihdam edilecek personelde asgari orta öğrenim görmüş olmak ile sınav ilanında belirtilen ve son başvuru tarihi itibarıyla geçerliliği bulunan KPSS puan türünden en az 60 puan almış olmak şartları aranır. (3) Destek personelinin görevlendirileceği pozisyonun ihtiyaçlarına uygun bölümlerden yükseköğretim veya bunlara denkliği YÖK tarafından kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olma ve görevlendirileceği pozisyonla ilgili deneyim ve/veya belli sertifikalara sahip olma tercih sebepleri olarak belirlenebilir." İfadelerine yer verilmiştir.

Sonuç olarak, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200 üncü maddesine göre Ajanslarda istihdam edilecek iç denetçi, uzman personel ve destek personeli, Ajans tarafından sözlü sınav şeklinde yapılacak yarışma sınavı ile belirlenmektedir.

7.5 Personel İstihdam Süreci

Ajanslarda istihdam edilen personel sayılarının tespitinden başarılı adayların duyurulmasına kadar geçen süreç Şekil 6'te gösterilmektedir.

Şekil 6: Personel İstihdam Süreci Aşamaları



İstihdam Edilecek Kadro Sayılarının Tespiti

Ajanslarda ihtiyaç duyulan personel sayıları genel sekreterlik tarafından tespit edilmekte ve ardından yönetim kurulu onayına sunulmaktadır. Devamında Bakanlığa gönderim sağlanmakta ve alım süreçleri işletilmeye başlanmaktadır.

Sınav İlanı ve Başvuru Süreci

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesine göre ajanslarda istihdam edilecek iç denetçi, uzman personel ve destek personeli, Ajans tarafından sözlü sınav şeklinde yapılacak yarışma sınavı ile belirlenmektedir. Yarışma sınavı, pozisyon ve ihtiyaç durumuna göre Ajans tarafından uygun görülecek zamanlarda ve öğrenim dallarında yapılmaktadır.

Yarışma sınavına katılma şartları, alım yapılacak pozisyonların unvan ve sayıları ile öğrenim dalları, son başvuru tarihi ile başvuru yeri, başvuruda istenecek belgeler, yarışma sınavının içeriği, yeri ve zamanı ile gerekli görülen diğer hususlar, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararıyla belirlenerek, ilk başvuru tarihinden en az 20 gün önce Ajansın ve Devlet Personel Başkanlığının internet sitesi ile Resmî Gazete'de ilan edilmektedir.

Başvuruların Değerlendirilmesi ve Mülakata Girecek Adayların Belirlenmesi

Ajansa yapılan başvurular, KPSS puanı ile başvuranlar için KPSS puanına göre; KPSS'ye girme şartı aranmaksızın iş tecrübesi ile başvuranlar için Personel Yönetmeliği ekinde yer alan değerlendirme kriterleri doğrultusunda Genel Sekreterlikçe değerlendirildikten sonra adayların puan sıralaması KPSS ve varsa iş tecrübesiyle yapılan başvurular itibarıyla ayrı ayrı yapılmaktadır. Puan sıralaması listesinden, alım yapılacak öğrenim dallarının her biri için belirlenen pozisyon sayısının beş katı aday çağrılacak şekilde, yarışma sınavına katılabilecekler belirlenmekte ve Ajansın ilan panosunda ve internet sitesinde ilan edilmektedir.

Sözlü Sınav ve Başarılı Adayların Belirlenmesi

Sınav ilanında belirtilen şartları taşıyan kişiler sözlü olarak yapılan yarışma sınavına tabi tutulmaktadır. Yarışma sınavı, Genel Sekreterin başkanlığında, Yönetim Kurulunca öğretim üyeleri arasından belirlenecek iki kişi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca görevlendirilen iki kişi olmak üzere toplam beş kişilik sınav kurulu tarafından yapılmaktadır. Sınav kurulu üyeleri, adayın çalıştığı alandaki uzmanlık düzeyi, mesleki tecrübe ve bilgi birikimi, yabancı dil bilgisi ve bilinen yabancı dili kullanabilme düzeyi, adayın kavrayış, ifade ve temsil kabiliyeti, muhakeme gücü, görevlendirilecek pozisyona yakınlık, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu gibi niteliklere sahip olup olmadığını da göz önüne alarak her adaya ayrı ayrı not vermektedir.

Sınav kurulu üyelerinin verdikleri notların aritmetik ortalaması ise sınav sonucunu

göstermektedir. Sınav başarı notu yüz puan üzerinden yetmiştir. Ancak, sınavda başarılı olanların sayısı ilan edilen boş pozisyon sayısından fazla ise, en yüksek puan alan adaydan başlamak üzere sıralama yapılarak, boş pozisyon sayısı kadar aday yarışma sınavını kazanmış kabul edilir.

Genel Sekreterlikçe sınav sonuçları, sınav kurulu tarafından sonuçların kendisine intikal ettirildiği tarihten sonra yasal yükümlülüklerin yerine getirilmesini takiben Ajansın internet sitesinde ilan edilmekte ve ayrıca sınav sonucu, göreve başlama çağrısı ile birlikte, kazanan adaylara yazılı olarak bildirilmektedir.

7.6 Personel Ücret Sistemi

Ajanslarda çalışan personel açısından ücret sisteminde YPK ve KHK hükümlerine tabi olanlar şeklinde ikili bir ayırım bulunmaktadır:

YPK Hükümlerine Tabi Olanlar

5449 sayılı Kanun'un 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile mülga olan 18'inci maddesinde genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının, Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 15.01.2012 tarihi öncesinde istihdam edilen personel için bahsi geçen mülga hüküm kazanılmış hak teşkil ettiğinden halen geçerliliğini korumaktadır. Ancak bu konuda Bakanlıkça düzenleme yapılması ihtiyacı bulunmaktadır.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 no'lu "2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullanılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararı'nın 3'üncü maddesinde;

"... 15.01.2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aşağıda belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespit, kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar, söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır." denilmektedir.

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6825	8400
Çalışma Birimi Başkanı	4725	6300
İç Denetçi	4725	6300
Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel	4725	6300
Uzman Personel	3850	4950
Destek Personeli	2100	2700

Aynı Kararın 7'nci maddesinde ise aynen:

“28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararının 5'inci maddesi, “Kalkınma ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamaz.” şeklinde değiştirilmiştir.” denilerek, her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamının Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşamayacağı vurgulanmıştır.

375 Sayılı KHK Hükümlerine Tabi Olanlar

27.06.1989 tarih ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye, 11.10.2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesiyle eklenen Ek Madde 11/c ve ç bentlerinde;

“(Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) Türk Akreditasyon Kurumu Genel Sekreterliği, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü Başkanlığı, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, kalkınma ajansları ve Mesleki Yeterlilik Kurumu kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı unvanlı personel ile uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcıları 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 geçemez.

ç) (Değişik: 12/7/2013-6495/73 md.) (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 nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı, 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 geçemez. 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 derecesi dikkate alınır” denilmektedir.

05.12.2012 tarih ve 28488 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu idarelerinde istihdam edilen personelin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde emsal alınacak devlet memuru kadro unvanları tespit edilmiştir. Bu kapsamda 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan personel açısından esas alınması gereken emsal kadrolar Tablo 8’de gösterilmektedir.

Tablo 8: Unvana Göre Emsal Kadrolar

Ajanstaki Unvanı	Emsal Alınan Kadro
Genel Sekreter	Bakanlık Genel Müdürü
Birim Başkanı	Bakanlık Daire Başkanı
Uzman	Başbakanlık Uzmanı
Destek Personel	Kamudaki Şef
Muhasebe Yetkilisi	Sayman

Her ne kadar, 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan ajans personeline emsali kadroya tekabül eden ücret ödemesi yapılsa da, ajans personeli ile emsali devlet memurlarının çalışma saatleri arasında farklılık olduğu da bir gerçektir. İş hukukuna tabi ajans personeli Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği haftalık 45 saat çalışırken, emsali devlet memuru 40 saat çalışmaktadır. Dolayısıyla, ajans personeli emsalinden ayda 20 saat (%12,5) fazla çalışmasına rağmen yukarıda bahsi geçen düzenleme gereği aynı ücrete tabi tutulmaktadır.

Personel İstihdamında Oransal Üst Limitler

Kanun ve Personel Yönetmeliği’nde personel istihdamı ile ilgili aşağıda yer verilen çeşitli sınırlamalar bulunmaktadır:

- Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamaz.
- Ajanslarda, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 25 inci maddesine göre genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel geçici olarak görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.
- KPSS’ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınavla alınacak uzman personel sayısı, Ajansın toplam uzman personel sayısının yüzde yirmisini aşamaz. (Yüzde yirmilik sınırlamanın hesabında Ajanslarda bu Yönetmeliğin 22 nci maddesi kapsamında istihdam edilenler dikkate alınmaz.)
- Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Personel İstihdamının Seyri:

Ajanslarda nitelikli personelin istihdam edilmesi yönünde bir yapı kurgulanmıştır. Bunu teminen 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde çalışanların uzman kişilerden yarışma esasına göre seçileceği, yabancı dil yeterliliği gibi asgari bir takım nitelikleri taşımaları gerektiğine vurgu yapılmıştır. Ajansların nitelikli personel tarafından tercih edilir kurumlar olması için başlangıçta diğer kurumlara nazaran daha yüksek ücretler tespit edilmiştir. Bu doğrultuda ajanslar kurulduğu ilk yıllarda hem iş hayatına yeni başlayacaklar hem de iş tecrübesi yoluyla çalışmak isteyenler için başvuruların yoğun olduğu kurumlar iken zaman içerisinde uygulanan politikalar ve yapılan mevzuat değişiklikleri ile bu durum tersine dönmüştür.

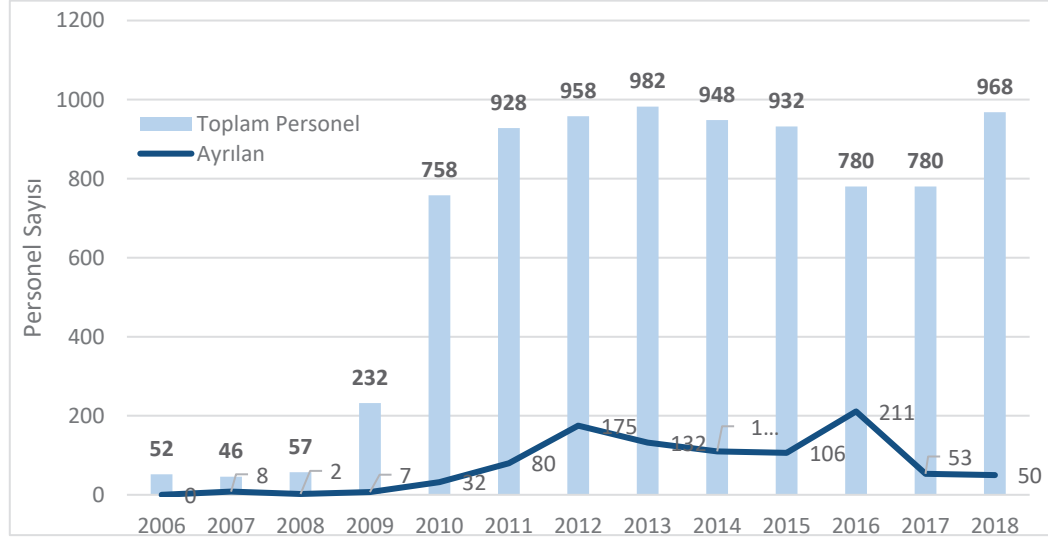
2006-2018 döneminde ajansların toplam kadro ilanlarına göre yapılan iş başvurularının zaman içerisinde azaldığı görülmektedir.

İş başvurularındaki azalmanın sebeplerinin neler olabileceği tüm ajanslara sorulmuş, alınan ortak cevaplar aşağıda sıralanmıştır:

- 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlık uzmanlarına eşitlenmesi ve bu kapsamda ajansların cazibesini kaybetmesi,
- İş Kanunu'na tabi olarak çalışılması dolayısıyla iş güvencesinin yetersiz oluşu,
- Personel statüsünün net olmaması,
- Kariyer ve yükselme imkânlarının bulunmayışı,
- Ajanslar arası tayin-becayış imkânlarının bulunmayışı,
- Yerelde çalışmanın getirdiği dezavantajlar,
- Ajansların geleceği olan kurumlar olarak görülmemesi.

İş başvurularındaki azalma, istenilen seviyede personelin bulunamamasına sebep olduğu gibi ilanda yer alan kadro sayısından daha az sayıda personel istihdam edilmesi ile de sonuçlanabilmektedir.

Diğer taraftan yerinde yapılan denetimlerde, ajanslardan ayrılan personelin sayısı, çalıştığı süre ve istifa gerekçeleri incelenmiştir. Buna göre, personel sirkülasyonunun son derece fazla olduğu, istihdam edilen personelin genellikle kısa sürelerle ajansta görev yaptıkları tespit edilmiştir. Bu durum uzmanlaşmayı olumsuz yönde etkilediği gibi kurumsal hafıza oluşumunu zayıflatmaktadır. Ajanslardan ayrılma eğiliminin sebepleri yukarıda belirtilen iş başvurularının azalmasındaki gerekçelerle örtüştüğü görülmektedir. Grafik 3'de görüleceği üzere bu oranın 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'deki "ücretlerin kamuda çalışan emsallerine eşitlenmesi" düzenlenmesinin yürürlüğe girdiği 15.01.2012 tarihinin devamındaki yıllarda, özellikle de 2012 ve 2013 yıllarında yüksek olması yapılan tespitleri teyit eder niteliktedir.

Grafik 3: Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personel Sayıları

Bu bakımdan ajans personelinin ajanstan ayrılma sebepleri detaylı bir şekilde araştırılmalı, nitelikli personel istihdamının sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulabilmesini teminen ajansların kuruluş felsefesine uygun düzenlemeler yapılmalıdır.

7.7 Tespit ve Değerlendirmeler

7.7.1 Uzman Personel İstihdam Süreçleri Kariyer Meslek Yapısına Uygun Değildir

Kamu sektöründe bir mesleğin kariyer meslek sınıflandırması içerisinde yer alabilmesi için iki temel şart bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; özel yarışma sınavına tabi tutulmak suretiyle mesleğe girilmesi olup, diğeri de belirli bir yetişme programı sonrası yeterlik sınavına tabi tutulmadır. Yarışma sınavını kazananlar önce yardımcı olarak atanmakta ve genellikle üç yıl süren yardımcılık (yetiştirme) dönemi sonunda yapılan yeterlik sınavında başarılı olanlar kariyer mesleğe girmeye hak kazanmaktadırlar.

Kariyer mesleği icra edenlerin görevlerinde yükselmeleri, unvan, pozisyon ve özlük hakları gibi konulardaki değişim süreçleri hukuki düzenlemelerle teminat altına alınmıştır. Bunların yurt dışı olanakları, özlük hakları, kendi kurumları ya da başka kurumlarda idari pozisyonlarda görevlendirilme imkânları diğer kadrolara göre daha avantajlıdır.

Kalkınma ajanslarında istihdam edilen uzman personel İş Kanunu'na tabi olduklarından 657 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesinin A-11 fıkrasında sayılan kariyer meslekler arasında yer almamaktadırlar. Ancak kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliğinin bulunması, alım yapılırken özel sınava tabi tutulmaları ve yapılan işin uzmanlık gerektirmesi gibi sebeplerle bunların da diğer kamu kurum ve kurumlarındaki uzmanlar gibi kariyer gruba dahil olduğu düşünülebilirse de kariyer meslek kategorisi için gerekli olan ikinci şart ajanslarda bulunmamaktadır. Şöyle ki; sınavda başarılı olanlar doğrudan uzman olarak göreve başlamakta, yetiştirme dönemini kapsayan bir yardımcılık statüsü ve bunun sonunda uzman olmayı teyit eden bir yeterlilik sınavı veya tez sunma gibi bir uygulama bulunmamaktadır. Ayrıca uzmanlık pozisyonu dışında başka herhangi bir pozisyon öngörülmediğinden göreve uzman olarak başlanmakta ve tüm meslek hayatı boyunca uzman olarak devam edilmektedir.

Unvan, pozisyon, özlük hakları vb. açılardan mesleki kıdemi ayırt etmeyen ve kariyer imkânları sunmayan bu yapı, personelin çalışma motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte, Ajanstan ayrılma gerekçesi haline gelebilmektedir.

7.7.2 İş Tecrübesi Yoluyla Personel İstihdamında Mevzuatta Öngörülen Tecrübe Alanları Genel Başlıklardan İbarettir ve Tecrübenin Teyit Süreci Sağlıklı İşlememektedir

Ajanslarda personel istihdam şekillerinden biri iş tecrübesi yoluyla alım yöntemidir. Daha önceki çalışılan iş yerlerinde elde edilen tecrübe ve teknik bilgi birikiminin ajanslara aktarılmasını amaçlayan bu yöntemin sağlıklı işleyebilmesi için iş tecrübesi alanlarının ajans ihtiyaçları doğrultusunda belirlenmesi önemlidir. Ayrıca başvurularda sunulan tecrübeye ait belgelerin doğruluğu ile de etkin bir kontrol mekanizması oluşturulmalıdır.

Personel Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinde beş yıllık iş tecrübesi yoluyla istihdama ait konu başlıkları aşağıda gösterildiği gibidir:

- Planlama, programlama,
- Proje üretimi, tasarımı ve yönetimi,
- Strateji geliştirme, strateji yönetimi,
- İzleme ve değerlendirme,
- Tanıtım, danışmanlık,
- Şehircilik ve çevre,
- Araştırma-geliştirme,
- Bilgi ve iletişim teknolojileri,
- Finansman,
- İnsan kaynakları yönetimi,
- Uluslararası ticaret.

Yerinde denetim yapılan ajanslarda iş tecrübesi yoluyla istihdam edilen personelin başvuru belgelerinin incelenmesi neticesinde, mevzuatta belirtilen tecrübe konularının her türlü çalışma alanını kapsayıcı nitelikte olduğu görülmüştür. Bu durum sunulan iş tecrübesinin ajansın teknik ihtiyacına cevap verip vermediğinin tespitini zorlaştırmakta, amaç odaklı personel istihdam edilememesi bakımından risk oluşturmaktadır. Bu konuda bazı ajanslar sınav ilanlarında mevzuatta sayılan tecrübe konularına aynen yer vermekte iken, bazıları ihtiyaç duyulan alanları detaylandırmak suretiyle daha kapsamlı kriterler belirlemişlerdir.

Diğer taraftan bazı ajanslar kişinin öz geçmişinde belirttiği tecrübenin tespit ve teyidinde dair SGK dökümü yanında daha önceki çalışılan iş yerlerinden kanıtlayıcı belge getirilmesini şart koşarken, bazıları sadece SGK dökümü ile yetinmekte bazıları ise önceki iş yerlerinden getirilen belgeyi yeterli görmekte SGK dökümü istememektedir. Bu döküm üzerinden sigortalılık hizmet süresi tespit edilebilmekte olup, kişinin sınav ilanında belirtilen alanlarda tecrübe sahibi olup olmadığına dair bilgi vermemektedir.

Son yıllarda SGK hizmet dökümlerinin içerisine meslek kodları da dahil edilmiş olup, bu kodların işverenler tarafından gerçekçi bildirilmesi halinde, kişinin önceki çalıştığı iş yerlerinde ne iş yaptığı tespit edilebilmektedir. Böylece kişinin öz geçmişinde sunmuş olduğu iş tecrübesi alanın gerçeği yansıtıp yansıtmadığı meslek kodu ile karşılaştırılabilmektedir. Ayrıca, söz konusu dökümler kare kodlu olduğundan kurumlar bunların doğruluğunu sistemden kontrol edebilmektedirler.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde, bazı ajansların meslek kodunu içeren hizmet dökümlerini talep etmedikleri ya da bunu isteyen bazı ajanslardaki alınan hizmet dökümünde yer alan meslek kodu ile kişinin sunduğu özgeçmişteki bilgilerin örtüşmediği tespit

edilmiştir. Bir başka deyişle kişinin özgeçmişinde ilgili dönemde bir firmada planlama üzerine çalıştığı belirtilmiş olmasına rağmen meslek kodu incelendiğinde aynı dönemde temizlik ya da büro işçisi olarak beyan edildiği görülebilmektedir.

İş tecrübesi yoluyla istihdam yöntemindeki tecrübe alanları ajansların görev ve ihtiyaçları doğrultusunda revize edilmeli ve kişilerin iş başvurusu aşamasında sundukları belgelerin doğruluğunu tespit edecek ortak kontrol mekanizmaları geliştirilmelidir.

7.7.3 Kalkınma Ajanslarında Çalışan Personel İçin Standart İş Sözleşmesi Bulunmamaktadır

Ajansın statüsü gereği çalışanların iş akdiyle istihdam edilmeleri öngörülmüştür. Belirsiz süreli hizmet akdine bağlı olarak hazırlanan bu sözleşmelerin iş mevzuatı hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

4857 sayılı İş Kanunu'na göre iş sözleşmesi; bir çalışan ve bir işveren arasında kurulan iş ilişkisine dayalı, işçinin iş görmeyi, işverenin de bu işe karşılık ücret ödemeyi taahhüt ettiğini gösteren sözleşmedir. Sözleşmeler hukuki bir metin olup içerisinde temel olarak; çalışma koşulları, çalışma süresi, ücret ve yan ödemeler, ücret ödeme dönemi ve fesih halinde uyulması gereken hükümler gibi tarafların hak ve yükümlükleri yer almaktadır.

İşçi ve işveren arasında hizmet akdinin yapılması ile birlikte sözleşme içerisindeki hükümler her iki taraf için de bağlayıcı hale gelmektedir. Sözleşmede yer almayan hükümler açısından ise ilgili taraf hak talebinde bulunamamaktadır. Bu kapsamda iş sözleşmelerinin özenli ve sağlıklı bir şekilde hazırlanması önemlidir.

Konu ile ilgili ajanslardaki sözleşmelerin hazırlık süreçleri ve kapsamaları incelenmiştir. Buna göre bazı ajanslar sözleşmelerini hukukçulara hazırlattırarak olup, sözleşmelerini kendi inisiyatifinde hazırlayan ajanslarınkine göre daha detaylıdır. Ayrıca yerinde yapılan denetimlerde sözleşmeler içerisinde yer alan bazı hükümlerin İş Kanunu'na aykırı düzenlendiği ve dolayısıyla işçi aleyhine uygulamalar yapıldığı tespit edilmiştir. Bu gibi aksaklıkların giderilmesi için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından tüm Ajanslarda uygulanmak üzere tip hizmet sözleşmesinin hazırlanması ve ajansların kendi özel koşullarını ilave edebilmesini sağlayacak bir yapı oluşturulması sağlanmalıdır.

7.7.4 Personel Ücret Uygulamalarında Koordinasyonun Sağlanamaması Nedeniyle Hukuk Dışı Uygulamalar Yapılmakta ve Farklı Ücret Politikaları Uygulanmaktadır

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 15.01.2012 tarihinden itibaren ajanslarda istihdam edilen personelin ücretleri kamuda çalışan emsallerine eşitlenmiştir. 05.12.2012 tarih ve 28488 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu

idarelerinde istihdam edilen personelin mali ve sosyal haklarının belirlenmesinde emsal alınacak devlet memuru kadro unvanları tespit edilmiştir. Bu kapsamda 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan personel açısından esas alınması gereken emsal kadrolar Tablo 8’de gösterilmiştir.

Ajanslardaki ücret ve diğer ödemeler incelendiğinde, mevzuata uygun olmayan, ya da ajanstan ajansa değişiklik gösteren çeşitli uygulamalar tespit edilmiştir.

- 26 ajansın 24’ünde toplu iş sözleşmesi mevcut olmakla birlikte iki ajans (KARACADAĞ ve İZKA) toplu iş sözleşmesine taraf olmamıştır. Bu durum ajans personellerine yapılan ücret ve diğer hakları doğrudan etkiler niteliktedir.
- Ajanslar arası farklı uygulamalar konusundaki en göze çarpan uygulama personel özlük haklarına ilişkindir. Bilindiği üzere, YPK hükümlerine tabi olan personel, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi personele göre daha yüksek maaş almaktadırlar. 7 ajans (BAKKA, ÇKA, İKA, İSTKA, İZKA, KARACADAĞ, ZAFER) bu farklılığı giderme yönünde bir işlem tesis etmemiş, diğer ajanslar ise bu farkı kapatma amaçlı çok çeşitli uygulamalar yapmaktadır. Bu amaçla, çoğu ajansın toplu iş sözleşmesi yoluyla (sosyal denge tazminatı, ek ödeme vb. adlar altında) ödemeler yaptıkları, bazılarının ise tüm personele ödenen bazı sosyal yardımları KHK hükümlerine tabi olanlara artırımlı olarak uyguladıkları tespit edilmiştir. AHİKA ve TRAKYAKA gibi bazı ajanslarda ise bu fark birebir eşitlenmiş olup birçok ajans farkı azaltıcı hükümler getirmiştir.
- Ajanslarda 666 sayılı KHK’ya tabi olarak istihdam edilen destek personelinin emsal kadro karşılığı ve başlangıç derece kademelerinde ajanslar arasında farklı uygulamalar söz konusudur. Ajansların 24’ü mevzuat çerçevesinde “şef” kadrosunu emsal alırken, iki ajans (KUZKA ve KARACADAĞ) “müdür” kadrosunu esas alarak ücret ödemesi yapmaktadır. Emsal kadrosu şefe denk gelen destek personellerinin başlangıç derece ve kademesinde de ajanslar arası farklı uygulama vardır. Ajansların çoğu 6’ncı derece 1’nci kademe (6/1) üzerinden uygulama yaparken AHİKA, BAKA, DOĞAKA, KARACADAĞ, KUDAKA, MEVKA VE OKA 7/1, ÇKA, DİKA ve MARKA 9/1; FKA ve İSTKA 8/1, İZKA 7/2, KUZKA ise 4/1 üzerinden uygulama yapmaktadır.
- Ajanslarda görev yapan ve edilen muhasebe yetkililerinin emsal kadro karşılıklarına bakıldığında, genel olarak KHK’ya uygun şekilde “sayman” kadrosunun esas alındığı, ancak bir ajansın (DOKA) “şef”i, bir ajansın ise (KUZKA) TİS ile “müdür” ü esas aldığı tespit edilmiştir. Ayrıca başlangıç derece kademelerinin de ajanslar arasında çok farklı şekilde uygulandığı görülmektedir. Ajansların geneli 6/1’i uygularken, bazı ajanslar (DOĞKA, İKA, MEVKA) 4/1’i, bazı ajanslar ise daha farklı derece ve kademeleri dikkate alarak uygulama yapmaktadır.

- Benzer şekilde ajanslarda 666 sayılı KHK'ya tabi olarak istihdam edilen birim başkanlarının emsal kadro karşılığı ve başlangıç derece kademelerinde de benzer hatalar yapılmış ajanslar arasında bu konuda da uygulama farklılıkları oluşmuştur. Örneğin, ajansların çoğunluğu başlangıç derece ve kademe olarak 1/1'i uygularken, bazı ajanslar (AHİKA, DAKA, DOĞAKA, İKA, İZKA, KUDAKA, KUZKA, OKA, SERKA, TRAKYAKA) 1/4 u uygulamaktadır. AHİKA ise 1/7'yi esas almaktadır.
- Bunun yanında, özel sektörde geçen sürelerin bazı ajanslarca (BAKKA, DAKA, GEKA, GMKA, İKA, KUDAKA, MEVKA, TARKYAKA) hiç dikkate alınmadığı, dikkate alan ajanslar arasında da uygulama farkları olduğu tespit edilmiştir.
- Benzer şekilde, ajansların teknik personele ilave derece uygulaması konusunda da farklı uygulamalar yapılmaktadır.11 ajans (ANKARAKA, BAKA, BEBKA, DAKA, DOĞAKA, GEKA, İZKA, KARACADAĞ, KUDAKA, KUZKA, SERKA) teknik personele ilave derece vermezken, 25 ajans ilave derece uygulaması yapmaktadır.
- Ayrıca, TİS dışında bazı ajanslar yönetim kurulu kararı ile ilave ödemeler yapabilmektedir. Örneğin, Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA), Yönetim Kurulu kararı ile KHK ve YPK' ya tabi tüm destek ve uzman personele aylık net 400 TL yemek ve yol yardımı yapmaktadır. Yemek ve yol yardımı adı altında personele ödeme yapan başkaca ajanslar da (DİKA, DOĞAKA, İSTKA ve İZKA) bulunmaktadır. Bu konudaki farklı bir uygulamaya ise OKA'da rastlanmaktadır. Ajans hizmet binası şehir merkezine uzak konumda olması sebebiyle personele yemek ve servis hizmeti Yönetim Kurulu kararına istinaden sunulmakta, bunlara ilişkin sendikal haklar ise personelin hakedişinden kesmektedir.
- Ücret ödemelerindeki ayırık uygulamalara verilecek diğer örnek ise 15.01.2012 tarihinden önce işe girmiş ve YPK hükümlerine göre ücret alması gerektiği halde 666 sayılı KHK'ya tabi personel gibi ücret alan personele ilişkindir. Bazı ajanslarda (GEKA, İKA, SERKA, MEVKA, KARACADAĞ) YPK hükümlerine göre istihdam edilen (15.01.2012 tarihinden önce işe girmiş) muhasebe yetkilileri, 666 sayılı KHK'ya tabi (15.01.2012 tarihinden sonra işe girmiş) muhasebe yetkilisi maaşı almaktadır. Bunun nedeni, daha önce işe giren muhasebe yetkilisinin, sonra 666 sayılı KHK'ya tabi olarak işe giren muhasebe yetkilisinden daha düşük maaş almasıdır. Bu nedenle adı geçen ajansların bir kısmı yönetim kurulu kararı ile bir kısmı TİS'e bu konuda hüküm koymak suretiyle bu sorunu giderme yoluna gitmişlerdir. KARACADAĞ Kalkınma Ajansında ise muhasebe yetkilisi yanında 1 destek personeli (basın ve hakla ilişkilerden sorumlu personel) daha lehe olan kanunun uygulanması ilkesi çerçevesinde 666 sayılı KHK'ya tabi kılınmıştır.
- Bilindiği üzere haftada 40 saat çalışan devlet memuruna kıyasla, İş Kanunu gereği ajans

personeli aksi kararlaştırılmadıkça 45 saat üzerinden çalıştırılmaktadır. Emsallerine oranla aradaki 5 saatlik fark gerekçe gösterilerek ilave ödeme yapılıp yapılmadığına bakıldığında 25 ajansta böyle bir uygulamanın olmadığı, ancak İstanbul Kalkınma Ajansında Yönetim Kurulu kararı ile ilave ödeme yapıldığı görülmüştür. Kararda aynen "12/01/2012 tarihinden sonra Ajansımızda istihdam edilen (666 KHK) 6495 Sayılı Kanuna tabi personele emsali devlet memurunun haftalık çalışma saatinin 657 Sayılı Kanununun 99'uncu maddesinde 40 saat, Ajansımız personelinin haftalık çalışma saatinin Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 20'nci maddesinde 45 saat olarak düzenlendiği, çalışanın çalıştığı süre kadar ücret almasının ücret adaletini düzenleyen Anayasanın 55'inci maddesinde yer alan esasların ilki olmasından hareketle emsali devlet memuruna kıyasen fazla çalışılan iş sürelerinin dikkate alınması hususundaki Başbakanlığın 2014/5 Genelgesi uyarınca artırımlı olarak bir önceki kararda belirtilen geçerlilik tarihinden itibaren ödenmesine, karar verilmiştir." denilerek ayrı ve hukuki olmayan bir uygulama başlatılmıştır.

- Ajanslardaki bir diğer farklı ödeme unsuru ise ilgili tespit detayı belirtildiği üzere harcırah uygulama ve ödemelerine ilişkindir.
- Ajans çalışanlarının sosyal güvenlik sistemi açısından kaydedildiği iş kolları da ajansan ajansa değişmektedir. Oysa ajansların tümü aynı sosyal güvenlik mevzuatına tabidir ve aynı statüde personel istihdam etmektedir. Bu nedenle, ajansların tümünün benzer iş kolları üzerinden sosyal güvenlik sistemine kaydedilmeleri gerekmektedir.

Sonuç olarak, yukarıdaki örnekteki gibi hatalı uygulamalar nedeniyle aynı kanuna tabi olarak, aynı statüde çalışan kişiler farklı yorumlara dayalı uygulamalar nedeniyle farklı ücret alabilmektedirler. Böylece 375 sayılı KHK'nın eşit işe eşit ücret ilkesi ajanslar arasında uygulanabilirliğini yitirmektedir. Yukarıda açıklanan farklı ödemeler nedeniyle maaş farklılığının giderildiği ifade edilse de, 375 sayılı KHK ile kamuya getirilen "emsale göre maaş uygulaması" prensibi bu gibi uygulamalarla ortadan kaldırılmaktadır. Bunun yanında, personel özlük hakları konusunda ajans bilişim portalı olan KAYS'ın yeterince etkin kurgulanıp kullanılmaması, hem kontrol ortamının zayıflamasına hem de ajanslar arasında farklı uygulamalara neden olmaktadır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan bu sorunların giderilebilmesi için uygulamalardaki farklılıkların tespit edilmesi ve gerekli düzenlemelerin Bakanlıkça yapılması gerekmektedir.

7.7.5 Kalkınma Ajanslarında Personel Ücretleri Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşmaktadır

5449 sayılı Kanun'un 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile mülga olan 18'inci maddesinde, genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının, Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 15.01.2012 tarihi öncesinde istihdam edilen personel bahsi geçen mülga hüküm kazanılmış hak teşkil ettiğinden halen geçerliliğini korumaktadır.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 no'lu "2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararının 3'üncü maddesinde;

"... 15.01.2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aşağıda belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespitte, kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar, söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır." denilmektedir.

Tablo 9: Personel Maaş Limitleri

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6.825	8.400
Çalışma Birimi Başkanı	4.725	6.300
İç Denetçi	4.725	6.300
Hukuk Müşv. Sor. Personel	4.725	6.300
Uzman Personel	3.850	4.950
Destek Personeli	2.100	2.700

Yüksek Planlama Kurulu Kararının 4'üncü maddesinde ise; "15.01.2012 tarihinden itibaren kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları bakımından; alt limit olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10.09.2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili hükümlerinde belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar (emsal kadrolara tanınan doğum, ölüm, giyecek ve yiyecek yardımları ile aile yardımı ödeneği ve yabancı dil tazminatı gibi) toplamının yüzde doksanı, üst limit olarak ise anılan mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar toplamı esas alınır. Söz konusu hak ve yardımlardan yararlanma koşulları ve yararlanmaya ilişkin usuller konusunda, emsal kadrolar için uygulanan esaslar geçerlidir. Bu hüküm 15.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulanır." hükmü yer almaktadır.

Buna göre YPK' nın 3'üncü maddesi ile 15.01.2012 tarihinden önce Ajansta istihdam edilen personel ve 4'üncü maddesi ile de 15.01.2012 tarihinden sonra istihdam edilen (mali haklar ile sosyal hak ve yardımları 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişiklik yapılan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen) personelin ücretlerine ilişkin olarak alt ve üst limitler belirlenmiştir.

Aynı Kararın 7'nci maddesinde ise aynen: "28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararının 5'inci maddesi, 'Kalkınma ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamaz.' Şeklinde değiştirilmiştir." denilerek, her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamının Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşamayacağı vurgulanmıştır.

Kalkınma ajanslarının 2018 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde-önceki yıl ajans raporlarında da belirtildiği üzere-belirlenen üst limitlerin çeşitli ödemelerle aşıldığı görülmüştür.

Ajanstan ajansa değişmekle birlikte limit aşımı aşağıdaki unsurlarla gerçekleşmektedir:

- İlave tediye ve ikramiye ödemeleri,
- 25 ajansta uygulanan Toplu iş sözleşmesi gereği yapılan ödemeler (ikramiye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardım vb.)
- Yönetim kurulu kararı ile yapılan ek ödemeler.

Limit aşımına esas ödemeler yargı kararlarında belirtildiği üzere hukuki dayanağı olan sendikal haklar ve yasal ilave tediye ödemesi gibi unsurları içerdiğinden, Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile belirlenen üst limitler fiilen aşılabilmekte ve dolayısıyla YPK kararının uygulanabilirliği kalmamaktadır.

Limit aşımı sadece YPK hükümlerine tabi personel için söz konusu değildir. 375 sayılı KHK' hükümleri çerçevesinde ücret alan ve emsal kadro sınırlamasına tabi personel de yukarıda belirtilen çeşitli ödeme unsurları ile emsalini aşmaktadır.

Bu nitelikli limitler kamu mali disiplini açısından bazen yasalar, bazense idari düzenleme ve kararlarla getirilebilmektedir. Kalkınma ajansları için getirilen bu limitler yukarıda bahsi geçen ödemeler nedeniyle anlamını yitirmiş durumdadır. Bu husus önceki yıl ajans raporlarında defaatle vurgulanmasına rağmen bugüne kadar personel ücret rejimindeki sorunları giderici gerekli düzenlemeler yapılmamıştır.

Sonuç olarak, kalkınma ajanslarındaki personel ücret sistemindeki tüm eksikliklerin yanında, ajans ücret farklılıklarının giderilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

8. KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI

8.1 Mali Yapıya İlişkin Temel Düzenlemeler

Ajansların mali yapısına ait temel düzenlemeler 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanununun 19'uncu maddesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 201 ila 206'ıncı maddeleri arasında yer almaktadır. Bu maddelerde kalkınma ajanslarının gelirleri ve yönetecekleri fonlar ve giderleri ile bütçe süreçlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Söz konusu düzenlemelerin detayları 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde yer almaktadır. Kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartları ile malî tabloların zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanması ve bu iş ve işlemlerin yürütülmesinde görevli olan ajans personelinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar bu yönetmelikte düzenlenmiştir.

Ajansların mali yapısı ile ilgili bir diğer düzeleme ise Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'dir. Zira Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 95'inci maddesinde, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

8.2 Stratejik Planlama

Stratejik plan, kurumların orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren temel dokümandır. Bu doğrultuda kurumlar; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlamaktadırlar. Sürdürülebilir yönetim anlayışına etkinlik kazandıran bu yaklaşım, kurumsal kimliğin gelişimi ve güçlendirilmesine de destek olmaktadır.

8.3 Çalışma Programı

Çalışma programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimini ifade etmektedir. Çalışma programlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenerek ajanslara gönderilmektedir.

Ajans bütçeleri ise yıllık çalışma programına göre hazırlanmaktadır. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 16'ncı maddesinin birinci fıkrasının d bendinde "*Bütçe, yıllık çalışma programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir*" denilerek bu konuda bütçeleme ilkesine yer verilmiştir.

8.4 Bütçeleme Süreci

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 204'üncü maddesi uyarınca; ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir.

Bütçenin hazırlanması ve kabulü süreci, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 205'inci maddesi ile Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde detaylı olarak yer almaktadır. Bütçeleme süreci aşağıdaki aşamalardan oluşur:

- Yönetim kurulu, geçmiş yıla ilişkin faaliyet raporunu, denetim raporunu ve içinde bulunulan yılın gerçekleştirmelerini görüşmek üzere özel olarak toplanır ve geçmiş yılın değerlendirmesini yapmak suretiyle yeni yılın bütçe hazırlık çalışmaları için genel sekretere talimat verir.
- Bütçe, Yüksek Planlama Kurulunca her yıl haziran ayında merkezi yönetim bütçesinden ajansa yapılacak transferlere ilişkin payların tavanları ile ajansın diğer gelir kalemleri dikkate alınarak, ulusal ve bölgesel düzeyde plan ve programlara ve yıllık çalışma programına uygun olarak, genel sekreter tarafından hazırlanır ve hazırlanan bütçe taslağı çalışma programı ile birlikte en geç ağustos ayının ilk haftası içinde yönetim kuruluna sunulur.
- Bütçe taslağı yönetim kurulu tarafından kabul edilir ve çalışma programı ile birlikte, en geç eylül ayının ilk haftası içinde görüş alınmak üzere Bakanlığa gönderilir ve aralık ayının on beşine kadar Bakanlık görüşü alınır.
- Bütçe, yılı merkezi yönetim bütçe kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde kesinleştirilerek Bakanlığa sunulur.

8.5 Ajans Bütçeleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri

2018 yılı kalkınma ajansları toplam bütçesi 2.459.827.000-TL olmasına rağmen bütçe gerçekleştirmeleri 620.037.000-TL tutarla % 25 düzeyinde kalmıştır.

Ajans bazlı bütçeler ile gerçekleştirme durumlarını gösteren aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, en yüksek bütçeye sahip ilk 3 ajans sırasıyla İstanbul Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı ve İpekyolu Kalkınma Ajansı'dır. En küçük bütçeye sahip ajans ise Trakya Kalkınma Ajansıdır.

Tablo 10: Kalkınma Ajansları 2018 Yılı Bütçe ve Gerçekleşmeleri

Ajans adı	2018 Yılı Gider Bütçesi (Bin TL)	2018 Yılı Gider Bütçesi Gerçekleşmesi (Bin TL)	Gerçekleşme Yüzdesi
İstanbul Kalkınma Ajansı	565.862	59.473	11%
Karacadağ Kalkınma Ajansı	122.681	38.930	32%
İpekyolu Kalkınma Ajansı	118.179	25.869	22%
Ankara Kalkınma Ajansı	111.140	16.112	14%
İzmir Kalkınma Ajansı	107.729	28.295	26%
Bursa Eskişehir Bilecik Kalk. Ajansı	104.494	20.649	20%
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	101.510	21.965	22%
Çukurova Kalkınma Ajansı	99.650	33.575	34%
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	95.138	44.992	47%
Fırat Kalkınma Ajansı	85.000	20.344	24%
Dicle Kalkınma Ajansı	83.697	24.056	29%
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	75.000	12.700	17%
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	74.390	32.524	44%
Mevlana Kalkınma Ajansı	71.000	11.336	16%
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	67.197	21.168	32%
Zafer Kalkınma Ajansı	67.178	21.905	33%
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	66.091	18.839	29%
Serhat Kalkınma Ajansı	59.475	16.735	28%
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	57.769	18.312	32%
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	54.948	23.188	42%
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	47.288	15.830	33%
Güney Ege Kalkınma Ajansı	46.012	13.641	30%
Ahiler Kalkınma Ajansı	45.937	17.811	39%
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	45.000	20.718	46%
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	44.359	18.412	42%
Trakya Kalkınma Ajansı	43.102	22.657	53%
TOPLAM	2.459.827	620.037	25%

Ajansların 2018 yılı bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında ise İstanbul Kalkınma Ajansı, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı ve Karacadağ Kalkınma Ajansı'nın en yüksek tutarlı bütçe gerçekleştirmesine sahip ajanslar olduğu görülmektedir. En düşük tutarlı bütçe gerçekleştirmesine sahip ajans ise Mevlana Kalkınma Ajansıdır.

Ajans bütçeleri ile bütçesi gerçekleştirme yüzdelerine bakıldığında, bazı ajansların çok düşük seviyede kaldıkları görülmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, İstanbul Kalkınma Ajansı % 11, Ankara Kalkınma Ajansı % 14 ve Mevlana Kalkınma Ajansı ise % 16'da kalmıştır. Bütçesi gerçekleştirme seviyesi en yüksek olan Trakya Kalkınma Ajansı bile % 33 seviyesinde kalmıştır.

8.6 Ajans Gelirleri

5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesi ile 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 201'inci maddesinde Ajansların gelirleri ve yönetecekleri fonlar düzenlenmiştir.

Buna göre ajansların gelir kalemleri şunlardır:

- Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay,
- Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar,
- Faaliyet gelirleri,
- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere %1, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere %1 oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar,
- Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Cumhurbaşkanı, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da Kanun'da belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir.

Yukarıda yer alan gelir kalemleri itibariyle ajansların 2018 yılına ait gelir tahminleri ve yılsonu gerçekleştirmeleri Tablo 11’de gösterilmektedir. Buna göre bazı gelir türleri için tahminleri aşan oranlarda gerçekleştirmeler meydana gelmekle birlikte, bazılarının gerçekleştirme oranları son derece düşük seviyelerde kalmaktadır.

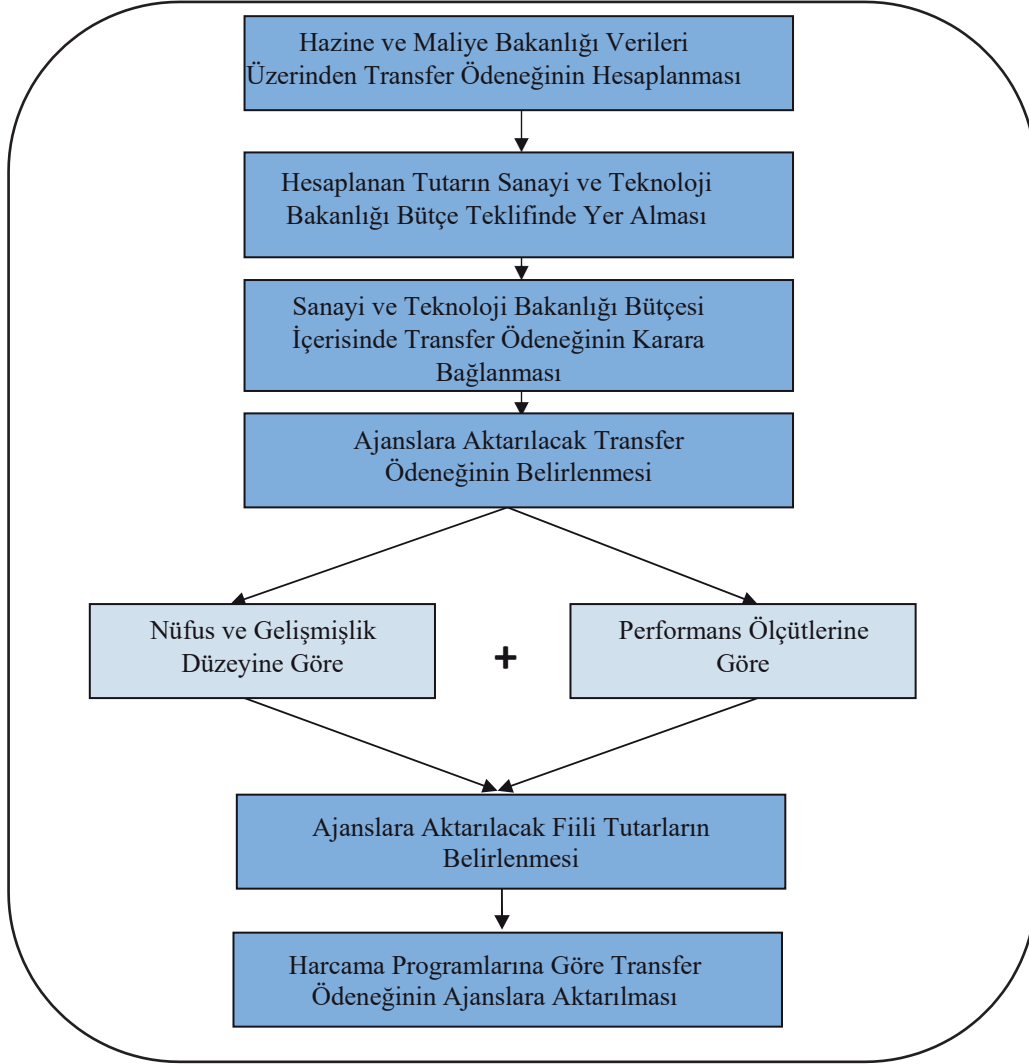
Tablo 11: 2018 Yılı Gelir Tahmin ve Gerçekleştirmeleri

Gelir Türü	Bütçe Gelir Tahmini (b)	Bütçe Gelir Gerçekleşmesi (a)	a / b
Merkezi Yönetimden Aktarılan Pay	479.719.482	451.941.000	% 94
Belediyelerden Aktarılan Pay	355.111.193	191.725.132	%54
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Pay	28.945.662	29.390.560	%102
Sanayi ve Tic. Odalarından Aktarılan Pay	11.216.264	10.349.105	%92
AB ve Diğer Uluslararası Fonlardan Aktarılan Paylar	1.150.000	827.211	%72
Faaliyet Gelirleri	58.858.860	1.227.356	%2
Bağış ve Yardımlar	73.199.920	121.010.002	%165
Alacaklardan Tahsilatlar	220.549.919	45.506.183	%21
Proje ve Faaliyet Destek Ödemelerinden İadeler	3.156.500	356.632	%11
Diğer Gelirler	58.964.059	138.180.542	%234
TOPLAM	1.290.871.859	990.513.724	%77

Transfer Ödeneği (Merkezi Yönetim Payı)

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Gelirler ve Yönetilecek Fonlar” başlıklı 201’inci maddesinin (a) fıkrasında ajansların en önemli gelir kaynağı olan transfer ödeneği ile ilgili “Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay” denilmektedir. Transfer ödeneğinin hesaplanması, bütçe müzakerelerinde görüşülmesi ve onaylanan rakamların ajanslara aktarılması süreçlerinin tamamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı rol oynamaktadır.

Transfer ödeneğinin hesaplanması ve ajanslara aktarılması süreci Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7: Transfer Ödeneğinin Hesaplanması ve Ajanslara Aktarılma Süreci

Bu süreç sonucunda 2008-2018 dönemlerini kapsayan merkezi paya ilişkin tutarların detayına Tablo 12’de yer verilmiştir.

Tablo’dan görüldüğü üzere örneğin 2018 yılı için kanunen ajanslara aktarılması gereken transfer ödeneği (merkezi pay) tutarı 1.750.083.665 TL olması gerekirken uygulanan tavan sınırlaması nedeniyle ajanslara bütçeleştirilen 451.941.000 TL kaynak aktarılmıştır. Dolayısıyla kanunen aktarılması gereken tutarın yalnızca %25,8’i ajansların kullanımı için tahsis edilmiştir. Benzer durum diğer yıllar için de söz konusudur.

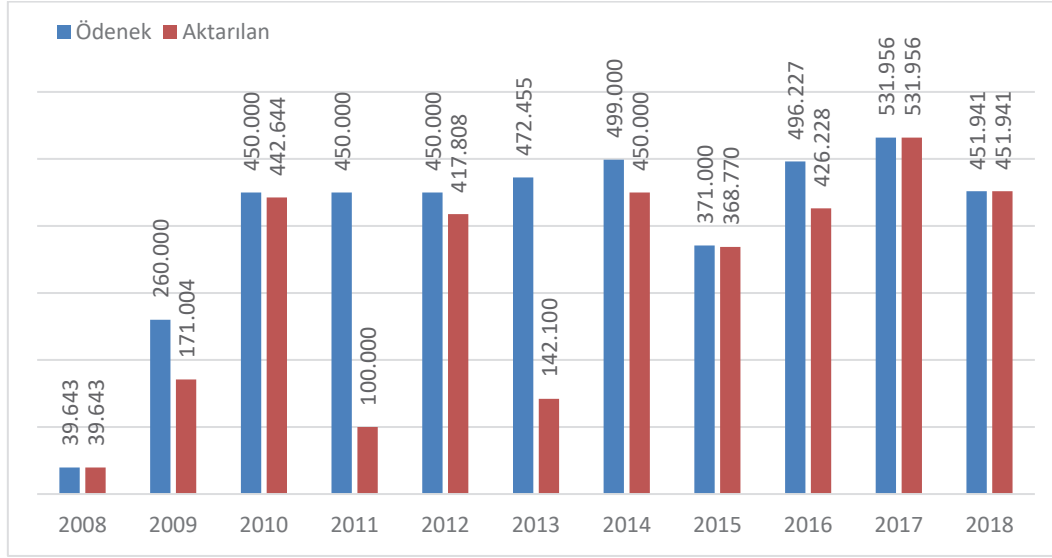
Tablo 12: Transfer Ödeneği Hesaplama ve Ajanslara Aktarım Süreci

Yıl	Geçici Verilere Göre Hesaplanan Tutar (b)	Kesinleşmiş Verilere Göre Hesaplanan Veriler (a)	(a) - (b)	Ödenek Tavanları	Bütçe Kanunu İle Tahsis Edilen Transfer Ödeneği (c)	Ajanslara Aktarılan Tutarlar (d)	Transfer Ödeneğinden Aktarılmayan Tutar (e) - (d)	Kanunen Aktarılması Gereken Pay İle Ödenekleştirilen Tutar Arasındaki Fark (b) - (e)
2019	1.925.855.155	1.886.435.370	-39.419.785	481.317.000	331.755.000	1.594.100.155
2018	1.748.364.420	1.750.083.665	1.719.245	451.940.827	451.941.000	451.941.000	Tamamı aktarılmış	1.296.423.420
2017	1.563.162.055	1.564.889.045	1.726.990	420.794.000	531.956.416	531.956.416	Tamamı aktarılmış	1.031.205.639
2016	1.357.061.145	1.357.447.635	386.490	390.663.000	496.227.000	426.227.972	69.999.028	860.834.145
2015	1.225.448.175	1.225.448.175	-	518.510.000	371.000.000	368.770.498	2.229.502	854.448.175
2014	1.225.448.175	1.225.448.175	-	527.000.000	499.000.000	450.000.000	49.000.000	726.448.175
2013	1.113.877.735	1.357.579.090	243.701.355	473.000.000	472.455.000	142.100.000	330.355.000	641.422.735
2012	926.968.010	1.115.960.175	188.992.165	926.968.000	450.000.000	417.808.000	32.192.000	476.968.010
2011	759.171.605	778.011.657	18.840.052	450.000.000	450.000.000	100.000.000	350.000.000	309.171.605
2010	741.296.909	660.168.650	81.128.259	450.000.000	450.000.000	442.643.744	7.356.256	291.296.909
2009	680.562.547	590.258.795	90.303.752	427.206.000	260.000.000	171.004.054	88.995.946	420.562.547
2008	619.925.839	551.578.930	68.346.909	198.134.000	39.643.000	39.643.000	Tamamı aktarılmış	580.282.839

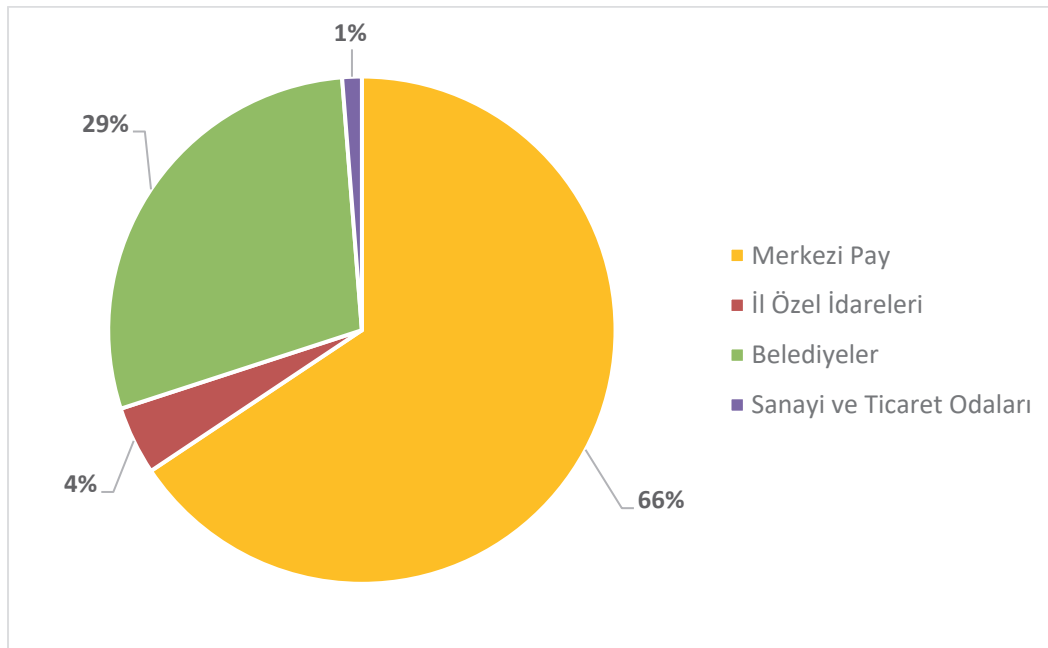
Ajanslara aktarılacak transfer ödeneği ile ilgili olarak 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 201'inci maddesinde "...binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Cumhurbaşkanlığınca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay" denilmektedir.

Buna göre Kararnamenin lafzından, hesaplanan transfer ödeneğinin tamamının ajanslara aktarılması gerektiği ve bu konuda kesinti yapılması ile ilgili TBMM dışında yetkili kurumun bulunmadığı anlamı çıkmaktadır. Bir başka ifade ile merkezi payın ödenek tavanları dikkate alınarak bütçe müzakerelerine konu edilmesi ve bunun üzerinden kesinti yapılmasının hukuki dayanağı bulunmamaktadır. Bu bakımdan ajanslara mali açıdan sunacağı katkı göz önüne alındığında mevzuata göre hesaplanan transfer ödeneğinin tamamının TBMM'ye sunulması gerekmektedir.

Diğer taraftan Grafik 4'te görüleceği üzere, Bütçe Kanunlarıyla tahsis edilen payların tamamının çeşitli gerekçelerle ilgili Bakanlık tarafından zaman zaman ajanslara aktarılmadığı, son yıllarda ise bu konuya hassasiyet gösterildiği görülmektedir.

Grafik 4: Bütçe Kanunu ile Tahsis Edilen Paylar ile Bunların Ajanslara Aktarım Tutarları (Bin TL)

Ajans gelirlerinin kaynakları itibari ile dağılımı Grafik 5’de gösterilmektedir. Buna göre, 2008-2018 döneminde konsolide gelir rakamları içerisindeki en önemli pay %66 ile vergi gelirleri üzerinden aktarılan (merkezi pay) ödeneklere aitken en düşük pay %1 ile sanayi ve ticaret odalarına aittir. Görüldüğü üzere, toplam gelirlerin üçte ikisini oluşturan merkezden aktarılan ödenekler, ajansların faaliyetlerine devam edebilmelerinin en temel kaynağıdır. Ajansların diğer önemli kaynağı ise gelirlerinin yüzde %33’ünü oluşturan yerel yönetim (belediye ve özel idare) paylarıdır.

Grafik 5: 2008-2018 Döneminde Kalkınma Ajansları Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Yerel Yönetim ve Ticaret/Sanayi Odası Payları

Ajansların en önemli gelir kaynaklarından biri yerel yönetim paylarıdır. Bölgede bulunan yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerinde gelir yapısından doğrudan etkilenen söz konusu payların hesaplanması, tahsil edilmesi ve takip süreçlerin çeşitli sorunlar yaşanmaktadır.

Ticaret ve sanayi odası payları ise, ajansların toplam gelirler içerisinde sınırlı bir düzeyde kalmakla birlikte ajans faaliyetlerine özel sektör temsilcilerinin ve dolayısıyla özel sektörün katılımını sağlaması açısından önemli bir yere sahiptir. Yerel yönetim paylarının tahsil ve takibinde yaşanan sorunlar, ticaret ve sanayi odası paylarında genel olarak yaşanmamakla birlikte bazı odalarda benzer problemler bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar

Avrupa Birliğine üye ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıklar ve ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki dengesizliklerin azaltılması ile sosyo-ekonomik entegrasyon ve uyumu sağlamak için bölgesel politikalar geliştirilmiştir. AB bölgesel politikası, bölgeler arası farklılıkları gidererek kalkınmanın yaygınlaşması amacıyla gündeme gelmiş bir ortak politika olup, birliğin ana ekseninde yer almaktadır. Söz konusu politikalar birlik üyesi ülkeler için geçerli olduğu gibi birliğe aday ülkeler için de geçerlidir.

Ülkemizin 1999 yılında Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi için yerel uzmanlaşma sürecinin hızlandırılması, yerel girişimciliğe canlılık kazandırılması ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi yoluyla bölge ekonomisine dinamizm katılarak rekabet gücünün artırılması ve AB bölgesel politikalarına uyum yönünde adımlar atılması istenmiştir. Bu süreçte, AB'nin en somut beklentisi bölgesel kalkınma ajanslarının tesis edilmesi olmuş ve önce Avrupa Birliği İstatistik Bölge Sınıflandırmasına (NUTS 2) uygun olarak 26 bölge belirlenmiş, ardından 5449 sayılı Kanun ile bu bölgelerde kalkınma ajansları kurulmuştur.

Kalkınma ajansları, AB'ye katılım öncesinde ve üyelik sonrasında ülkemizin yapısal fonlardan etkin bir şekilde yararlanabilmesine imkân tanıyan kurumsal altyapılardır.

Bölge planlarının hazırlanmasında, bölgesel stratejilerin geliştirilmesinde ve paydaşlar arasında işbirliğinin tesis edilmesinde önemli görevler üstlenen ajansların kuruluş amaçlarından biri de, AB'ye katılım öncesinde ve üyelik sonrasında ülkemizin yapısal fonlardan etkin bir şekilde yararlanabilmesini sağlamaktır. Nitekim 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, "*AB ile müzakerelerin başlaması halinde bölgesel gelişme için tahsis edilecek kaynakların katlanarak artacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, ülkemizin hem müzakere sürecinde yararlanılabilecek büyük ölçekli hibe kaynaklardan, hem de üyelik sonrasında kullanılacak olan yapısal fonlardan etkin bir şekilde yararlanabilmesi fırsatını yakalayabilmesi, bölgelerde*

kurumsal altyapının hazırlanmasını bir zorunluluk haline getirmektedir. Aksi takdirde kurumsallaşma sağlanamadığı için ülkemize Ekonomik ve Sosyal Uyum başlığı altında sağlanan hibelerin büyük miktarını oluşturan bölgesel programlara ayrılan kaynaklar kullanılamayacaktır. Bu hem hibelerin geri dönmesi hem de yapısal fonlara hazırlıkta büyük ve önemli bir eksiklik anlamına gelecektir” denilerek AB bölgesel fonlarından yararlanma konusunda ajansların gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu kapsamda ajansların kuruldukları günden bu yana tamamladıkları veya devam eden proje sayıları Tablo 13’de gösterilmektedir.

Tablo 13: Ajansların Tamamlanan ve Devam Eden Proje Sayıları

Ajans Adı	IPA I (2007-2013)	IPA II (2014-2020)	Diğer AB Kaynakları	AB Dışındaki Uluslararası Kaynaklar	Toplam
AHİKA	3	0	1	0	4
ANKARAKA	2	1	3	0	6
BAKA	1	0	0	0	1
BAKKA	0	0	0	0	0
BEBKA	0	2	1	1	4
ÇKA	0	2	0	0	2
DAKA	2	1	1	0	4
DİKA	4	0	1	0	5
DOĞAKA	3	1	2	0	6
DOKA	6	0	2	1	9
FKA	2	2	0	0	4
GEKA	0	0	2	0	2
GMKA	2	1	0	0	3
İKA	1	1	0	0	2
İSTKA	0	0	1	0	1
İZKA	0	1	5	2	8
KARACADAĞ	2	0	1	0	3
KUDAKA	2	3	0	0	5
KUZKA	0	1	1	0	2
MARKA	4	3	11	0	18
MEVKA	0	0	5	0	5
OKA	6	0	6	0	12
ORAN	3	0	0	0	3
SERKA	0	4	0	0	4
TRAKYA	1	3	1	0	5
ZAFER	3	1	4	0	8
TOPLAM	47	27	48	4	126

Tabloya göre 26 ajansta toplam 126 adet tamamlanan veya devam eden proje bulunmakta olup, bunun 122’si AB fonları, 4’ü ise diğer uluslararası fonlarla ilgilidir. Ajans bazında ortalama 4,8 adet projeye tekabül eden bu sayı ile ilgili 15 ajans ortalamanın altında kalmaktadır. Bu konuda MARKA ve OKA sırasıyla 18 ve 12 proje sayısı ile ilk iki sırada yer almakta iken; BAKA ve İSTKA’da bu sayı 1 proje ile sınırlı kalmıştır. BAKKA’nın ise kurulduğu tarihten bugüne kadar tamamlanan veya devam eden projesi bulunmamaktadır.

AB fonları dışındaki uluslararası kaynaklardan yararlanmak üzere sunulan proje sayısı ise 4 ile sınırlı kalmıştır.

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde “ajansların kuruluşu ve işler hale getirilmesiyle, AB katılım öncesi hibeleriyle desteklenen bölgesel programların yerelde bu birimler tarafından koordine edilmesi ve uygulanması planlanmaktadır” denilmektedir. Bu doğrultuda ajanslar yararlanıcı sıfatıyla kendileri proje ürettikleri gibi projelere ortak da olmuşlardır. Ayrıca ajanslara verilen koordinasyon görevi doğrultusunda diğer kurum ve kuruluşların proje üretme kapasitelerine teknik destekler verilmiş ve böylece bunların da AB fonlarından yararlanmalarına imkân tanınmıştır. AB uzantılı olup tamamlanan veya devam eden 122 projedeki ajansların konumu ile bütçe bilgileri ise Tablo 14’te gösterilmektedir.

Buna göre ajansların faaliyetleri sonucunda bugüne kadar toplam 259.754.742- € AB kaynağı ülkemize tahsis edilmiştir.

Tablo 14: AB’ye Sunulan Projeler Kapsamında Elde Edilen Kaynak Tutarı

Kalkınma Ajansının Projedeki Konumu	Projenin Durumu	Proje Sayısı	Toplam Bütçe (€)	AB Katkısı (€)	Ulusal Katkı (€)
Yararlanıcı	Tamamlanan	45	94.732.546	78.478.577	16.303.420
	Devam Eden	13	66.335.001	57.896.352	8.438.649
Ortak	Tamamlanan	29	13.215.090	11.149.644	1.296.798
	Devam Eden	11	17.170.217	14.612.658	2.462.559
Teknik Destek Sağlayan	Tamamlanan	16	63.571.371	72.786.548	12.826.541
	Devam Eden	8	29.714.225	24.830.962	4.883.263
TOPLAM		122	284.738.451	259.754.742	46.211.229

Ajanslar bugüne kadar genellikle yararlanıcı ya da ortak pozisyonunda uluslararası projelerde yer almışlardır. Dış kaynakların ülkemize kazandırılması açısından ajansların önemli bir role sahip olduğu dikkate alındığında, kişi başına düşen AB fonlarının ve diğer uluslararası kaynakların artırılması yönelik olarak ajansların katkı düzeyleri artırılmalıdır. Ayrıca ajansların yararlanıcı, ortak ya da teknik destek sağlayan konumu ile proje başvuru, kabul ve ret süreçleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda tüm yönleriyle gözden geçirilmeli, iyi uygulama örnekleri yaygınlaştırılmalı ve bu konuda gerekli koordinasyon ve uygulama görevini yeterince yerine getirmeyen ajansların bu eksikliklerini giderici tedbirler alınmalıdır.

8.7 Ajans Giderleri

Kalkınma Ajansları elde etmiş olduğu bu gelirleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 202'nci maddesinde belirtilen giderler için kullanmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre ajansların giderleri şunlardır:

- Plân, program ve proje giderleri.
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri.
- Araştırma ve geliştirme giderleri.
- Tanıtım ve eğitim giderleri.
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- Yönetim ve personel giderleri.
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ayrıca ajansların istihdam limitleri yanında yıllık personel giderleri ile ilgili olarak 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde kısıtlamaya gidilmiştir. Yıllık personel giderleri toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

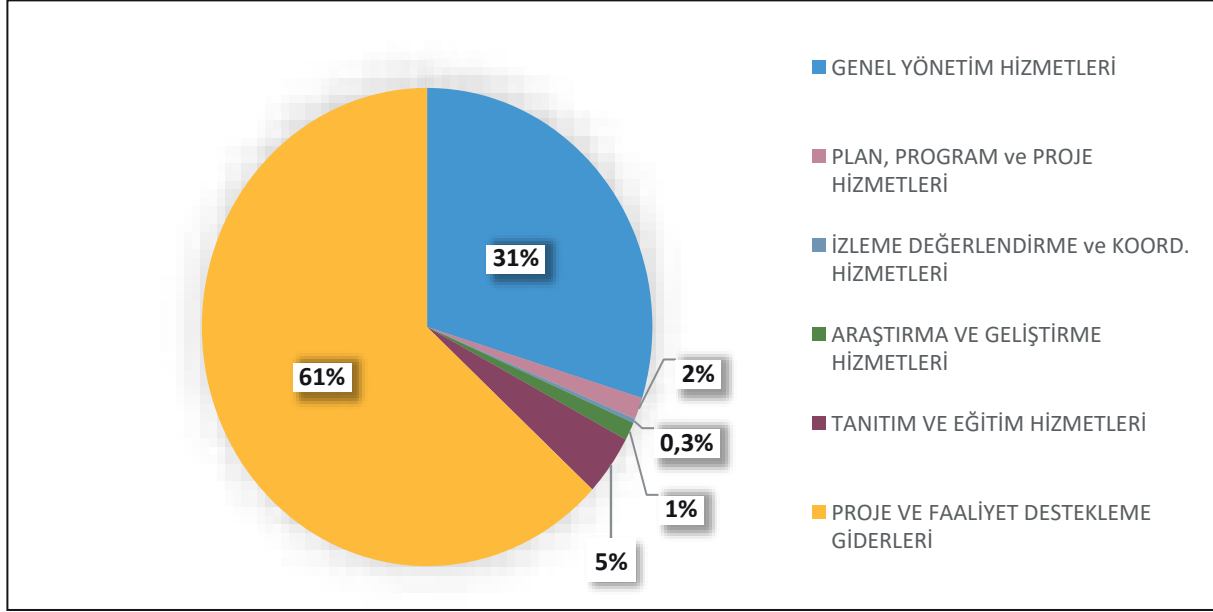
Ajansların fonksiyonel düzeyde 2008-2018 yılı gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri Tablo 15'de gösterilmektedir. Yılsonu gerçekleşme oranının ortalama % 30,45 seviyesi gibi oldukça düşük bir düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

Tablo 15: Kalkınma Ajansları Gider Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (Bin TL)

Fonksiyonlar	Ödenek	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
Genel Yönetim Hizmetleri	3.005.619	1.531.035	50,94%
Plan, Program ve Proje Hizmetleri	289.518	77.750	26,85%
İzleme Değerlendirme ve Koord. Hizmetleri	70.093	15.984	22,80%
Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	269.419	70.835	26,29%
Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	538.649	225.392	41,84%
Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri	11.977.353	2.997.018	25,02%
TOPLAM	16.150.651	4.918.013	30,45%

Diğer taraftan 2008-2018 dönemindeki bütçe gerçekleştirmelerinin fonksiyonlar itibariyle oransal dağılımları Grafik 6’da gösterilmektedir.

Grafik 6: Bütçe Gerçekleştirmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2018)



Buna göre bütçe gerçekleştirmelerinin % 61’ini destekleme giderleri oluşturmaktadır. Ajansların “destek verme” dışındaki diğer asli fonksiyonlarına harcanan kaynakların oranı ise % 8,3 ile sınırlı kalmıştır. Ajanslar kurulduğu günden bugüne kadar harcanan toplam kaynakların yaklaşık üçte biri genel yönetim hizmetleri için kullanılmıştır. Destek giderleri açısından bir kıyaslama yapılacak olursa verilen desteğin yaklaşık yarısı kadar genel yönetim gideri yapılmıştır.

8.8 Ajans Bilançoları

Her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip kalkınma ajanslarının mali tabloları denetim kapsamında ajans bazında alınarak detaylı olarak incelenmiş ve tespit edilen hususlara raporun ilgili bölümünde yer verilmiştir.

26 Kalkınma ajansının ayrı ayrı mali tablolarına bu rapor kapsamında yer verilmesi rapor kapsamını aşan nitelikte görüldüğünden, ajansların toplu bilançosunun sunulmasına karar verilmiştir. Bu amaçla 26 ajansın bilançoları Kalkınma Ajansı Yönetim Sisteminden (KAYS) alınarak birleştirilmiş ve kalkınma ajanslarının tümüne ilişkin tek bir bilanço elde edilerek aşağıda sunulmuştur.

Birleştirilmiş Bilanço (26 Ajans)

AKTİF HESAPLAR			PASİF HESAPLAR		
	Hesap Adı	2018 (TL)		Hesap Adı	2018 (TL)
	DÖNEN VARLIKLAR	2.429.584.070,31		KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	21.696.829,90
	HAZIR DEĞERLER	1.245.960.647,30		FAALİYET BORÇLARI	6.006.902,03
100	KASA HESABI	48,34	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	6.006.892,03
101	ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00	322	BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	10,00
102	BANKA HESABI	1.238.622.005,33		EMANET YABANCI KAYNAKLAR	4.920.689,15
103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-757.894,65	330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	1.533.166,93
104	PROJE ÖZEL HESABI	916.421,02	333	EMANETLER HESABI	2.253.226,87
105	DÖVİZ HESABI	3.949,23	339	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	1.134.295,35
106	DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-5.270,00		ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	10.388.835,52
108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	7.181.388,03	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	5.274.824,83
	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	280.570.165,00	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	4.971.695,34
110	HİSSE SENETLERİ HESABI	0,00	369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	142.315,35
111	ÖZEL KESİM TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	100.000,00		BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	380.403,20
112	KAMU KESİMİ TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	280.470.165,00	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	84.270,75
118	DİĞER MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00	379	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	296.132,45
	FAALİYET ALACAKLARI	594.417.143,36		GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	1.290.454,30	380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00
121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	557.469.144,92	381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
122	GELİRLERDEN TEHLİLİ VE TEHLİRLİ ALACAKLAR HESABI	34.633.081,17		DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	603.619,69	397	SAYIM FAZLALARI	0,00
127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	0,00	399	DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
128	SÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	3.656.835,00		UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	31.201.734,55
129	ŞÜPHELİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	-3.235.991,72		DİĞER BORÇLAR	8.500,00
	KURUM ALACAKLARI	594.555,70	430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	8.500,00
132	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN ALACAKLAR HESABI	0,00	439	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLARI HESABI	0,00
137	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	12.804.344,23		BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	31.192.677,80
138	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI KARŞILIĞI HESABI (-)	-12.212.796,77	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	31.192.677,80
139	DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	3.008,24	479	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	0,00
	DİĞER ALACAKLAR	5.024.579,71		GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	556,75
140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	5.024.579,71	480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	556,75
	STOKLAR	1.816.704,74	481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.770.435,00		DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
157	DİĞER STOKLAR HESABI	46.269,74	499	DİĞER ÇEŞİTLİ UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
158	STOK DEĞER DÜŞÜKLÜĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)	0,00		ÖZ KAYNAKLAR	2.527.562.205,78
	ÖN ÖDEMELER	284.638.795,65		NET DEĞER	965.476.661,69
160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	76.660,81	500	NET DEĞER HESABI	965.476.661,69
161	PERSONEL AVANSLARI HESABI	224.192,00		YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	522	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI	0,00
163	BÜTÇE DIŞI PROJE AVANSLARI HESABI	284.337.942,84		GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	1.234.949.686,47
164	AKREDİTİFLER HESABI	0,00	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	1.234.949.686,47
165	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00		GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-240.711.575,95
	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	16.560.261,15	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-240.711.575,95
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	463.287,31		DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	567.847.433,57
181	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	16.096.973,84	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	567.847.433,57
	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	1.217,70	591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	0,00
197	SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,00			
198	DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	1.217,70			
	DURAN VARLIKLAR	150.876.699,92			

	FAALİYET ALACAKLARI	192.166,72			
220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	54.251,72			
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	0,00			
226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	137.656,25			
227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	258,75			
	KURUM ALACAKLARI	0,00			
232	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00			
237	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00			
238	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI KARŞILIĞI HESABI (-)	0,00			
239	DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00			
	MADDİ DURAN VARLIKLAR	144.478.174,12			
250	ARAZİ VE ARSALAR HESABI	9.597.586,96			
252	BİNALAR HESABI	130.964.855,33			
253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	1.964.541,09			
254	TAŞITLAR HESABI	4.316.176,11			
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	35.044.337,24			
256	DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00			
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-43.324.375,87			
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	5.915.053,26			
259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00			
	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	555.643,55			
260	HAKLAR HESABI	12.614.868,78			
262	KURULUŞ VE ÖRGÜTLENME GİDERLERİ HESABI	0,00			
264	ÖZEL MALİYETLER HESABI	9.323.841,81			
267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	1.416,00			
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-21.384.483,04			
	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	5.600.955,78			
280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	2.094.203,68			
281	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	3.506.752,10			
	DİĞER DURAN VARLIKLAR	49.759,75			
293	GELECEK YILLAR İHTİYACI STOKLAR HESABI	0,00			
294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	440.088,08			
297	DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00			
299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-390.328,33			
		0,00			
	AKTİF TOPLAMI	2.580.460.770,23		PASİF TOPLAMI	2.580.460.770,23
		0,00			0,00
		0,00			0,00
	NAZIM HESAPLAR	915.150.106,58		NAZIM HESAPLAR	915.150.106,58
	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	41.171.263,22		NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	41.171.263,22
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	41.171.263,22	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	41.171.263,22
	TAAHHÜT HESAPLARI	873.978.843,36		TAAHHÜT HESAPLARI	873.978.843,36
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	873.978.843,36	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	873.978.843,36
		0,00			0,00
	GENEL TOPLAM	3.495.610.876,81		GENEL TOPLAM	3.495.610.876,81

8.8 Tespit ve Değerlendirmeler

8.8.1 Ayrı Planlama Birimine Sahip ve Planlama Konusunda Uzmanlığı Olan Kalkınma Ajanslarının Bir Kısımının Stratejik Planlarını Hizmet Alımı Yolu ile Ücret Karşılığı Hazırlatmaları Kamu Kaynaklarının Doğru Kullanımı Açısından Uygun Değildir.

5018 sayılı Kanuna tabi olan kurumların stratejik plan hazırlama zorunluluğu bulunmaktadır. “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümlerine göre işletilen süresin devamında performans programı ve faaliyet raporu hazırlanmaktadır. 5018 sayılı Kanun’a tabi olmayan kalkınma ajanslarının ise hukuken stratejik plan hazırlama sorumluluğu bulunmamaktadır.

Ancak 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince ajanslar, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek gibi stratejik görevleri olan kurumlardır.

Bunun yanında, 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8’inci maddesi gereğince kalkınma ajansları bölge planlarını hazırlamaktan sorumlu kuruluşlardır. Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan planlar olup bölgesel gelişme açısından stratejik dokümanlardır. Bu doğrultuda Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2017 Yılı Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarının “Kurumsal Stratejik Plan” başlıklı kısmında bölge planlarında yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi açısından ajansların stratejik plan hazırlamaları gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Aynı Bakanlık tarafından ajanslara gönderilen 2018 Yılı Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarında “Kurumsal Stratejik Plan”a yer verilmemiş Sonuç Odaklı Program (SOP) yaklaşımına detaylı olarak değinilmiştir.

SOP; Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde belirtilen bölgesel program tanımına uygun olarak, stratejik olarak belirlenmiş kalkınma hedeflerini yakalamak üzere, belirli bir sektör, tema veya mekânda kalkınma sonuçları elde etmek amacıyla alt program, tedbir, proje ve faaliyetleri içeren, nitelikli analize dayanan, ilgili kurumlarla işbirliği halinde hazırlanan, ölçülebilir sonuç ve çıktı hedefleri olan orta vadeli (tercihen 3 yıllık) programlardır.

Bakanlıkça, Ajanslardan organizasyon yapısı, insan kaynakları, kurumsal iletişim gibi konulardaki faaliyetlerini içermek üzere ayrıca bir Kurumsal Gelişim SOP’u hazırlamaları istenmiştir. 2018 yılında ajanslardan talep edilen SOP’lar stratejik planla ilişkili olsa da ajansların 5 yıl için hazırladıkları stratejik planları ikame eden dokümanlar değildir.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda 9 ajansta stratejik plan bulunmadığı tespitine yer verilmiş olup, 2018 yılında yapılan incelemede, 20 ajansın stratejik plana sahip olduğu, 4 ajansın ise stratejik plan hazırlık çalışmalarını sürdürüldüğü anlaşılmıştır. Halen stratejik planı olmayan 2 ajans (DİKA ve BAKKA) bulunmaktadır.

Ajansların stratejik planlarını hangi yöntemle hazırladıklarına bakıldığında, 20 ajansın Stratejik Planlarını kendi uzman personeli eliyle yapmış olduğu, bazı ajansların (BAKKA, ÇKA, FKA, SERKA) ise hizmet alımı yolu ile ücret karşılığı plan hazırladıkları görülmüştür. Hizmet alımı ile stratejik planlarını hazırlayan ajanslar bu hizmet karşılığı toplam 266.912 TL (BAKKA:15812 TL, ÇKA:54.870 TL, FKA: 26.550 TL, SERKA: 89.680 TL) kamu kaynağı harcamıştır. DİKA ise hizmet alımı yolu ile stratejik plan hazırlanması için 80.000 TL bütçe ayırmıştır.

Ajanslar ayrı planlama birimi olan, bölge planlarını kendi imkânları ile hazırlayan, bu alanda yeterli uzman personele sahip kuruluşlardır. Ajansların kendi imkânları dâhilinde yapacakları bu gibi işler için hizmet alım yöntemine başvurmalarının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından doğru olmadığı değerlendirilmektedir.

8.8.2 Çalışma Programları Usul ve Esaslarının Hazırlanması ile Ajanslara Gönderilmesine İlişkin Mevzuatta Bir Takvim Belirlenmemesi, Bütçelerin Onaylanma ve Yürürlüğe Girmesinde Gecikmelere Neden Olmaktadır.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi “*Bütçenin hazırlanması ve kabulü*” başlıklı 205’inci maddesinde;

“Ajans, Cumhurbaşkanlığınca bu Bölümde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlar. Ulusal ve bölgesel düzeydeki plân ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında yönetim kuruluna sunulur.

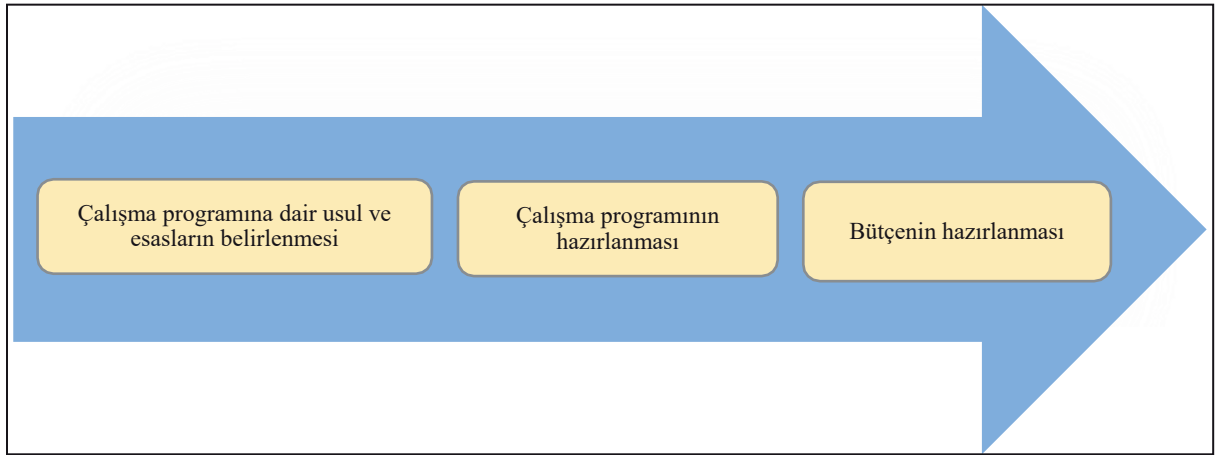
Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına gönderilir.” denilmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin “*Çalışma Programı*” başlıklı 21’inci maddesinin birinci fıkrasında; “*Ajans çalışma programı, Genel Sekreter tarafından hazırlanır ve en geç ağustos ayının ilk haftası içinde Yönetim Kuruluna sunulur. Yönetim*

Kurulu tarafından kabul edilen çalışma programı en geç eylül ayının ilk haftası Bakanlığa sunulur ve Bakanlık tarafından aralık ayının on beşine kadar onaylanır” denilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise ajans çalışma programının Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara uygun olarak hazırlanacağı hükmüne yer verilmektedir.

Bu hükümler birlikte değerlendirildiğinde, Şekil 8’de görüleceği üzere bütçe hazırlık sürecine başlanabilmesi için öncelikle Bakanlık tarafından çalışma programına ait usul ve esasların belirtilen takvimi aksatmayacak şekilde tespit edilip yayınlanması gerekmektedir. Çünkü bu esaslar hem çalışma programı hem de bütçe hazırlığına dayanak teşkil eden temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Ancak mevzuatta usul ve esasların hangi tarihe kadar Bakanlıkça hazırlanacağı ve ajanslara gönderileceğine dair bir düzenleme bulunmamaktadır.

Şekil 8: Çalışma Programı Süreci



Her yıl Bakanlıkça belirlenen çalışma programına ait usul ve esasların Ajanslara gönderilme tarihleri ise Tablo 11’de gösterilmektedir.

Tablo 16: Çalışma Programı Usul ve Esaslarının Ajanslara Gönderilme Tarihleri

Bütçeleme Yılı	Usul ve Esasın Gönderilme Tarihi
2014	29.08.2013
2015	2.09.2014
2016	7.09.2015
2017	21.12.2016
2018	23.10.2017

Tablodan görüleceği üzere, bütçe hazırlıkları takviminden önce ajanslara gönderilmesi gereken usul ve esasların daha sonra gönderildiği tespit edilmiştir. Bunun sonucunda çalışma programı ile bütçe hazırlık, onay ve kesinleşme süreçleri mevzuatta belirtilen sürelerde yapılamamakta, faaliyetlerde gecikmeler meydana gelmektedir.

2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu’nda da bu tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen usul ve esaslar Bakanlık tarafından 2018 yılında da zamanında yayınlanamamıştır.

Diğer taraftan bütçeler mevzuata uygun tarihlerde yönetim kurulu tarafından onaylansa bile sonradan gönderilen usul ve esaslara göre revizyon yapılma durumu meydana gelebildiğinden önceki çalışmalar anlamını yitirmektedir. Bu gibi hususların önüne geçilebilmesi açısından usul ve esasların hangi tarihe kadar Bakanlıkça hazırlanacağı ve ajanslara gönderileceğine dair mevzuatta düzenleme yapılmalıdır.

8.8.3 Bütçeleme Takvimindeki Uyumsuzluk Dolayısıyla Kesinleşmiş Bütçe Rakamları Yerine Geçici Bütçe Rakamları Üzerinden Hesaplama Yapılmaktadır

Ajansların en önemli gelir kaynağı olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Bütçesinde yer alan transfer ödeneği (merkezi pay) dır. Bu pay ajans gelirlerinin % 66'sına tekabül etmektedir. Transfer ödeneğine ilişkin temel süreçlerde Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı rol oynamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 17'nci maddesine göre kurumların bütçe gelir ve gider teklifleri eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilmektedir. Yapılan müzakerelerin ardından Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmaktadır. TBMM Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmelerden sonra Bütçe Kanun Tasarısı ve Kesin Hesap Kanun Tasarısı ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülerek mali yılbaşına kadar karara bağlanmaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı içerisinde yer alan Kalkınma Bakanlığının bütçe teklifindeki kalemlerden birisi de transfer ödeneğidir. Söz konusu ödenek, bir önceki yılın gerçekleşen bütçe rakamlarına göre hesaplanmakta ve eylül ayı sonuna kadar bütçe teklifi ile birlikte Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Transfer ödeneğinin hesaplandığı Haziran-Eylül döneminde bir önceki yılın kesin hesap rakamları henüz TBMM tarafından onaylanmadığından Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü web sitesinde yayınlanan geçici bütçe rakamları dikkate alınmaktadır. Kanunda yer alan düzenleme ile fiili uygulamanın örtüşmemesinden kaynaklanan bu durum, Tablo 12'nin "(a) – (b)" sütunundaki fark kadar daha düşük matrahlar üzerinden merkezi payın hesaplanmasına sebep olmaktadır. Diğer taraftan aradaki farkın ortaya çıktığı dönemde kurum bütçesi onaylanmış olduğundan, fark üzerinden yeniden hesaplama yapılma imkânı da kalmamaktadır.

Uygulamada meydana gelen bu tür olumsuzlukların giderilmesi için mevzuatta değişiklik yapılarak kesinleşmiş bütçe rakamları üzerinden transfer ödeneğinin hesaplanması sağlanmalıdır.

8.8.4 Ajans Gelirlerinden Olan Yerel Yönetim Paylarının Hesabında 5449 Sayılı Kanun'un Konuya İlişkin Hükmü Uygulanmamaktadır

Yapılan denetimlerde, 5449 sayılı Kanun'a göre, yerel yönetim paylarının yerel yönetimlere ait bir önceki yıl gerçekleşen bütçe geliri üzerinden hesaplanması gerekirken, uygulamada ancak iki yıl öncesine ait gelirlerinin dikkate alınabilmesi nedeniyle Kanun hükmünün uygulanmadığı tespit edilmiştir. .

5449 sayılı Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" fonlar başlıklı 19'uncu maddesinin "d" fıkrası ajans gelirleri içerisinde önemli yer tutan yerel yönetim payının nasıl ve ne oranda hesaplanacağını şu ifadelerle açıklamıştır: "Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay."

Görüldüğü üzere, pay hesabının yapılmasına esas teşkil eden unsur il özel idare ve belediyelerin bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleridir. Kanun'un lafzından anlaşıldığı üzere 2018 yılında yerel yönetimlerin aktarması gereken payın hesabında "bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri" ifadesine uygun olarak 2017 yılı geliri esas alınması gerekmektedir. Ayrıca, aynı maddenin "g" fıkrası gereğince de bu payların, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından her yıl haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerekmektedir.

Ancak, uygulamada Kanun hükmüne göre bir önceki yıl değil, 2 önceki yıl gerçekleşen bütçe geliri (gelir kesin hesabı) dikkate alınabilmektedir. Zira 2018 yılı örneğinden yola çıkılacak olursa, ajanslar 2018 yılı bütçe hazırlıklarına 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin bütçeye ilişkin 205'nci maddesi gereği 2017 yılı Haziran ayı içerisinde başladıklarından, 2017 yılı Haziran ayında yerel yönetimler için 2017 yılı bütçesi uygulamaya devam etmektedir. Bu nedenle, 2017 yılı için gerçekleşen bütçe gelirinden söz edilemeyeceği için, ajanslar 2018 yılı bütçesini, yerel yönetimlerin 2016 verilerini (kesinleşmiş gelirleri) esas alarak oluşturmak zorunda kalmaktadır. Bunun neticesinde de, 2018 yılı Haziran ayı sonuna kadar ajanslara aktarılması gereken pay yerel yönetimlerin 2017 yılında değil 2016 yılında gerçekleştirdiği bütçe geliri üzerinden gerçekleşmektedir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı öncesinde, kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Kalkınma Bakanlığı, 'Bir önceki yıl' tabirinden hangi yılın anlaşılması gerektiği konusuna ilişkin tereddütü gidermek amacıyla İstanbul Kalkınma Ajansı'na yazdığı yazı da (21.09.2011 tarih ve 3462 sayılı yazı) şu ifadelerle yer vermiştir:

"...Bütçe taslaklarının oluşturulması için ise bütçenin gelir kalemlerini oluşturan payların bilinmesi gerekmektedir. Ancak bir sonraki yılın bütçe hazırlıkları bakımından, içinde

bulunulan yıla ilişkin gerçekleşme veya kesinleşme tutarları, henüz yıl tamamlanmadığı ve gerçekleşme tutarları bilinmeyeceği için esas alınamaz. Bu nedenle bir önceki seneye gitmek ve 'içinde bulunulan yılda bilinen bir önceki yılda gerçekleşen/kesinleşen bütçe tutarlarını' kabul etmek gerekecektir. Buna göre, ajansın 2012 yılı bütçe hazırlıkları için 2010 yılı gerçekleşme ve kesinleşme tutarlarını, 2013 yılı bütçe hazırlıkları için ise 2011 yılı gerçekleşme ve kesinleşme tutarlarını kabul etmek ve bu tutarlar üzerinden...payları hesap ve Kabul etmek gerekmektedir..."

Ayrıca, 'Bir önceki yıl' tabirinden hangi yılın anlaşılması gerektiği konusunda İstanbul Kalkınma Ajansı ile Küçükçekmece Belediyesi arasındaki anlaşmazlık yargıya yansımış ve kesinleşmiş kararda yukarıdaki görüş paralelinde çıkmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Kesin Hesap" başlıklı 64'üncü maddesinde aynen "*Her yıl bütçesinin kesin hesabı, belediye başkanı tarafından hesap döneminin bitiminden sonra nisan ayı içinde encümene sunulur. Kesin hesap, belediye meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanır. Kesin hesabın görüşülmesi ve kesinleşmesinde, bütçeye ilişkin hükümler uygulanır.*" ifadelerine yer verilmiştir. Benzer hükümler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da yer almaktadır. Kanun'un kesin hesaba ilişkin 47'nci maddesine göre kesin hesap il genel meclisinin mayıs ayı toplantısında görüşülerek karara bağlanmaktadır. Buradan da anlaşıldığı üzere, yerel yönetimlerin gelir gerçekleştirmelerini gösteren kesin hesapları (gelir kesin hesabı) ancak mayıs ayı içerisinde karara bağlanabilmektedir.

2018 yılı örneğinden hareket edecek olursak, aslında yerel yönetimlerin paylarını yatıracağı tarih olan 2018 Haziran ayından 1 ay önce yerel yönetimlerin pay hesabına ilişkin kesin gelir kalemleri belli olmaktadır. Ancak, yukarıda açıklanan bütçe hazırlama takvimi nedeniyle 2018 payları için Kanun'da yer alan bir önceki yıl değil, iki yıl öncesine ilişkin rakamlar esas alınmaktadır.

5449 sayılı Kanun'un 19'uncü maddesinin fiilen uygulama imkânı bulunmadığından madde metninin uygulama paralelinde "...en son gerçekleşen bütçe geliri üzerinden..." şeklinde değiştirilmesi için Bakanlığın gerekli adımları atması gerektiği değerlendirilmektedir.

8.8.5 Kalkınma Ajanslarının Harcırâh Uygulamaları Arasında Önemli Farklılıklar Bulunmaktadır

6245 sayılı Harcırâh Kanunu'nun kapsam maddesinde aynen;

"Madde 1 - a) Umumi Muvazeneye dâhil dairelerle mülhak ve hususi bütçeli idareler (Köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler;

b) Hususi kanunlarla kurulmuş banka ve teşekküller; (Denizcilik Bankası Türk Anonim Ortaklığı, Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Ortaklığı ve Türk Havayolları Anonim Ortaklığı hariç);

c) Yukarıdaki (a) ve (b) fıkralarında yazılı daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseler; tarafından ödenecek harcırah 6245 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.” ifadelerinde yer verilmiştir.

5449 sayılı Kanun’la kurulmuş bulunan Kalkınma Ajansları, hukuken 6245 sayılı Kanun’un kapsam maddesinde sayılan kurum ve kuruluşlar arasında yer almamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş sürecinden sonra, ajanslara ilişkin en kapsamlı düzenleme olan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde, kalkınma ajanslarında çalışan personelin harcırah açısından hangi düzenlemelere tabi olduğuna ilişkin bir düzenleme olmadığı gibi, 6245 sayılı Harcırah Kanunu’na tabi olacağına ilişkin de bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Ajans personelinin 6245 sayılı Kanun’a tabi tutulması, özünde bir idari işlem olan YPK kararı ile yapılmıştır. 26/04/2016 tarih ve 2016/9 sayılı Yüksek Planlama Kurulu (YPK) Kararı’nın 4’üncü maddesi ile 28/08/2006 tarih ve 2006/59 sayılı YPK Kararında değişiklik yapılmış ve “Ajans personeli, yurt içi ve yurt dışı görevlendirmelere dair diğer hususlarda 6245 sayılı Harcırah Kanunu’na tabidir” denilerek, ajans personeli 6245 sayılı Harcırah Kanunu’na tabi tutulmuştur. Ancak, gündelik miktarını belirleme yetkisi ajans yönetim kurullarına bırakılmıştır. Görüldüğü üzere, YPK Kararının yukarıdaki hükmü ile 6245 sayılı Kanun’un kapsam maddesi dolaylı olarak genişletilmiştir.

Yapılan bu değişiklik ajanslar arasında farklı hukuki yorumlara neden olmuştur. Bazı ajanslar, “bir kanunun kapsamının ancak yine kanun ile genişletilebileceği, idari makamların, Yürütmenin görev alanına girmeyen, yasama ya da yargı organlarının görev alanına giren bir konuda kendilerini görevli sayarak karar almasının idare hukuku açısından doğru bir tutum olmadığı” gerekçesi ile 6245 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasını hukuken tartışmalı bulmuştur.

Bahse konu 26/04/2016 tarih ve 2016/9 sayılı YPK kararından önce, her ajans kendi iç düzenlenmesini yapmış ve bu düzenlemelere uygun harcırah ödemiştir. Bu durum ajanslar arasında uygulama farklılıklarına yol açtığı için, YPK kararı ile uygulama birliğini sağlamak amacıyla, ajanslar 6245 sayılı Kanun’a tabi tutulmuştur.

Yapılan incelemelerde, 6245 sayılı Kanunun uygulanıp uygulanmayacağı hususu ile nasıl ve hangi yönleri ile uygulanacağı hususlarında ajanslar arasında uygulama farklılıkları olduğu tespit edilmiştir.

Harcırah Kanunu kapsamında bulunan kurumlarda çalışanlara harcırah ödenmesi, memuriyet mahalli dışında görevlendirilmelerine bağlıdır. Harcırah Kanunu Genel Tebliği’nde

(Seri No:41) ayrıntılı olarak memuriyet mahalli tanımı yapılmıştır. Ajansların memuriyet mahalli tanımını farklı değerlendirerek farklı uygulamalar yaptıkları görülmektedir. Bazı ajanslar bu tanımı esas alarak faaliyet gösterdikleri bölgelerde yer alan iller arasında yapılan görevlendirmelerde personele gündelik öderken, bazı ajanslar memuriyet mahalli tanımını ajansın kurulu olduğu bölgenin tamamı olarak kabul etmekte ve bölge içinde yapılan görevlendirmelerde gündelik ödememektedir.

Ajanslar arasındaki farklılıklardan birisi de sürekli görev harcırasına ilişkindir. Ajans merkezinden, farklı ildeki yatırım destek ofislerine veya yatırım destek ofislerinden farklı ildeki ajans merkezine sürekli olarak görevlendirilen personele 26 ajansın 14'ü (YPK kararı ve mülga Kalkınma Bakanlığı 30.10.2012-6013 sayılı görüş yazısını gerekçe göstererek) 6245 sayılı Harcırak Kanunu hükümleri çerçevesinde sürekli görev harcırakı ödemesi yaparken, 12 ajans bu görevlendirmede herhangi bir ödeme yapmamaktadır.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, hukuki tereddütlerin giderilerek, ajanslarda uygulama birliği sağlanması için, Bakanlık tarafından gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

8.8.6 Kalkınma Ajanslarının Farklı Toplu İş Sözleşmelerine Taraf Olmaları, Ajans Personelleri Arasında Başta Ücret Olmak Üzere Ek Mali ve Sosyal Hakları Açısından Farklı Uygulamalara Yol Açmaktadır

Kalkınma Ajansları kurulduğunda personele ödenecek ücretin alt ve üst sınırları Yüksek Planlama Kurulu kararı ile belirlenmekte ve her ajans kendi koşulları çerçevesinde Yönetim Kurulu kararı ile bahsi geçen sınırlar dâhilinde ücret belirlemesi yapmakta idi. Ancak Ajans personelinin 2012 yılı itibarıyla 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamına alınması ile ajansta 2012 öncesi ve sonrası istihdam edilen personel arasında dikkate değer ücret farklılıkları oluşması üzerine ajans personelleri arasında sendikalaşma süreci başlamış ve bahsi geçen ücret farklılıkları toplu iş sözleşmesi ile giderilmeye çalışılmıştır. Aradan geçen 7 yıllık sürede sendikalaşma sürecine dâhil olan kalkınma ajanslarında (KARACADAĞ dışında 25 ajans) birbirinden oldukça farklı toplu iş sözleşmeleri uygulanmıştır.

Ajansların farklı nitelikli toplu iş sözleşmelerine taraf olmaları ajans personelinin ücret vb. hak ve yükümlülüklerinin farklılaşmasına neden olmuştur. Her toplu iş sözleşmesi farklı ödeme kalemlerine, ya da farklı tutarda haklara sahip olabilmektedir. Örneğin, 25 ajans iş hukuku çerçevesinde personel ödemelerini çalışılan ayı müteakip öderken, bir ajans (ORAN) toplu iş sözleşmesindeki bir hükme dayanarak peşin olarak ödemektedir. Aynı şekilde bazı yardım kalemleri (eğitim yardımı, bayram yardımı vb.) bazı ajanslarda uygulanırken, bazı ajanslarda uygulanmamaktadır.

Ajansların koordinasyonundan sorumlu olan Bakanlık tarafından bugüne kadar bu sürece müdahil olunmamış ve aynı mevzuata tabi, aynı nitelikler aranarak istihdam edilen 26 kalkınma ajansındaki personelin özlük haklarında önemli farklılıklar oluşmuştur.

İş hukukuna tabi olarak çalışan kalkınma ajansı personelinin sendikaya üye olma ve toplu iş sözleşmesi yapma hakları gerek Anayasa ve kanunlarla, gerekse Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla tanınmıştır. Ajansların sendikal hakları konusundaki yargısal içtihatlar da bu yöndedir.

Ancak müstakil tüzel kişiliklere haiz olmakla birlikte aynı mevzuat ve aynı amaç için kurulmuş olan 26 kalkınma ajansında oluşan farklı ücret rejimleri bu kurumlar arasındaki iş barışını etkilediği gibi standardizasyonu da bozmaktadır.

Kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının, işçi tarafının taleplerine müdahalesi ile yönlendirmesi mümkün ve hukuka uygun olmamakla birlikte koordinasyonlarından sorumlu olduğu işveren kalkınma ajanslarının sendikalaşma ve toplu iş sözleşmesi ile tanınan ek haklar yönünden ajansların koordinasyonunu sağlaması, TİS içeriklerindeki farklılıkların makul seviyede tutulması için gerekli önlemleri alması hukuken mümkündür.

Bu nedenle, kalkınma ajanslarının aynı işveren sendikası ile temsil edilmesi yoluyla, tüm ajanslarda standart bir TİS sözleşmesi uygulanmasının sağlanmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

8.8.7 Ajanslara Yatırılması Gereken Yerel Yönetim Payları Kapsamının Detaylı Düzenlenmemesi, Belediyeler ile Ajanslar Arasında Borç-Alacak Anlaşmazlığına Neden Olmakta ve Ajansların Mali Yapısı Üzerinde Risk Oluşturmaktadır

5449 sayılı Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesinde;

"d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay." ajansların gelirleri arasında sayılmıştır. 09.09.2011 tarih ve 28049 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2011/2168 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de belediyelerin kalkınma ajanslarına aktaracakları bütçe katkı payı oranı yüzde birden binde beşe düşürülmüştür.

Maddede bahsedilen “*borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere*” ifadesinin neleri kapsadığı, neleri kapsamadığı konusunda gerek Kanun’da gerekse ikincil mevzuatta yeterli açıklıkta düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, uygulama açısından tereddüt yaratabilmekte, özellikle belediyeler ile ajanslar arasında anlaşmazlıklar söz konusu olabilmektedir. Pay yükümlülüğü olan bazı belediyeler mevcut hükmü lehlerine yorumlayarak, kendi hesap yöntemlerine göre ajansa olan borçlarını belirlerken, ajanslar farklı yöntemle belediyeden olan pay alacaklarını belirleyebilmekte, bunun sonucunda, belediyenin ajansa olan borç tutarı ile ajansın belediyeden olan pay alacağı rakamsal olarak farklılaşmakta ve her iki kamu kurumu da farklı tutarları mali tablolarına yansıtılmaktadır.

Bazı Belediyeler ile kalkınma ajansları arasında yaşanan “*tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri*”nin neler olduğu konusundaki tereddütü gidermek ve oluşan sorunları çözmek adına Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı (DPT) ve İçişleri Bakanlığı tarafından bazı tedbirlerin alındığı anlaşılmıştır. Bu kapsamda, 22.10.2010 tarih ve 3956 sayılı DPT yazısına istinaden 10.11.2010 tarih ve 30649 sayılı İçişleri Bakanlığı yazısı ile tüm belediye ve il özel idarelerine toplam gelirden hariç tutulacak tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri (detaylı hesap planında yer alan bütçe gelirleri hesabının 4 düzey ekonomik kod detayı üzerinden) bildirilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun’un 19’uncu maddesinin 1’nci fıkrası (d) bendinde yer alan “...*belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere ...*” hükmündeki “*borçlanma*” ifadesinden ne anlaşılması gerektiği, belediyelerin yatıracığı ajans payının hesabına borçlanmaların dâhil edilip edilmeyeceği, edilmesi durumunda hangi borçlanma kalemlerinin dikkate alınması gerektiği konularında detay düzenleme bulunmadığından ajanslarla belediyeler arasında yer yer anlaşmazlık söz konusu olmaktadır. Bazı belediyeler borçlanmanın hariç bırakılmasına ilişkin ifade nedeniyle, borçlanma tutarının toplam gelirden çıkarılabileceği şeklinde yorum yapmakta ve pay tutarını buna göre hesap etmektedir. Bunun karşısında ilgili kalkınma ajansı ise Kalkınma Bakanlığı yazı ve görüşlerine istinaden borçlanma tutarının gelirden düşülmemesi yaklaşımı ile pay tahakkuk ettirmektedir.

Kanun koyucunun 5449 sayılı Kanunda yer verdiği bu hükmün hangi amaçla konulduğunu anlamak için Kanun’un yürürlüğe girdiği 8.2.2006 tarihinde geçerli mevzuat düzenlemelerine bakılması gerekmektedir. Borçlanmanın hariç bırakılmasına ilişkin ifade, 5449 sayılı Kanun’un yayımlandığı tarihte yürürlükte olan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile İl Özel İdaresi Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği hükümleri uyarınca borçlanmanın kurumların gelir kalemleri arasında yer almasından kaynaklanmıştır. Kanun koyucu, borçlanmanın gelirden hariç tutulması gerektiği için bu hükme yer vermiştir. Ancak daha sonra yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile adı geçen yönetmelikler yürürlükten kaldırılmış olup, bu yönetmelikle borçlanma gelir unsuru olmaktan

çıkarılmıştır. Bu anlamda, Kanunda bahsi geçen “*borçlanmanın hariç tutulması*” amacı bu mevzuat düzenlemesi ile yerine getirilmiş olmaktadır.

Dolayısıyla, belediye ve il özel idarelerinin gelir kesin hesap cetvellerinde yer alan pay hesabına esas gelir kalemlerinin toplamından borçlanmanın çıkarılması ikinci kez borçlanmanın hariç tutulması anlamına gelecektir ki, bunun 5449 Sayılı Kanun’un amacına aykırılık teşkil ettiği açıktır.

Bu nedenle, kurumların bütçe geliri niteliğinde olmayan borçlanma tutarının, ajans katkı payı hesaplanırken bütçe gelirlerinden indirilmemesi gerekmektedir. Aksi uygulama ajansların eksik katkı payı almalarına, dolayısıyla mali yapılarının olumsuz etkilenmelerine neden olacaktır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile İstanbul Kalkınma Ajansı ve İzmir Büyükşehir Belediyesi ile İzmir Kalkınma Ajansı arasında yaşanan pay hesaplama yaklaşımı farkı belediyelerle ajanslar arasında yaşanan bu nitelikli soruna örnek gösterilebilir. Büyükşehir belediyeleri, ajansa yatıracakları katkı payı tutarını hesaplarırken borçlarını düşerek pay tutarına ulaşırken, ajanslar Kalkınma Bakanlığı görüşü doğrultusunda borçlanma tutarını düşmeden pay tutarını tahakkuk ettirmektedir. Dolayısıyla bu uygulama içinde olan belediyelerin ilgili ajansa borç miktarı ile ajansın belediyeden pay alacak miktarı farklılaşmaktadır. Bu durum, destek mevzuatı gereği borçlu bulunan belediyenin ajans desteklerinden yararlanamaması sonucunu doğurmaktadır. Oysa ajansların yönetiminde ilgili belediye başkanları bulunmakta ve ajanslara ilgili belediyelerce ciddi oranda mali katkı sağlanmaktadır. Bu sorun nedeniyle, belediyelerin destekten mahrum kalmaması ve aynı tutar üzerinden borç alacak ilişkisinin kurulması gerekmektedir.

Yukarıdaki açıklamada belirtildiği üzere, belediyelerin bütçe gelirleri kapsamında yer almayan borçlanma tutarının gerçekleşen bütçe gelirlerinden indirilmemesi gerektiği değerlendirilse de, Kanun’da yer alan ifadenin uygulamada tereddüt doğurduğu ve uygulama farklılığı yarattığı da bir gerçektir. Bu nedenle, ajansların mali yapılarını derinden etkileyen bu hususla ilgili, tereddütleri giderecek açıklıkta bir düzenlemenin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

8.8.8 Belediyelerden Talep Edilen Bilgilerin Verilmemesi Nedeniyle Ajansların En Önemli Gelir Kalemlerinden Olan Yerel Yönetim Katkı Payı Alacakları Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmekte ve Ajansların Pay Alacakları Gerçek Durumu Yansıtmamaktadır

5449 sayılı Kanun’un “Gelirler ve yönetilecek fonlar” başlıklı 19’uncu maddesinde, yerel yönetimlerden aktarılacak payların, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye

Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Bilgi toplama" başlıklı 189'uncu maddesinde; ajansların, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili oldukları, kendilerinden bilgi istenilenlerin bu bilgileri zamanında vermekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Yerel yönetim katkı paylarına ilişkin yapılan inceleme neticesinde, ajansların genel olarak pay ödeme sorumluluğu olan kuruluşlara zamanında bildirim yaptıkları görülmesine rağmen, özellikle bazı belediyeler tarafından ödeyecekleri pay tutarının hesabına ilişkin "gelir kesin hesabı" gibi kanıtlayıcı ve gerekli mali belgeleri göndermedikleri görülmüştür.

İlgili kurumların gerekli mali belgeleri göndermemesi durumunda ajansın hiçbir yaptırımını bulunmamaktadır. İlgili diğer kurumlar nezdinde de bu veriler ajanslarla paylaşılmadığı için ajansların ilgili belediye dışında veri temin edeceği merci bulunmamaktadır.

Katkı paylarına ilişkin verilerin ajanslara bildirilmeme oranının özellikle belediyelerde yüksek olduğu tespitine Sayıştay 2016 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da yer verilmiştir. Ajans bazında yapılan incelemelerde, bildirimde bulunmama oranının yer yer % 50'lere kadar çıkabildiği göz önüne alındığında kanunun emredici hükmüne rağmen pay aktarım mekanizmasının sağlıklı işlemediği ortaya çıkmaktadır.

Özellikle bazı belediyelerin bu bildirimleri yapmaması nedeniyle 5449 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde yer alan "*Bir önceki yıl gerçekleşen kesinleşmiş bütçe gelirleri*" gerçek rakamlar üzerinden değil, yeniden değerlendirme oranı, tahmini gelir bütçesi, enflasyon oranı ya da belli bir yüzde vb. yöntemlerle belirlenen tahmini bir gelir üzerinden tahakkuk ettirilerek muhasebeleştirilmektedir. Dolayısıyla, bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeyen kurumlardan olan alacak tutarları eski veri üzerinden hesaplara alındığından ajans alacakları (120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı) gerçek durumu tam olarak yansıtmamakta ve bu durum mali tabloları olumsuz etkilemektedir. Gelir kesin hesap cetvelini vermeyen belediyelere örnek vermek gerekirse yerinde denetim yapılan Ankara Kalkınma Ajansı'nın tüm taleplerine rağmen Yenimahalle Belediyesi ve Sincan Belediyesi ajans kurulduğundan bu yana gelir kesin hesap cetvellerini göndermemiştir. Bunun yanında, birçok ajans yerel yönetim paylarına esas gelir kesin hesap cetvellerini talep etmesine rağmen düzenli olarak vermeyen belediyeler ve odalar (AHİKA için; Saratlı, Taşpınar ve Sağlık Belediyesi; BAKA için Antalya Gazipaşa Belediyesi; ÇKA için Yumurtalık Belediyesi; DOĞAKA için İskenderun, Düziçi ve Atalan Belediyesi; DOKA için Çaykara, Dernekpazarı, Aydındere, Kovanlık, Ören, Üçtepe, Yağlıder, Altınpınar, Arzular, Deredolu Köse, Arhavi, Borçka, Kemalpaşa, Çamaş, Kabadüz, Korgan, Mesudiye, İkizdere, İyidere ve Muradiye Belediyesi; GEKA için Çine, Bekilli, Dalaman, Bozdoğan, Çardak, Datça, Kuşadası, Koçarlı Çivril, Menteşe, Kuyucak, Güney, Ortaca, Sultanhisar ve Yenipazar Belediyeleri ile Söke, Milas, Marmaris, Fethiye, Kuşadası, Tavas, Nazilli, Babadağ ve Nazilli Ticaret Odası; İKA için Gaziantep Şehitkâmil Belediyesi; İSTKA için Bağcılar ve Şişli Belediyesi gibi) bulunmaktadır.

Ajanslar, bu kurumlardan olan alacak tutarını doğru şekilde tespit etmek, takip etmek, gerektiğinde kesinti yoluyla tahsilat için ilgili kuruluşlardan talep etmek zorunda oldukları için, katkı payı alacaklarının hesaplara doğru kaydedilebilmesi önemlidir. Tahmini veriye dayalı bir alacak kaydı, bu açıdan ajansların tahsil süreçlerini de olumsuz etkilemektedir.

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Bilgi toplama" başlıklı 189'uncu maddesi gereği bilgi alma yetkisi olduğu halde, bu verileri vermeyen kurumlar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunulması, sorunun kalıcı çözümü için ise İçişleri Bakanlığı ile yapılacak protokol neticesinde, bu verilerin topluca alınarak KAYS kanalıyla ajanslara sunulmasının çözüme katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

8.8.9 Ajans Pay Alacaklarından Hukuki Olmayan Yöntemlerle Feragat Edilebilmektedir

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Gelir ve Yönetilecek Fonlar" başlıklı 201'nci maddesinde, merkezi pay (transfer ödeneği) ve diğer gelirler ajans gelirleri arasında sayılmıştır. Bunun yanında, 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde de, ajans gelirleri içerisinde sayılan önemli gelir kalemlerinden yerel yönetim pay tutarına ilişkin hususlar düzenlenmiş ve son fıkrasında;

Birinci fıkranın (d) ve (e) bentlerinde belirtilen paylar, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılır. (d) bendinde belirtilen paylar, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılır. Diğer alacakların tahsilinde, genel hükümlere göre işlem yapılır." Hükmüne yer verilmiştir.

Yerel yönetim paylarına ilişkin yaşanan sorunlar, nitelikleri itibari ile ayrı ayrı tespitler halinde bu raporda ele alınmış olup, bunun yanında Ankara Kalkınma Ajansı denetiminde rastlanan bir husus farklı özelliği nedeniyle ayrı bir tespit olarak aşağıda sunulmuştur.

Ankara Kalkınma Ajansı'nın en büyük gelir kalemi Ankara Büyükşehir Belediyesinden aldığı paydır. Ajansının 2018 yılı tahmini gelir bütçesinin % 29,46'sını Ankara Büyükşehir Belediyesi payı oluşturmaktadır. Ajans gelirlerine yönelik yapılan denetim neticesinde, Ankara Büyükşehir Belediyesinin ödemesi gereken pay tutarlarını büyük oranda yatırmadığı, Ajans tarafından Ankara Büyükşehir Belediyesi'ne paylar konusunda düzenli olarak bilgilendirme yazıları gönderildiği görülmüştür. Ancak 5449 sayılı Kanun'un ilgili hükmü gereğince gerekli pay kesintisinin yapılması için Ajansın kurulduğu 2009 yılından 2017 yılına kadar Maliye Bakanlığı'na herhangi bir başvuruda bulunulmadığı anlaşılmıştır. Bu husus, önceki yıl Sayıştay denetim raporlarına, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu raporlarına ve ajanslara özel yapılan 'mali yeterlik raporlarına konu edilmiştir.

Bu uyarılar üzerine Ajans tarafından 03.08.2017 tarihinde Maliye Bakanlığına kesinti yapılmasına ilişkin yazı yazılmıştır. Yazıda anapara tutarı olan 93.714.099-TL'nin kesilerek Ajans hesabına yatırılması istenmesine rağmen hesaplanan gecikme faizlerinin kesilmesi istenmemiştir. Maliye Bakanlığı, pay konusunda tereddüt olduğu gerekçesiyle hukuki ihtilafa yol açılmayacak şekilde, Ajans payının kesinleştirilerek gönderilmesi gerektiğini belirterek herhangi bir kesinti yapmamıştır.

Maliye Bakanlığının bu yazısı üzerine Ajans Yönetim Kurulu Başkanı sıfatıyla Ankara Valisi ile Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı arasında Ajans payının ödenmesine dair 22.09.2017 tarihli mutabakat protokolü imzalanmıştır.

Protokolün 7'nci maddesi gereğince, protokol tarihindeki Ajans alacağı olarak 140 milyon TL öngörülmüş ve bu tutarın 47 ay içinde taksitler halinde ödenmesi kararlaştırılmıştır. Protokolde mutabık kalınan tutar üzerinden, Ajans tarafından Maliye Bakanlığı'na kesinti yazısı yazılmış ve 22.09.2017 tarihinden önceki Ajans alacakları bu yazı üzerine, her ayın son günü Hazine ve Maliye Bakanlığınca kaynağından kesilerek Ankara Kalkınma Ajansı hesabına aktarılmaya başlanmıştır.

Ajansın Ankara Büyükşehir Belediyesinden olan alacak süreci ve yapılan protokolün incelenmesi sonucunda, aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

1. Ajans, Ankara Büyükşehir Belediyesinden olan pay alacağından doğan yasal sorumluluğunu zamanında yerine getirmemiş, alacağının Maliye Bakanlığı tarafından kesilerek Ajans hesabına yatırılması için yaklaşık 7 yıl girişimde bulunmamıştır.

2. Ajans alacaklarının tahsil yöntemi 5449 sayılı Kanun'da açıkça belirtilmesine rağmen, protokol yoluyla bu ödemelerin plana bağlanması hukuki dayanaktan yoksundur.

3. Protokolün yapılmasına ilişkin herhangi bir Yönetim Kurulu kararı olmadığı anlaşılmış olup, Ajans adına Yönetim Kurulu Başkanı'nın karar organı iradesinden bağımsız olarak böyle bir protokolü imzalama yetkisi bulunmamaktadır. Kaldı ki, yapılan protokol ve gelişmeler, sonrasında da Yönetim Kurulu gündemine alınmamıştır. Bu açıdan protokol hukuken yok hükmündedir.

4. Protokolün hukuki ve geçerli olduğu kabul edilse dahi, ödeme planına bağlanan toplam tutar, Ajansın o tarihi itibarıyla pay alacağı ile uyumsuzdur. Protokol tarihindeki toplam Ajans alacağı (anapara ve faiz dâhil) 151.529.968 TL'dir. Oysa protokolle ödeme planına bağlanan toplam alacak tutarı 140.000.000 TL olup 11.529.968TL'lik bir Ajans alacağının tahsilinden vazgeçilmiş gözükmektedir. Zira protokolün amaç maddesinden de anlaşılacağı üzere uzlaşma sağlanan alacak olarak 140 milyon TL den bahsedilmektedir.

5. Hukuki dayanaktan yoksun protokol ve onun maddeleri gereğince uzlaşılan tutar (140 milyon TL) üzerinden Maliye Bakanlığı işlem tesis etmiş ve kesinti yapmaya başlamıştır. Bu

süreç doğru kabul edilerek uygulamaya konulmasına rağmen, yapılan incelemede, protokol gereğince devam etmekte olan ödeme planının muhasebe de ilgili hesaplara (122 ve 222 no'lu hesaplar) kaydedilmediği anlaşılmıştır. Bu açıdan kendi içinde de tutarsız bir süreç yürümüştür.

6. Protokol Yönetim Kurulu Kararı ile yapılmış olsa ve hukuken geçerli olsa dahi, Ajans alacağının bir kısmının silinip, kalan kısmın taksitlendirilmesi mümkün değildir. Zira gerek 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, gerekse 5449 sayılı Kanun yerel yönetim paylarının bir kısmının silinerek takibinden vazgeçme ve taksitlendirme yapma gibi bir yetkiden söz etmemiştir. Ajansların yerel yönetim paylarının kimlerden, ne oranda, hangi tarihte tahsil ve takip edileceği, zamanında yatırılmaması durumunda ilgili kuruluşlardan kesinti yolu ile pay alacağının nasıl alınacağı 5449 sayılı Kanun'da gösterilmiştir. Söz konusu açık hükümlere rağmen, hukuki dayanaktan yoksun bir protokol yolu ile Ajans alacağının bir kısmından vazgeçerek uzlaşma sağlamak mümkün değildir.

7. Yukarıda açıklanan hususlar yanında, Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin Ajans paylarına yönelik muhasebe hesaplarındaki tutar ile tahsil edilmesi gereken anapara pay tutarlarının da birbiriyle uyumlu olmadığı da görülmüştür. Ankara Büyükşehir Belediyesinin 121“gelirlerden takipli alacaklar hesabı”nda 51.267.103,46-TL gözükmesine rağmen 31.12.2018 itibariyle tahsil edilmesi gereken anapara tutarı 119.474.409,56'TL'dir. Dolayısıyla, Ajans mali tablosu aradaki fark tutarı olan 68.207.306,10-TL kadar hatalı görünmektedir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, bahsi geçen protokolün yok hükmünde kabul edilerek işlem tesis edilmesi; Ajansın alacağının 5449 sayılı Kanun'un 19. Maddesine uygun olarak sağlıklı şekilde yeniden tespit edilmesi; tespit edilen tutar üzerinden kesinti için Hazine ve Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunulması ve muhasebe kayıtlarının gerçek pay alacağı üzerinden gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

8.8.10 Yerel Yönetimlerden Aktarılan Pay Alacaklarının İller Bankası Aracılığıyla Tahsil Edilmesi Mevzuata Aykırı Olup, Payların Tahsilatında Yaşanan Sorunlar Ajansların Mali Yapılarını Olumsuz Etkilemektedir

Kalkınma ajanslarının gelirleri arasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paydan sonra en önemli gelir kalemini, bölgedeki il özel idareleri, belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarından aktarılan paylar oluşturmaktadır. Bunlar içerisinde de özellikle belediyelerden aktarılan pay tutarı diğer paylara oranla ajansların en temel gelir kalemleridir. Söz konusu payın tahsilatında yaşanan sorunlar doğrudan ajansın mali yapısını ve buna bağlı olarak kendisinden beklenen görevleri olumsuz etkilemektedir.

Çeşitli gerekçeler nedeniyle, bazı belediyeler ajans hesaplarına yatırmaları gereken bu payları yatırmamakta ve ajanslar ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankası (İlbank) kanalıyla tahsil etme yoluna gitmektedir.

Yapılacak kesintiler 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un kesintileri düzenleyen 7'nci maddesi ile bu maddeye istinaden yürürlüğe konulan 15.03.2010 tarihli ve 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen esaslara göre yapılmaktadır.

Bakanlar Kurulu Kararına göre, büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarından olan alacaklar, alacaklı kuruluşlar tarafından Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne, bunların dışında kalan il özel idareleri ve belediyeler ile bu belediyelerin bağlı kuruluşlarından olan alacaklar ise İller Bankası Genel Müdürlüğüne bildirilmekte ve bu bildirimlere istinaden kesintiler yapılarak ajanslara aktarılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinden olan pay alacaklarının Maliye Bakanlığı kanalıyla tahsilatında sorun yaşanmazken, İller Bankası kanalıyla yapılan kesintiler çoğu belediye için yeterli düzeyde olamamaktadır. Zira bazı belediyelerin başka kurum ve kuruluşlara da borçları bulunduğundan İller Bankası kesintisi ile ajansa aktarılan tutar son derece yetersiz kalabilmekte ve bu durum ajansın mali yapısını olumsuz etkilemektedir.

Kesinti oranlarına yönelik yapılan incelemede, ajansa borcu olan bazı belediyelerin borçlarının İller Bankası kesinti tutarı ile bitirilmesinin binlerce ay alabileceği görülmüştür. Örneğin, İstanbul özelinde örnek vermek gerekirse, Adalar Belediyesinin 31.12.2018 itibari ile toplam borç tutarının (982.414-TL) ancak 0,0003'ü oranında kesinti yapılabilmekte ve bu kesinti oranının devam etmesi halinde Belediyenin İstanbul Kalkınma Ajansına olan toplam borcu 3.095 ayda tamamlanmaktadır. Benzer şekilde, Şişli Belediyesinin borcunun 1.654 ayda, Beyoğlu Belediyesinin borcu ise 1.339 ayda bitirilebileceği anlaşılmaktadır.

İller Bankası yetkilileri ile yapılan görüşmede, kesinti miktarının bazı belediyeler için düşük olmasının temel nedeni olarak, ajansa borcu olan ilgili belediyelerin ajans dışında birçok kuruma borçlu oluşları ve kalkınma ajanslarına gönderilecek kesinti oranının 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereği düşük tutulması olduğu ifade edilmiştir.

Düşük oranlı kesintinin nedenlerine gerek mevzuat açısından gerekse İller Bankası fiili uygulaması açısından bakıldığında yapılan kesintinin hukuki zeminin olmadığı görülmüştür.

5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinin son fıkrasında yerel yönetim paylarının süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesinti yapılarak ilgili ajans hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un, "Kesinti Yapılması" başlıklı 7'nci maddesinde;

" (1) Bu Kanunda, il özel idareleri ve belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri

tahsilâtından ayrılacak paylar ile diğer kanunlarda bu idarelere verilmesi öngörülen paylar vergi hükmündedir.

(2) İl özel idareleri ve belediyeler ile bu idarelere bağlı kuruluşların ve bunlara ait tüzel kişilerin, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçları, 28/3/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ile sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçlarına karşılık, bu idareler adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak tutardan, alacaklı idarelerin talebi üzerine, ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankası tarafından kesinti yapılarak alacaklı idarelere ödenir.

(3) İl özel idareleri ve belediyeler ile bunların bağlı kuruluşları tarafından kanuni süresinde verilen gelir (stopaj) vergisi ile katma değer vergisi beyannameleri üzerine tahakkuk eden vergiler; bu vergilere ait beyannamenin verildiği aya ilişkin olarak, bu idareler adına genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan, bu madde uyarınca yapılacak tüm kesintilerden önce ilgisine göre Maliye Bakanlığı veya İller Bankasınca kesilerek ilgili vergi dairesine aktarılır. Bu şekilde tahsil edilen vergi, vade tarihinde tahsil edilmiş sayılır. Kesinti yoluyla tahsil edilemeyen vergilerin, kesintinin yapılması gereken ay içinde ilgili idareler tarafından ödenmesi halinde, tahsil edilen tutara ayrıca gecikme zammı hesaplanmaz. Bu hüküm, kanuni süresinde bildirilen sosyal güvenlik primleri ile emekli kesenekleri için de uygulanır. Bu şekilde tahsil edilen alacaklar, bildirimlerin yapıldığı tarihte tahsil edilmiş sayılır. Kesinti yoluyla tahsil edilemeyen prim ve emekli keseneklerinin, kesintinin yapılması gereken ay içinde borçlusu tarafından ödenmesi halinde, bu şekilde tahsil edilen tutara herhangi bir gecikme cezası ve gecikme zammı hesaplanmaz. Bu fıkranın uygulamasına ilişkin usulleri belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

(4) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden, il özel idareleri ve belediyeler adına aylık olarak ayrılacak tutardan, ikinci ve üçüncü fıkralara göre yapılacak kesintilerin toplamı, hiçbir şekilde ayrılan tutarların toplamının yüzde 40'ını aşamaz.

(5) Yapılacak kesintilerin oranlarını alacakların nev'ine göre ayrı ayrı veya topluca belirlemeye, kesinti ve mahsup işlemlerine ilişkin diğer usul ve esasları tespit etmeye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yetkilidir." Hükümü yer almaktadır.

5779 sayılı Kanun ile verilen yukarıda belirtilen yetkiye dayanılarak çıkarılan büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, belediyeler ve bunların bağlı kuruluşlarının borçlarına karşılık genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylardan yapılacak kesintilere ilişkin esaslar 19/03/2010 gün ve 27526 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmış olan 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararında kapsam dâhilindeki borçlar madde 4 (1)'de dört ana grupta toplanmıştır;

(a) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3 üncü ve 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5 inci maddeleri kapsamında uzlaşma sağlanmış borçlar ile 6552 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun geçici 2nci maddesi kapsamında yeniden düzenlenen borçlar.

(b) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun geçici 3 üncü ve 5393 sayılı Belediye Kanununun geçici 5 inci maddeleri uyarınca, alacakları uzlaşma kapsamındaki özel hukuka tabi kuruluşlara olan ve 31/12/2006 tarihi itibarıyla uzlaşma sağlanmamış borçlar.

(c) 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre takip edilen Devlete olan borçlar, İller Bankasına olan borçlar, Sosyal Güvenlik Kurumuna olan borçlar ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamında tanımlanan Hazine alacağı niteliğindeki borçlar.

(ç) 3/8/2016 tarihli ve 6736 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun kapsamında yeniden yapılandırılan ve genel bütçe vergileri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paylardan kesinti yoluyla tahsil edilecek borçlar.

(d) 18/5/2017 tarihli ve 7020 sayılı Kanun kapsamında yeniden yapılandırılan ve genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden ayrılan paylardan kesinti yoluyla tahsil edilecek borçlar.

Söz konusu Esaslar ile yukarıda belirtilen borçların alacaklısı kuruluşlara bildirim yükümlülüğü getirilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşlarından olan alacaklar, alacaklı kuruluşlar tarafından Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne, bunların dışında kalan il özel idareleri ve belediyeler ile bu belediyelerin bağlı kuruluşlarından olan alacaklar ise İller Bankası Genel Müdürlüğüne, yukarıda yer alan sınıflandırmaya uygun olarak bildirilecektir. Kalkınma Ajansları da 5449 sayılı Kanundan doğan alacaklarını, belediyeler ve il özel idarelerinden gönderilen veriler ışığında hesaplayıp Maliye Bakanlığı ve İller Bankasına bildirmektedir.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere, gerek 5779 sayılı Kanunda, gerekse Bakanlar Kurulu Kararında sayılan borç türleri ve alacaklı kurum sınıflandırmasında kalkınma ajanslarının yer almadığı görülmektedir. Dolayısıyla, ajansların alacaklarına karşılık Maliye Bakanlığı ve İller Bankası tarafından yapılacak kesinti uygulamasında 5779 sayılı Kanun ve bu Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararının uygulanması mümkün değildir.

Oysa İller Bankası, hukuken ajans kesintileri için uygulanması mümkün olmayan bu mevzuat çerçevesinde işlem tesis etmekte ve kesinti uygulamalarını bu hükümlere göre yerine

getirmektedir. İller Bankasının hatalı uygulaması borçlu belediyelerden ajanslara aktarılan kesinti miktarının neden düşük olduğunu da göstermektedir. Zira İller Bankası hukuken uygulanmaması gereken 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını uygulamakta ve belediyelerin kalkınma ajansına olan borçlarını Kararın 4(1)'inci maddesinin “b” bendi kapsamında değerlendirerek en düşük oranda (%2.5) kesinti yapmaktadır.

2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 5'inci maddesi ise kesinti oranlarını borç türlerine göre aşağıdaki şekilde hüküm altına almıştır:

“Kesinti oranı

MADDE 5 – (1) 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri kapsamındaki borçlar için il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlar adına her ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılacak paylarından %40 oranında kesinti yapılır. Ancak, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamında 1/3/2010 tarihinden sonra doğan (bu tarihten önce Hazinece verilen garantilerden veya ikrazen kullandırılan kredilerden kaynaklanan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kapsamındaki Hazine alacakları hariç) borcu bulunmayan kuruluşlar için kesinti oranı % 25 olarak uygulanır.”

(2) Birinci fıkraya göre yapılacak kesintiler, 4 üncü maddenin birinci fıkrasının;

- a) (a) bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 12,5,*
- b) (b) bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 2,5,*
- c) (c) bendinde belirtilen borçlarına karşılık % 85,*

şeklinde dağıtılır.”

İller Bankası tarafından bu hükmün “b” bendi gereğince ajans alacakları için ilgili yerel yönetimlerden %2,5 oranında kesinti yapılmaktadır. Dolayısıyla, kalkınma ajansları açısından hukuken uygulanmaması gereken Kanun ve BKK’na dayanılarak yapılan uygulama neticesinde kalkınma ajansları için yapılan kesintiler son derece düşük kalabilmektedir.

İller Bankasınca her yıl çok küçük oranlarda kesintiler yapılarak ajanslara gönderilmesi belediyelerin ve il özel idarelerinin kalkınma ajanslarına olan borçlarının giderek büyümesine ve ajansların da beklenen gelirlerinden mahrum kalmasına yol açmaktadır. Bununla birlikte ajanslara doğru şekilde aktarılamayan borçlar için ajanslarca faiz işletilmekte ve yerel yönetimlerin borç miktarı her geçen gün artmaktadır.

Ajans alacaklarından kaynaklanan kesintinin 5449 sayılı Kanun gereğince ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca yapılacağı açık olduğuna göre kesintinin nasıl ve ne oranda yapılacağına ilişkin hukuki boşluğun giderilmesi gerekmektedir.

Kalkınma Ajansı gelirleri yönünden ise, (Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirleri

ayrı tutarsak) merkezi bütçeden gelen payın yanında oldukça küçük kalan belediye ve özel idare paylarının ajans gelirleri arasından çıkarılarak merkezi bütçe paylarının bölgelerin ihtiyaçları ve ajansları performansları ile orantılı olarak belirlenerek doğrudan ajanslara aktarılmasının daha işlevsel olduğu değerlendirilmektedir.

Ajansların yaşadığı tahsilat sorunlarına bakıldığında özellikle küçük bütçeli belediyelerin ödeme güçlüğü nedeniyle yükümlülüklerini yerine getiremedikleri görülmektedir. Zira özellikle küçük belediyelerden katkı payı tahsil edilmek istenmesi mali açıdan kurumları sıkıntıya sokmakta ve paydaşların ajansa olan bakış açısını olumsuz etkilemekte ve yerel sahiplenmeyi azaltmaktadır. Söz konusu belediyelerin katkı paylarının küçük meblağlar olması ve ödeme zorlukları düşünüldüğünde belli büyüklüğün altındaki kurumların pay ödeme yükümlülüğünden muaf tutulmalarının daha doğru bir yaklaşım olduğu ajanslar tarafından da belirtilmiştir.

Özellikle, belediye paylarında yaşanan tahsilat sorunlarının aşılacak, ajansların mali yapıları üzerindeki riskin kaldırılması için yerel yönetim paylarının merkezi yönetim kaynaklarından kesilerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kanalıyla ajanslara dağıtılmasının sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

8.8.11 Zamanında Yatırılmayan Yerel Yönetim Paylarına Uygulanacak Faiz Konusundaki Gelişmeler, Ajansların Mali Yapılarını Olumsuz Etkileme Riski Barındırmaktadır

5449 sayılı Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'uncu maddesi gereğince ajans paylarının, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerekmektedir. Bu payların, süresi içerisinde aktarılmadığı durumda ise ajans tarafından Kanun'da belirtilen usullerle gerek kesinti, gerekse diğer hukuki yollarla tahsil edilmesi gerekmektedir.

Yapılan inceleme neticesinde, pay alacaklarının zamanında yatırılmamasından kaynaklı gecikmelerden dolayı faiz uygulaması konusunda ajanslar arasında farklı uygulamaların olduğu görülmüştür. 26 ajansın 24'ü Bakanlık görüşüne uygun olarak (Kalkınma Bakanlığı'nın 24.04.2012 tarih ve 2192 sayılı yazısı) 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine İlişkin Kanun hükümlerine göre kanuni faiz oranı olan yıllık %9 gecikme faizi uygulamaktadır. Ajansların kullandığı bilişim portalı olan KAYS muhasebe modülü de yerel yönetim payları gecikmelerinde otomatik olarak %9 oranında faiz uygulamaktadır.

24 Ajans geciken pay alacakları için faiz uygulaması yaparken, Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir Kalkınma Ajansı yerel yönetim pay alacakları konusunda faiz işletmemektedir. Bunun gerekçesi olarak ajanslar Sayıştay ilamı ve ilamdaki gerekçeleri ileri sürmüşlerdir. Bu husus Bakanlık tarafından ajanslar nezdinde yaptırılan Mali Yeterlik Denetimi Raporu'nda bir eksiklik olarak yer almaktadır.

Faiz uygulamayan ajansların hukuki gerekçelerine bakıldığında ajanslar, 3095 sayılı Kanun'un burada uygulanamayacağını, zira kanuni faiz ve temerrüt faizini düzenleyen 1 ve 2 'nci maddeleri gereğince söz konusu Kanun'un ancak Borçlar Kanunu ile Ticaret Kanun'undan doğan alacaklarda uygulanabileceğini, kurumların ajansa olan katkı payı borçlarının Borçlar Kanunu kapsamında borcun kaynakları olarak gösterilen, sözleşmeden, haksız fiilden ya da sebepsiz zenginleşmeden değil, doğrudan 5449 sayılı Kanun'dan doğduğunu, tahsil usulünün yine açıkça Kanun'da gösterilmiş olması nedeniyle 3095 sayılı Kanun'a göre faiz işletilmesi gerektiği hakkındaki Bakanlık görüşünün ise hatalı olduğunu iddia etmektedir.

Bilindiği üzere, 5449 sayılı Kanunda pay alacaklarının zamanında yatırılmamasından dolayı faiz uygulanması gerektiğine dair bir hükme yer verilmemiştir. Bunun yanında, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 186'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında Ajansların tüzel kişiliği haiz ve Kararnamenin ilgili Bölümünde düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olduğu ifade edildiğinden, alacakların tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Kalkınma ajansları 6183 sayılı Kanun kapsamında sayılan tüzel kişilerden de olmadığından bu Kanun'un uygulanma imkânı bulunmamaktadır.

Her ne kadar, 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda, 'belediyeler, il özel idareleri ile ticaret ve sanayi odalarının geciken pay ödemeleri için faiz uygulanmaması gerektiğine yönelik bir istisna düzenlemesi bulunmadığından bahisle, özel hukuk alanına giren bu borç-alacak ilişkisinden dolayı Borçlar Kanunu gereği faiz talep edilmesi ve ajansların pay alacaklarından kaynaklanan faiz için 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine ilişkin Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği belirtilmiş ve Kalkınma Bakanlığı tarafından da geciken pay alacaklarına 3095 sayılı Kanun'a uygun faiz işletilmesi gerektiği hususunun 24.04.2012 tarih ve 2192 sayılı yazısı ile tüm ajanslara bildirildiği' vurgulanmışsa da yargı organları nezdindeki gelişmeler tersi yönde kararlarla sonuçlanabilmektedir.

İstanbul Kalkınma Ajansı ile Kadıköy Belediyesi arasında olduğu gibi bazı ajanslarla belediyeler arasında geciken pay alacaklarına faiz işletilip işletilmemesi konusundaki anlaşmazlıkların bir kısmı halen yargı aşamasındadır.

Ancak bu hususa ilişkin, Siirt Belediyesinin Dicle Kalkınma Ajansına yerel yönetim pay borcu nedeniyle ödediği faiz konusunda Sayıştay Temyiz Kurulu'nun 31.10.2018 tarih ve 45268 sayılı Kararı bulunmaktadır. Sayıştay Temyiz Kurulu, 2015 yılı hesabına ilişkin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un Gelirler ve yönetilecek fonlar başlıklı 19'uncü maddesine atıfla, "*...maddede pay ödemesinin nasıl yapılacağı belirtilmiş olup ödeme yapılmaması halinde gecikme zammı ya da faizi alınacağına dair bir düzenleme yapılmamıştır. Kanun koyucunun gecikme zammı ya da faiz alınmasını öngörmesi durumunda bunu maddede açıkça düzenlemesi gerekmektedir. Böyle bir düzenleme bulunmadığına göre yapılan geç ödeme dolayısıyla gecikme zammı ya da faizi*

ödenmesi mümkün bulunmamaktadır. Bu doğrultuda Siirt Belediyesi tarafından ajansa “gecikme faizi” adı altında yapılan ödemenin kanuni bir dayanağı bulunmamaktadır.” ifadeleri ile Belediyenin geciken pay konusunda Ajansa faiz ödememesi gerektiğine karar vermiştir.

Ajans payları için faiz ödenmemesi gerektiği konusundaki bu gelişmeler dikkate alındığında, gecikme faizi yaptırımı ile karşı karşıya olmayan kuruluşların, ajanslara olan pay yükümlülüklerini, mali yapılarının olumsuzluğunu gerekçe göstererek ödememe riski söz konusudur. Bu riskin gerçekleşmesi durumunda ajansların en önemli kaynaklarından olan belediye paylarının tahsil edilmesinde ciddi sorunlar oluşacak ve bu durum ajansların mali yapısını olumsuz etkileyecektir.

Bu nedenle, vadesinde ödenmeyen ajans alacakları konusunda kurumlar arasındaki hukuki anlaşmazlığın giderilmesi gerekmektedir. Bunu teminen ivedilikle bu konudaki mevzuat boşluğunun giderilmesi için 5449 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinde düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

9. KALKINMA AJANSI DESTEKLERİ

9.1 Ajans Desteklerinin Hukuki Yapısı

Kalkınma ajanslarının fiili uygulamalarına bakıldığında en dikkat çeken fonksiyonunun destekleme faaliyetleri olduğu görülmektedir. Bu açıdan ajanslar kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını çeşitli destek araçları kullanarak, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmakta ya da kullandırmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesi ile ajanslara verilen görev ve yetkilerin ağırlıklı kısmı destekleme faaliyetine ilişkindir. Bu çerçevede ajanslara verilen görevler şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

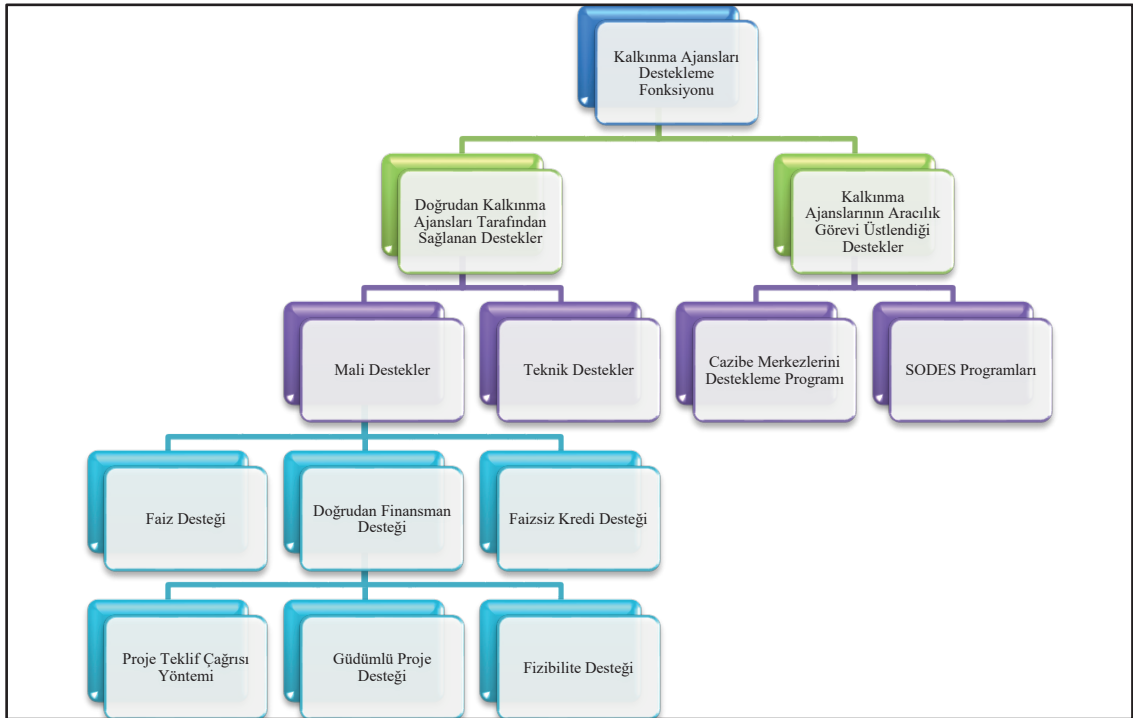
Kalkınma ajanslarının destek faaliyetlerine ilişkin bu düzenlemeler dışında Bakanlık tarafından çıkarılmış olan diğer düzenlemeler de bulunmaktadır. 08.11.2008 tarihli ve 27048 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile Kalkınma ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş ve işlemlerin usul ve esasları, bunlardan yararlanma ilke ve kuralları bu Yönetmelik içerisinde düzenlenmiştir. Bunun dışında Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan bir diğer düzenleme Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzudur. Kılavuz, kalkınma ajansları destek çeşitlerine göre tüm sürecinin en ayrıntılı şekilde düzenlendiği doküman olup desteklerin programlama, yönetim, uygulama, izleme ve değerlendirme sistemlerinde rasyonel standartların oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır.

9.2 Kalkınma Ajanslarının Verilen Destek Türleri

Kalkınma ajanslarına 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesi ile verilen görev ve yetkilerin büyük bölümü destek sağlama fonksiyonu ile ilgilidir.

Ajanslar tarafından sağlanan destekler Şekil 9'da görüleceği üzere mali destekler ve teknik destekler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu destekler yanında ajanslar, Cazibe Merkezleri Programı, SODES Programı gibi diğer destek modellerinde de rol almaktadır. Bu programlarda doğrudan uygulayıcı olmasalar da program bütçeleri ajanslar aracılığı ile kullanılmakta ve ajanslar koordinatör fonksiyonu üstlenmektedir.

Şekil 9: Kalkınma Ajanslarının Verilen Destek Türleri



1. Mali Destek Programları

Mali destekler; doğrudan finansman desteği, faiz desteği ve faizsiz kredi desteği olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

Doğrudan finansman desteği

Doğrudan finansman desteği, ajansın aşağıda belirtilen usul ve kurallar çerçevesinde, belli projelere sağladığı desteklerdir.

Doğrudan finansman desteği, ajansın esas itibarıyla proje teklif çağrısı yöntemiyle kullandığı desteklerden oluşur. Ancak Ajans proje teklif çağrısı yapmaksızın ve proje hazırlığı konusundaki yükümlülüklerinden bazılarını hafifletmek veya proje hazırlık sürecini doğrudan

yönetmek suretiyle, fizibilite desteği ve güdümlü proje desteği şeklinde de doğrudan destek sağlayabilir.

Proje Teklif Çağruları

Proje teklif çağruları, belirli bir destek programı kapsamında, nitelikleri net bir şekilde belirlenmiş olan potansiyel başvuru sahiplerinin, önceden belirlenen konu ve koşullara uygun olarak proje tekliflerini sunmaya davet edilmesi ve başvuruların bağımsız değerlendiriciler yoluyla değerlendirilip, başarılı bulunan projelerin program bütçeleri dikkate alınarak desteklenmesi olarak özetlenebilecek destek mekanizmasıdır.

Fizibilite Desteği

Ajanslar, bölgenin kalkınması ve rekabet gücü açısından önemli fırsatlardan yararlanılmasına, bölge ekonomisine yönelik tehdit ve risklerin önlenmesine, bölgenin yenilik ve girişimcilik kapasitesinin geliştirilmesine yönelik projelerin fizibilite çalışmalarına doğrudan mali destek verebilmektedir.

Güdümlü Proje Desteği

Ajanslar, bölge planlarında veya saha çalışmaları sonucunda belirlenen öncelikli alanlarda, fizibilitesi Bakanlık tarafından onaylanmış güdümlü projelere destek sağlayabilmektedir. Güdümlü projeler, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik olarak; bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir.

Faizsiz kredi desteği

Faizsiz kredi desteği, ajansın başvuru rehberine uygun projelere aracı kurumlar vasıtasıyla faizsiz kredi temin etmek suretiyle sağlayacağı mali destektir.

Faizsiz kredi desteğinde, yararlanıcıya sözleşme tarihinden itibaren en az alı ay geri ödemesiz dönem tanınır ve geri ödeme işlemleri, sözleşme tarihinden itibaren en fazla üç yıl içinde tamamlanır.

Faiz desteği

Faiz desteği, başvuru rehberinde belirtilen nitelikteki projeler için, ilgili aracı kuruluşlardan alınacak krediler karşılığında ödenecek faiz giderlerinin, Ajans tarafından karşılanmasını öngören mali destektir.

2. Teknik Destek Programları

Teknik destekler ise kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik eğitim, danışmanlık, lobi faaliyetleri ile geçici uzman/danışman temini şeklinde verilmektedir.

Ajanslar bu destek aracılığı ile adil, açık ve şeffaf kurallara tabi olmak ve kendisi tarafından yapılan herhangi bir proje teklif çağrısı ile ilişkilendirilmemek koşuluyla, yerel yönetimlerin başta planlama çalışmaları ile bölge plan ve programlarını uygulayıcı veya yerel kalkınma kapasitesini artırıcı faaliyetleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, organize sanayi bölgelerinin, küçük sanayi sitelerinin, teknoparkların, teknoloji geliştirme bölgelerinin, endüstri bölgelerinin, iş geliştirme merkezlerinin, birliklerin ve kooperatiflerin ve sayılan bu kurum ve kuruluşların kurduğu veya ortağı olduğu işletmelerin yerel ve bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabilecek çalışmaları için, mevcut imkânları çerçevesinde kendi personeli eliyle ya da hizmet alımı yoluyla; eğitim verme, program ve proje hazırlanmasına katkı sağlama, geçici uzman personel görevlendirme, danışmanlık sağlama, lobi faaliyetleri ve uluslararası ilişkiler kurma gibi kurumsal nitelikli ve kapasite geliştirici teknik destek hizmetleri sağlayabilmektedir.

9.3 Kalkınma Ajansları Destek Ödemeleri

Destek Bütçe ve Gerçekleşmeleri

2018 yılı kalkınma ajansları toplam destek bütçesi 60.268.000-TL olmasına rağmen gerçekleşen destek ödemeleri %32,8 düzeyinde kalmış ve 19.762.000-TL tutarında destek ödemesi gerçekleştirilmiştir. Destek bütçeleri ile gerçekleşme durumlarını ajans bazlı gösteren aşağıdaki Tblo 17'den de görüleceği üzere en yüksek destek bütçesine sahip ilk 3 ajans sırasıyla İstanbul Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı ve İpekyolu Kalkınma Ajansı'dır. En küçük bütçeye sahip ajans ise Doğu Marmara Kalkınma Ajansıdır.

Ajansların 2018 yılı destek bütçesi gerçekleştirmelerine bakıldığında ise en yüksek destek ödemesinin sırasıyla İstanbul Kalkınma Ajansı, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı ve Çukurova Kalkınma Ajansı tarafından gerçekleştirildiği, en düşük destek harcamasının ise Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı ve Ankara Kalkınma Ajansı tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir.

Destek bütçesi ile destek bütçesi gerçekleşme yüzdelerine bakıldığında, bazı ajansların çok düşük seviyede kaldıkları görülmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı'nın gerçekleşme düzeyi % 1'de, Ankara Kalkınma Ajansı'nın % 2'de ve Mevlana Kalkınma Ajansı'nın % 4'de kalmıştır. Destek bütçesi gerçekleşme seviyesi en yüksek olan Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı bile bu oran % 43 olmuştur.

Tablo 17: Kalkınma Ajansları Destek Bütçe ve Gerçekleşmeleri

Ajans adı	2018 Yılı Destek Bütçesi (Bin TL)	2018 Yılı Destek Bütçesi Gerçekleşmesi (Bin TL)	Gerçekleşme Yüzdesi
İstanbul Kalkınma Ajansı	530.932	47.495	9%
Karacadağ Kalkınma Ajansı	101.117	18.019	18%
İpekyolu Kalkınma Ajansı	92.774	16.894	18%
Ankara Kalkınma Ajansı	86.029	1.561	2%
İzmir Kalkınma Ajansı	81.024	15.673	19%
Çukurova Kalkınma Ajansı	77.720	20.120	26%
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	76.901	14.134	18%
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	66.939	25.452	38%
Fırat Kalkınma Ajansı	61.202	6.539	11%
Dicle Kalkınma Ajansı	60.143	6.897	11%
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	51.860	10.113	20%
Zafer Kalkınma Ajansı	51.219	11.742	23%
Mevlana Kalkınma Ajansı	51.072	1.869	4%
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	49.768	19.982	40%
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	46.255	352	1%
Bursa Eskişehir Bilecik Kalk. Ajansı	45.156	7.812	17%
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	40.090	6.198	15%
Serhat Kalkınma Ajansı	38.281	5.530	14%
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	35.275	7.401	21%
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	29.325	7.344	25%
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	27.127	7.804	29%
Güney Ege Kalkınma Ajansı	26.281	3.613	14%
Ahiler Kalkınma Ajansı	23.675	2.788	12%
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	22.518	9.761	43%
Trakya Kalkınma Ajansı	20.800	3.361	16%
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	16.950	6.640	39%
TOPLAM	60.268	19.762	33%

Bütçe gerçekleştirmelerindeki sapmaların nedenlerine bakıldığında bu yıla özgü açıklanabilir nedenlerin varlığı söz konusudur.

Ajanslar kurulduğundan bu yana destek faaliyetleri içerisinde harcamalar açısından en önemli bileşen proje teklif çağrıları olmuştur. 15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan menfur darbe girişimi sonrası Bakanlıkça tedbiren yeni proje teklif çağrısı uygulamaları durdurulmuştur. Bu dönemden sonra ajanslar daha çok ajans inisiyatifinde geliştirilen ve bütçesi diğer destek unsurlarına göre daha büyük olan güdümlü proje desteklerine yönlendirilmiştir.

Yeni proje teklif çağrısına çıkmayan ajanslar geçmiş dönem uygulamalarından kalan ödemelerini 2016 ve 2017 yıllarında yapmaya devam etmiştir.

15 Temmuz sonrası Ajanslar yeniden proje teklif çağrısı uygulamasına Bakanlık izniyle 2017 yılı sonunda başlamıştır. 2017 yılı sonunda ilan edilen proje teklif çağrılarının başvuru, değerlendirme ve potansiyel yararlanıcıların OHAL dönemindeki güvenlik soruşturmaları 2018 yılının üçüncü ve son çeyreğine kadar sürmüş ve sonrasında destek sözleşmeleri imzalanmıştır. Bu dönemde destek almaya hak kazanan yararlanıcılara 2018 yılında sadece sınırlı miktarda ön ödeme yapılmıştır.

Ön ödemeler Ajans desteklerinde avans olarak yapıldığından ve sonraki ödemelerden mahsup edildiğinden bu ödemelerin muhasebe kayıtlarında gider haline gelmesi 2019 yılına sarkmıştır.

Sonuç olarak; Ajansların 2016 yılında ve 2017 yılının ilk 3 çeyreğinde yeni çağrıya çıkmaması, daha önceki ödeme yükümlülüklerini 2017 yılında tamamlaması, 2018 yılında yapılan destek ödemelerinin yılsonuna sarkması ve sadece giderleştirilmemiş ön ödeme seviyesinde kalması nedeniyle 2018 yılında destek bütçesi gerçekleştirmeleri düşük seviyelerde kalmıştır.

Ajans Bazında Destek Çeşidine Göre Ödemeler

Kalkınma ajanslarının kurulduğu tarihten 31.12.2018 tarihine kadar yapılan ajans bazlı destek ödemelerinin durumu aşağıdaki tabloda detaylı olarak görülmektedir. Buna göre 19.311 proje için Ajanslarca 2018 yılı sonuna kadar verilen toplam destek tutarı 2.930.716.823-TL'dir. Bu tutarın %84'15'i (2.466.224.390-TL) proje teklif çağrısı, %8,97'si güdümlü proje yöntemi, %3,10'u (90.580.253-TL) DFD/fizibilite desteği ve %3,78'si (110.745.005-TL) ise teknik destek yöntemi ile ödenmiştir.

Tablo 18: Kalkınma Ajansları Destek Ödemeleri (Ajans Kuruluş Tarihi-31.12.2018)

AJANS ADI	MALİ DESTEKLER						TEKNİK DESTEKLER	
	Proje teklif çağrısı		Güdümlü proje		DFD/fizibilite		Proje sayısı	Tutar*
	Proje sayısı	Tutar*	Proje sayısı	Tutar*	Proje sayısı	Tutar*		
Ahiler Kalkınma Ajansı	270	60.770.230	2	4.307.696	23	1.133.048	351	5.434.880
Ankara Kalkınma Ajansı	397	85.787.894	1	4.173.390	100	4.742.460	341	5.756.769
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	331	70.258.932	3	1.350.000	86	3.582.788	25	466.442
Batı Karadeniz Kal. Ajansı	302	63.091.003	2	6.110.270	30	1.631.826	169	2.915.274
Bursa Eskişehir Bilecik Kal. Ajansı	334	91.690.051	4	21.565.594	43	1.754.110	352	5.828.571
Çukurova Kalkınma Ajansı	704	165.712.498	3	6.062.160	52	3.098.969	167	2.625.903
Dicle Kalkınma Ajansı	252	80.360.971	4	7.405.730	62	3.480.349	221	3.027.056
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	401	73.680.531	3	6.599.767	49	1.747.801	405	3.957.310
Doğu Anadolu Kal. Ajansı	265	87.579.970	5	10.527.965	73	4.180.182	416	6.803.569
Doğu Karadeniz Kal. Ajansı	364	59.218.771	3	167.173	154	6.380.375	471	9.147.428
Doğu Marmara Kal. Ajansı	350	87.634.896	8	17.926.921	141	7.038.018	472	8.135.304
Fırat Kalkınma Ajansı	286	76.259.618	2	5.069.090	103	5.760.772	234	3.108.160
Güney Ege Kalkınma Ajansı	252	74.228.972	1	0	105	6.568.790	356	4.338.754
Güney Marmara Kal. Ajansı	337	65.334.296	2	6.859.277	43	1.674.789	241	3.233.075
İpekyolu Kalkınma Ajansı	364	77.713.280	5	10.040.905	105	4.438.871	410	7.083.166
İstanbul Kalkınma Ajansı	754	392.470.387	8	29.351.412	44	2.559.060	0	0
İzmir Kalkınma Ajansı	551	155.905.456	8	23.102.204	33	1.603.769	0	0
Karacadağ Kalkınma Ajansı	495	105.221.179	1	3.867.789	111	4.409.598	257	3.839.486
Kuzey Anadolu Kal. Ajansı	223	52.319.629	3	9.317.606	19	828.087	95	1.037.374
Kuzeydoğu Anadolu Kal. Ajansı	372	59.117.831	6	14.320.329	87	3.882.920	196	3.221.484
Mevlana Kalkınma Ajansı	491	74.312.211	6	9.857.922	74	3.489.351	554	10.542.917
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	367	86.280.330	2	6.997.950	52	2.967.594	213	2.687.733
Orta Karadeniz Kal. Ajansı	395	83.287.355	7	26.428.624	75	3.164.073	201	2.080.565
Serhat Kalkınma Ajansı	299	62.035.868	9	18.122.401	61	3.130.383	312	4.125.148
Trakya Kalkınma Ajansı	354	63.591.299	0	0	59	3.011.632	321	4.817.605
Zafer Kalkınma Ajansı	408	112.360.930	3	13.635.000	92	4.320.639	636	6.531.030
TOPLAM	9.918	2.466.224.390	101	263.167.175	1.876	90.580.253	7.416	110.745.005

* 'Tutar' sütunu yapılan ödemeler baz alınarak hazırlanmıştır. Bu nedenle, devam eden projeler için sözleşme destek tutarlarının sadece ödeme yapılan tutarları gösterilmektedir.

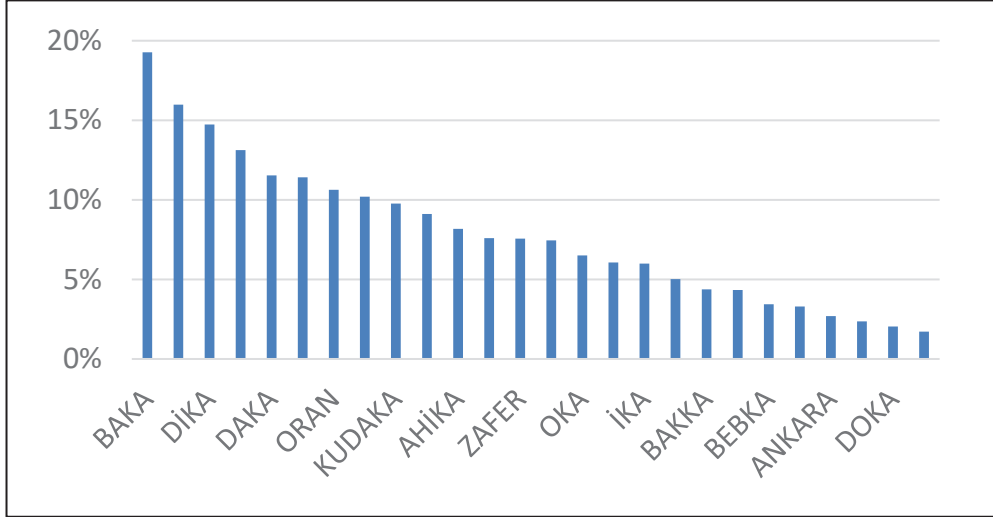
Tablodan da görüleceği üzere ajansların destek enstrümanlarını kullanmaları çok büyük farklılıklar göstermektedir. Örneğin, Serhat Kalkınma Ajansı, İzmir Kalkınma Ajansı, İstanbul Kalkınma Ajansı, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı gibi ajanslar bölgesel kalkınmada etki düzeyi yüksek olan güdümlü projeyi çok sayıda uygulayarak hayata geçirmişken Trakya Kalkınma Ajansı bugüne kadar bu nitelikli proje desteği gerçekleştirmemiştir. Ankara Kalkınma Ajansı, Güney Ege Kalkınma Ajansı ve Karacadağ Kalkınma Ajansı ise yalnızca 1 güdümlü projeye destek sağlamıştır.

Teknik desteklere bakıldığında ise en büyük çaplı iki ajans olan İzmir Kalkınma Ajansı ile İstanbul Kalkınma Ajansı'nın bugüne kadar bu nitelikli destek vermediği görülmektedir.

Destek Fesih ve Süre Uzatımları

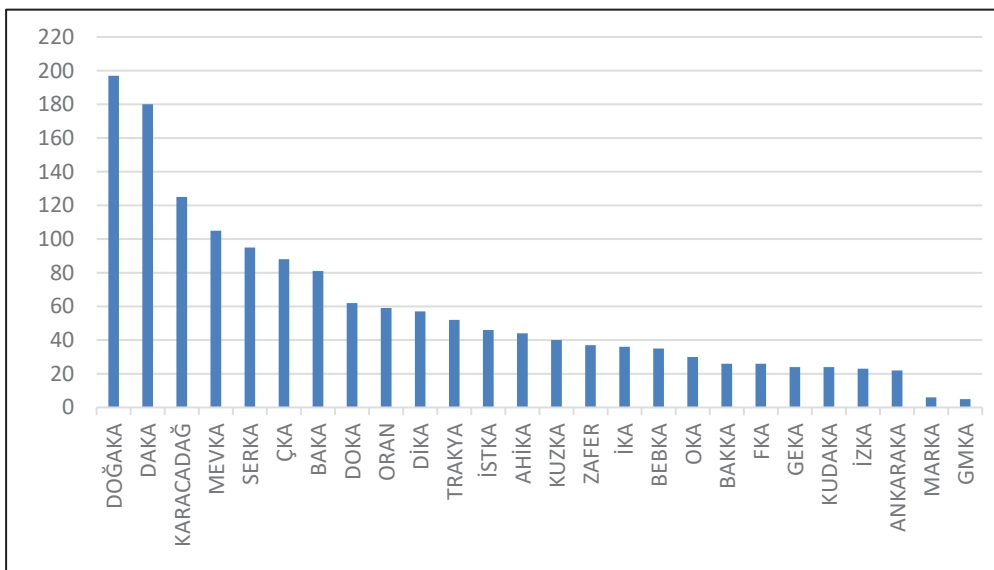
Çeşitli nedenlerle desteklere ait projelerin bir kısmı destek mevzuatı çerçevesinde ve yönetim kurulu kararı ile feshedilebilmektedir. 2008-2018 döneminde feshedilen projelerin toplam projeler içerisindeki oranı Grafik 7’de gösterilmektedir.

Grafik 7: Feshedilen Projelerin Toplam Projeler İçerisindeki Oranı (2008-2018)



Ajanslar tarafından başarılı bulunarak desteklenen projelerin bir kısmının süresi çeşitli nedenlerle uzatılabilmektedir. 2008-2018 döneminde süresi uzatılan projelere dair detaylar aşağıda gösterilmektedir.

Grafik 8: Süre Uzatımı Verilen Proje Sayıları



Görüldüğü üzere bazı ajanslardaki projelerin fesih miktarı ve süre uzatım sayıları diğerlerine göre belirgin şekilde daha yüksek seviyelerdedir.

9.4 Tespit ve Değerlendirmeler

9.4.1 Desteklenecek Proje Seçim Sürecindeki Bağımsız Değerlendirici Aşaması Önemli Eksiklikleri Barındırmaktadır

Kalkınma ajansları tarafından verilecek desteklerin seçiminde bir dizi seçim aşaması söz konusu olup bunlar içindeki en önemli ve belirleyici olan bağımsız değerlendirici aşamasıdır.

Bağımsız değerlendiriciler, proje tekliflerini, başvuru rehberlerinde belirtilen esaslara göre teknik, ekonomik, sosyal ve mali açıdan değerlendirmek üzere seçilen uzmanlardır. Bağımsız değerlendiriciler, alanında en az beş yıllık tecrübeye sahip, teslim edilen projelerin hazırlık veya uygulanma aşamasında görev almamış veya almayacak olan kişiler arasından ilan ve seçim komisyonu kararı ile belirlenmektedir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği gereğince, ön inceleme sonucunda uygun bulunan proje başvuruları, oluşturulacak bağımsız değerlendirici havuzunda bulunan ve ajans tarafından uygun görülen bağımsız değerlendiriciler tarafından değerlendirilmekte ve asil ve yedek listeler oluşturulmaktadır. Bu aşamadan sonraki değerlendirme komitesi ile yönetim kurulu aşamalarında genel olarak çok az değişiklik yapılmakta, neredeyse bağımsız değerlendiricilerin puanladıkları proje seçimine uygun olarak destek verilmektedir.

Kamu kaynağının destek olarak kullanılmasında bağımsız kişilerin rol alması objektif ve tarafsız seçim için son derece önemli olmasının yanında bu modelde bazı önemli eksiklikler de söz konusudur.

Bağımsız değerlendiricilerin kamu kaynağının dağıtılmasındaki etkin rolleri düşünüldüğünde bu kişilerin yetkinlikleri büyük önem taşımaktadır. Mevcut sistemde bağımsız değerlendiricilerde akreditasyon aranmamaktadır. Oysa bu kişilerin yaptıkları işlerin kalitesini güvence altına alacak bir akreditasyon kamu kaynaklarının etkin kullanımı sürecine önemli katkı sağlayacaktır.

Bu husustaki bir diğer eksiklik bağımsız değerlendiricilerin proje seçim işlemlerini masa başında ve sadece proje belgeleri üzerinden yapmalarıdır. Sadece sunulan bilgi ve belgeler üzerinden yapılan bir değerlendirme kesinlikle yeterli olmayacaktır. Bu değerlendirmeye ek olarak projenin uygulanacağı alanda ve sektörde gözlem yapılması ve değerlendirmede bunların da dikkate alınması gerekmektedir.

Ajansların proje seçim sürecinde dikkat çeken bir diğer husu ise proje yazım kalitesine ilişkindir. Mevcut durumda maddi olarak en kuvvetli olan, en iyi danışman firmalarla çalışan

firmalar bağımsız değerlendiriciler tarafından yüksek puanlar alarak destek almaya hak kazanmaktadır. Ajans desteklerinin fark yaratacağı daha küçük ölçekli firmalar ile bölge içinde görece daha az gelişmiş iller yukardaki sebeplerden dolayı düşük puanlar alarak destek alma şansları azalmaktadır. Bu durum maalesef bu iki sınıfın arasındaki farkı daha da açmakta, güçlü firmaları daha güçlü, ayakta durmaya çalışan firmaları ise daha az rekabet edebilir hale getirmektedir. Bu riskin bertaraf edilebilmesi için gerekli tedbirler uygulamaya sokulmalıdır. Aksi takdirde mali destek programları ile verilen destekler haksız rekabete yol açabileceği gibi, kaynakların bölge içinde az gelişmiş alanlardan ziyade gelişmiş alanlara kaymasına yol açacaktır.

Bağımsız değerlendiricilerin önemli bir kısmının bölge dışından gelen, bölge ve bölge gerçeklerine yabancı olan kişiler olması sebebiyle bu görevlilerin bölge, bölge planı, projenin ilgili olduğu sektör, firma ve projenin uygulanabilirliği konusunda yeterli düzeyde donanıma sahip olmadığı düşünülmektedir.

Kalkınma ajanslarının proje seçim sürecinde neredeyse hiç bir dahlinin olmadığı da bilinmektedir. Oysa ajans personeli bölge gerçekleri, bölge plan hedefleri, destek çağrısının temel amacı, proje sunan firmanın kapasitesi gibi proje seçiminde dikkate alınması gereken çok sayıda bilgiye sahip kişilerden oluşmaktadır. Bağımsız değerlendirme süreci ve diğer süreçlerde söz konusu bilgi birikiminin süreç içerisine dâhil edilmemesi doğru bir yaklaşım değildir.

Yukarıda açıklanan nedenlerle bağımsız değerlendirici sisteminin gözden geçirilerek bahsi geçen eksikliklerin giderilmesi kamu kaynaklarının daha etkin kullanımı açısından gerekli görülmektedir.

9.4.2 Destek Çeşitlerinden Olan Faiz Desteği ve Faizsiz Kredi Desteği Ajanslarda Bugüne Kadar Uygulanmamıştır

Mali destekler Kalkınma Ajanslarının kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere kullandıkları en önemli araçlardır. Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirtilen mali destekler türleri şunlardır:

- Doğrudan finansman desteği,
 - Proje teklif çağrısı yöntemiyle verilen destekler (Mali Destek Programları),
 - Fizibilite Desteği,
 - Güdümlü proje desteği,
- Faiz desteği,
- Faizsiz kredi desteği.

Bu destek türlerinden faiz desteği, kâr amacı güden gerçek ve tüzelkişilerin projeleri

için, ilgili aracı kuruluşlardan alacakları krediler karşılığında ödeyecekleri faiz giderlerinin, ajans tarafından karşılanmasını öngören karşılıksız yardımdır.

Faizsiz kredi desteği ise, ajans tarafından kâr amacı güden gerçek ve tüzelkişilerin projeleri için, ilgili aracı kuruluşlar eliyle kredi verilmesini ve bu mali desteğin ilgili mevzuatta belirtilen usul ve esaslar dâhilinde faiz ödenmeksizin taksitler halinde geri ödenmesini öngören karşılıksız yardımdır.

Kalkınma ajansları nezdinde yapılan denetim çalışmaları neticesinde, ajansların kuruldukları tarihten bu yana faizsiz kredi desteği ve faiz desteği programlarını uygulamadıkları görülmüştür.

Oysa benzer destek modelini başarı ile uygulayan KOSGEB benzeri destek veren kurumlarda olduğu gibi bu enstrümanın kullanılabilmesi ajansların kendilerine verilen görevleri yerine getirmesine katkı sağlayacaktır. Zira bu destek türleri, özellikle KOBİ'ler ve yeni girişimcilere yönelik politikaları uygulama konusunda önemli bir araçtır.

Faiz desteği ile faizsiz kredi desteğinin ajanslarca bugüne kadar uygulanamamasının en önemli nedeni bu desteklerin nasıl uygulanacağına ilişkin yeterli düzenleme bulunmamasıdır. Bu destek türüne Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde (PFDY) ve Destek Yönetim Kılavuzu'nda geniş kapsamda olmasa da yer verilmesine rağmen ajansların uygulayabileceği düzeyde usul ve esasları tam olarak belirlenmemiş, Kalkınma Bakanlığında ajanslarca kullanımına yönelik bir irade oluşmadığından bugüne kadar yönlendirici bir politika geliştirilmemiştir. Bu nedenle, gerekli altyapının oluşturulmadığı söz konusu destek türlerini ajanslar kendi kurumsal yetkileri çerçevesinde uygulama imkânı bulamamışlardır. Kalkınma ajanslarının tamamı da ana neden olarak bu hususları belirtmişlerdir.

KOSGEB gibi kredi faiz ve faizsiz kredi desteği uygulayan kurumların uygulama sonuçlarından ve tecrübelerinden yararlanmak suretiyle, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının gerekli düzenlemeleri yapmasının ve devamında gerçekleştirilecek pilot çalışmalar sonrasında ajanslarca kullanılabilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

9.4.3 Proje Ön İzleme Aşamasında Önemli Eksiklikler Bulunmaktadır

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin "*Proje değerlendirme süreci*" başlıklı 21'nci maddesinde "*Bağımsız değerlendiriciler tarafından incelenip, puanlanan projelerin bir sonraki aşaması olan Değerlendirme Komitesine sunulmadan önce Genel sekreter, sonuçları Değerlendirme Komitesine ve Yönetim Kuruluna sunulmak üzere, proje tekliflerinin risk durumunu ölçmek amacıyla, ajans personelini görevlendirerek araştırma, inceleme ve ön izleme ziyaretleri yaptırabilir.*" hükmüne yer verilmiştir.

Bahsi geçen Yönetmelik'te ve Yönetmeliğe göre çıkarılmış olan destek sistemini detaylı düzeyde ele alan Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu'nda projelerin uygulanacağı yerlere gidilerek ön izlemeye tabi tutulup tutulmayacağı ile ne kadarına ön izleme ziyareti yapılacağı hususları genel sekreterin inisiyatifine bırakılmıştır.

Oysa destek sürecinin hiçbir aşamasında projeye ilişkin zorunlu bir düzenleme gereği yerinde bir tespit yapılmamaktadır. Ne proje başvuru aşamasında ilgili uzman tarafından, ne bağımsız değerlendirici aşamasında bağımsız değerlendirici tarafından, ne de değerlendirme komitesi ve yönetim kurulu aşamasında projeye ilişkin yerinde inceleme yapılmamaktadır. Dolayısıyla, yönetmelikte bahsi geçen ön izleme ziyaretine genel sekreter tarafından gerek duyulmadığı, ya da bir kısmına gerek duyulduğu durumlarda yalnızca sunulan belgeler ve masa başı değerlendirmesi ile destek sözleşmesi imzalanmaktadır. Oysa bir projenin ve proje yararlanıcısının belgelerle beyan ettiği hususların destek kararı verilmeden yerinde görülmesi kamu kaynaklarının etkin ve yerinde kullanımının sağlanması açısından önemlidir.

Ajanslar nezdinde yapılan incelemede, kimi ajanslarda bağımsız değerlendiricilerin değerlendirmesine göre sözleşme imzalanması muhtemel (belli puan üstündeki projelerin) yararlanıcıların tamamına gidildiği görülmüş, bazı ajansların ise sözleşme imzalanan projelerin bir kısmına ya da tamamına ön izleme ziyareti yapmadıkları tespit edilmiştir. Örneğin Ankara Kalkınma Ajansı, sözleşme imza aşaması öncesi hiçbir projenin ön izlemesini gerçekleştirmemektedir. Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı ve Serhat Kalkınma Ajansı tarafından da 2018 ve sonrası programlarda ön izleme ziyaretleri yapılmamıştır. Bu ajanslar dışında kalan 23 ajans tarafından riskli görülen projeler ön izleme ziyaretine tabi tutulmuştur.

Ayrıca, ön izleme uygulamalarının nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin detaylı bir düzenleme ve yeterli standartta bir form bulunmadığından, mevcut form ön izleme ziyaretinden elde edilecek sonuçları yansıtmada yeterli değildir. Oysa bu ziyarette elde edilen bilgilerin kapsayıcılığı ve sunumu değerlendirme komitesi ve yönetim kurulu aşamasındaki kararlar için son derece önemlidir.

Dolayısıyla, ön izleme ziyareti hukuken genel sekreterin inisiyatifine bırakılmış olsa da kamu kaynağının etkin şekilde kullanımını sağlamak adına sözleşme imzalanması muhtemel tüm projeler için değerlendirme sürecinin bir parçası olan ön izleme ziyaretlerinin yapılmasının zorunlu olması için gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

9.4.4 Belirlenen Performans Göstergelerinin Yararlanıcılar Tarafından Gerçekleştirilmemesi Durumunda Uygulanacak Yaptırımlar Konusunda Ajanslar Farklı Uygulama Yapmaktadır

Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu gereğince, programlama döneminde, bölge planı ve programları, ilgili yılın çalışma programı ve bütçesi çerçevesinde, ilan edilecek

teklif çağrılarının konu, bütçe, amaç ve öncelik alanlarının ortaya konarak, uygunluk kriterleri, değerlendirme kriterleri ve performans göstergelerinin net ve açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Proje sahibi tarafından hazırlanarak sunulan performans göstergeleri projenin hedeflerine ulaşip ulaşmadığını değerlendirme açısından son derece önemlidir. Bu göstergeler, proje başvurusunun değerlendirilmesi sürecinde, bağımsız değerlendiricilerle, değerlendirme komitesi üyelerinin görüşlerinin oluşmasını ve projenin alacağı değerlendirme puanını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, başvuru aşamasında beyan edilen hedeflerin sağlanması önem taşımaktadır.

KAYS sistemi bünyesinde program bazında performans göstergeleri oluşturmaya yardım etmek amaçlı bir modül bulunsa da, incelenen bazı projelerin performans göstergelerinin gerçekçi ve ölçmeye uygun, yeterli açıklıkta belirlenmediği görülmüştür.

Bunun yanında program sonrasında gerçekleşmediği tespit edilen performans göstergeleri ile ilgili olarak ajanslar tarafından farklı uygulamalar yapıldığı da denetimler sırasında tespit edilmiştir. Bazı ajanslar herhangi bir yaptırım uygulamazken, bazı ajanslar performans göstergelerini proje sahibinin bir beyanı kabul edip yerine getirilmemesini yaptırıma tabi tutmaktadır. Bu uygulamalara, performans göstergelerinde anlamlı gerçekleşme düzeyi sağlanana kadar nihai ödemenin gerçekleştirilmemesi, belli oranda cezai hüküm konulması, teminat mektubunun bir kısmının gelir kaydedilmesi örnek olarak gösterilebilir.

Performans göstergeleri kamu kaynağını destek olarak talep eden firmanın ulaşmak istediği hedefleri göstermesi açısından proje kabulünde kullanılan önemli bir kriterdir. Buna göre performans göstergelerinin gerçekleştirilmemesi durumuna karşı ajansların kayıtsız kalmaması beklenmelidir. Zira performans göstergelerindeki hedeflerin proje başarısını belirleyen puanlamalardaki etkisi düşünüldüğünde, bu göstergelerin sağlıklı kontrolü hem kamu kaynağının etkin kullanımını hem de haksız rekabete neden olmamak açısından son derece önemlidir.

Bunun yanında, performans göstergeleri “çıktı” odaklı bir yaklaşıma dayanmakta iken ajanslar tarafından yönetilen programlar etki odaklı tasarlanmaktadır. Bu durum desteğin etkilerinin ölçülebilmesini zorlaştırmakta, araca uygun geliştirilemeyen göstergeler sebebiyle yaratılan etki tespit edilememektedir.

Bu nedenle,

- Projelerin net ve ölçülebilir açıklıkta performans göstergelerine sahip olmasının sağlanabilmesi,
- Tekil düzeyde projenin etkisinin tespitine yönelik göstergelerin kullanılması,
- Performans göstergelerinin başarı derecesinin sağlıklı ölçülüp değerlendirilmesi,

- Performans göstergelerine ulaşamama veya ciddi sapma durumlarında ajanslarca nasıl bir yaptırım uygulanacağı,

hususlarında tüm ajansları kapsayacak şekilde gerekli düzenleme ve tedbirlerin alınması ihtiyacı bulunmaktadır.

9.4.5 Ajanslar Tarafından Desteklenen Projelerde, Yararlanıcı İşletmelerin İştigal Alanına Göre Sahip Olması Gereken İzin ve Ruhsat Gibi Belgelerin Varlığına İlişkin Sistematik Sorgulama Mekanizması Oluşturulmamıştır

Ajans desteklerinden yararlanan başta kâr amacı güden kuruluşlar olmak üzere yararlanıcıların, üretim veya hizmetler sektöründe faaliyet gösterdikleri konuyla ve tesisleriyle ilgili olarak izin, ruhsat ve gerekli tüm belgelendirmeleri sağlaması; bunun yanı sıra, iş sağlığı ve güvenliği başta olmak üzere üst mevzuatlardan kaynaklı yükümlülükleri karşılaması ajans mali desteklerine başvuru aşamasında kontrol edilmelidir.

Aksi takdirde, bu koşulları ve yükümlülükleri taşımayan firmaların ve kuruluşların ajans mali desteklerinden yararlanması söz konusu olacaktır ki bu ciddi bir risktir. Örneğin, bir gıda üreticisinin faaliyet göstermesi için bulundurması gereken bir izin belgesini almayan bir peynir üreticisinin sunduğu bir proje kontrol boşluğu nedeniyle ajans tarafından desteklenebilecektir. Yani hukuki düzenlemelere aykırı davranan ve sahip olması gereken izin ve ruhsata sahip olmayan bir işletmenin desteklenme riski söz konusudur.

Kalkınma ajansları destek mevzuatı çerçevesinde yeterli düzenleme olmadığından bu gibi belgelerin destek öncesi varlığı yeterince sorgulanamamakta, gerekli kontroller ne belge düzeyinde, ne izleme düzeyinde yerine getirilememektedir. Bazı ajanslar rehberleri aracılığı ile bu gibi sorgulamaları yapma çabası içerisinde olsa da, bu konuda sistematik bir süreç tanımlaması yapılmamış olduğundan önemli bir kontrol boşluğu doğmaktadır.

Yukarıda belirtilen riskleri azaltmak için, gerek idari boyutta gerekse de faaliyet konusu ile ilgili olarak gerekli tüm izin ve belgeler başvuru rehberinde açıkça belirtilmelidir. Faaliyet konusuna göre farklılık gösteren ve yapılacak proje faaliyeti sonrasında alınması gereken belgeler de başvuru rehberlerinde açıkça belirtilmeli ve bunların sağlanması proje kapanışı için ön koşul olarak değerlendirilmelidir.

Desteklerin, yalnızca proje ile amaçlanan hedeflerin elde edilmesine değil; ayrıca, mevzuatlara uygunluk ve kurumsal yeterliliklerin sağlanarak geliştirilmesi gibi işlemlere de katkıda bulunması gerekmektedir.

Bu nedenle, ajanslar tarafından izin ve ruhsat benzeri belgelerin varlığının gerek destek başvuru aşamasında, gerek destek uygulama ve izleme aşamasında mutlaka sorgulanabilmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

9.4.6 Proje Sonrası İzleme Süreci Mevzuatın Gerektirdiği Şekilde ve Yeterli Etkinlikte Yapılamamaktadır

Kalkınma ajanslarının bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak yanında, bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek görevi vardır.

Bu çerçevede, desteklenen projelerin gerek uygulama süresi içerisinde, gerekse uygulama sonrasındaki üç yıl içerisinde etkin şekilde izlenmesi ve gerekli görülmesi halinde izleme sonuçları ile ilgili atılacak adımları belirlemesi gerekir.

Destek Yönetim Klavuzu'nda *“İzleme ziyaret tarihleri belirlenirken projenin ödeme dönemleri göz önüne alınmalı, mümkün olduğu ölçüde ara ve nihai raporların sunulacağı tarihten hemen öncesinde yapılmaya çalışılmalıdır.”* ifadelerine yer verilmiştir. Yerinde yapılan denetimlerde bazı ajansların ara ve nihai izlemeleri destek mevzuatında belirtilen tarihlere uygun yapmadıkları tespit edilmiştir. İzlemeler ara ve nihai raporların kontrolü açısından önem taşıdığından bu raporlamanın hemen öncesinde yapılması gerekmektedir. Oysa uygulamada yer yer buna riayet edilmediği ve aylar öncesinden izlemelerin gerçekleştiği durumlar görülebilmektedir. KAYS sistemi de önceden ilgilileri uyaracak bu tip riskleri bertaraf edecek yeterli kontrollere sahip değildir.

İzleme ziyaretleri; yararlanıcılara ait beyanların doğrulanması, proje faaliyetlerinin kontrolü, ihtiyaçların tespiti ve projelerin yerinde izlenmesi amacıyla gerçekleştirilmektedir. Ayrıca bu ziyaretler, yararlanıcılar ve ajans arasındaki iletişimi güçlendirdiği gibi, proje uygulamalarındaki sorumlulukların zamanında yerine getirilmesine de katkı sağlamaktadır.

Bu amaçla ajans örgüt yapısı içerisinde “izleme ve değerlendirme birimleri” kurulmuştur. Söz konusu birimler, plan ve programların ve desteklenen projelerin izleme ve değerlendirilmesi amacıyla gerekli bilgilerin toplanması, analizi, bildirimi ve kullanılması hususunda çalışmalar yapmakla görevlidir.

Kalkınma ajanslarınca desteklenen projeleri izleme sistemine ilişkin yapılan incelemede, destek süreci sonrasında yapılan izlemelerin kapsamlı ve yeterli düzeyde yapılamadığı anlaşılmıştır.

İzleme ve değerlendirme birimlerince yapılan denetimlerde;

- Proje kapsamında alınan ekipmanların fiziken bulunup bulunmadığı,
- Görünürlük kurallarının sağlanıp sağlanmadığı,
- Amaç dışı kullanımın olup olmadığı,
- Projeye ilişkin dosyaların saklanıp saklanmadığı

hususları kontrol edilmektedir.

Ancak, proje uygulaması tamamlandıktan sonra üç yıl boyunca devam eden bu denetimlerle ilgili olarak her ne kadar sözleşme genel şartlarında bazı olumlu düzenlemelere yer verilmişse de, proje performans göstergeleri ve proje etkinliği açısından proje uygulama sonrası dönemdeki gelişmelerin nasıl seyrettiği, projenin sürdürülebilirliğinin gerçekleşip gerçekleşmediği, projenin doğrudan-dolaylı etkilerinin neler olduğu gibi hususları da içeren detaylı denetim kriterlerinin tanımlanması gerekmektedir. Ayrıca, tüm ajanslar tarafından etkin bir denetimin sağlanabilmesi için ihtiyaç duyulan standart formların Bakanlık oluşturulmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Böylece, hem denetimin içeriğinin zenginleşmesi hem de gelecek dönemlerde uygulanacak başta mali destek programları olmak üzere ajans faaliyetlerine katkı verecek verinin elde edilmesi sağlanabilecektir.

9.4.7 Kalkınma Ajansları Destek Mevzuatına Aykırı Olarak Yönetim Kurulu Kararı ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara İşbirliği Protokolü Adı Altında Kaynak Aktarıldığı; Mahalli İdarelerin ise Rutin ve Sponsorluk Niteliğindeki Faaliyetlerinin Desteklendiği Görülebilmektedir

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, kalkınma ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş/işlemlerin usul ve esaslarını, bunlardan yararlanma ilke ve kurallarını düzenlemektedir. Dolayısıyla hangi desteklere kamu kaynağı aktarılabilmesine ilişkin temel düzenlemelere bu yönetmelikte yer verilmiştir.

Yönetmeliğin “*Destek yasağı*” başlıklı 7’nci maddesi gereğince ajansların, Yönetmelikte belirtilen istisnalar dışında, hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa doğrudan destek sağlamaması gerekmektedir.

Kalkınma ajansları tarafından verilecek desteklere ilişkin en detaylı düzenleme ise Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan Destek Yönetimi Kılavuzu’dur. Bu Kılavuz; kalkınma ajansları tarafından sağlanacak mali ve teknik desteklerin etkin, etkili, şeffaf ve güvenilir bir programlama, yönetim, uygulama, izleme ve değerlendirme sistemi çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi ve farklı ajansların buldukları bölgelerin özelliklerinin gerektirdiği alanlar dışında, ajanslar arasında uygulama farklılıkları olmaksızın rasyonel standartların oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır.

Destek Yönetimi Kılavuzu gereğince desteklenebilecek projelerin öncelikle uygunluk kriterini sağlaması gerekmektedir. Bu nokta da mali destek sağlanacak projelere yönelik olarak üç temel uygunluk kriteri aranmaktadır:

- a) Başvuru sahibi ve ortaklarının uygunluğu,
- b) Proje faaliyetlerinin uygunluğu,
- c) Maliyetlerin uygunluğu.

Kılavuz'da yer alan “*Proje faaliyetlerinin uygunluğu*” başlığı altında hangi faaliyetlerin desteklenmeyecek kapsamda olduğu hususu detaylı olarak belirlenmiştir. Buna göre, yerel kurum ve kuruluşların rutin faaliyetlerini finanse etmeyi teklif eden, özellikle faaliyet giderlerini kapsayan projelerin desteklenmemesi gerekmektedir.

Ajanslar tarafından verilen desteklerin niteliğine ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, mahalli idarelerin rutin faaliyetlerinin (park ve bahçe yapımı, mesire alanı yapımı, sokak iyileştirmesi gibi) desteklenmesi yanında yönetim kurulu kararı ile sponsorluk, işbirliği desteği, etkinlik desteği, tanıtım faaliyetlerine katkı, fuar katılım desteği gibi adlar altında bazı kurum ve kuruluşlara destek mevzuatına aykırı olarak kaynak aktarımı yapıldığı tespit edilmiştir. Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı tarafından Altınözü ilçesindeki park yapım işine verilen destek bu nitelikli desteklere örnek olarak gösterilebilir.

Kalkınma ajanslarının varoluş nedeni mahalli idarelerin doğrudan görev alanına giren konuları yerine getirmek değildir. Yerel yönetim kuruluşların görevi bu nitelikli mahalli ve müşterek faaliyetleri gerçekleştirmektir. Başka bir kurumun görev alanında olan ve desteklenmemesi gereken bir faaliyete kaynak aktarmak, kalkınma ajanslarının mali destek hedefleri ile de uyumsuzdur. Mali imkânları sınırlı olan ajansların bu gibi alanlara destek olması ajanslara verilen temel görevleri finanse edecek kaynakların da etkin kullanılmasına risk oluşturmaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirtilen destek türleri dışında, bazı kalkınma ajansları yönetim kurulu kararlarına dayanan protokoller vasıtasıyla çeşitli kurum ve kuruluşların organizasyonlarına sponsorluk tarzında uygulamalar ile kaynak aktarılabilmektedirler. Bu nitelikli uygulamalar her ne kadar yönetim kurulu kararına dayansa da kalkınma ajanslarının destek sisteminin varoluş gerekçesine aykırı nitelikte uygulamalardır.

Kalkınma ajansları mevzuatının dışında yapılan, gerçek anlamda işbirliği protokolü özelliği taşımayıp ajansın yalnızca kaynak aktarımında bulunduğu bu nitelikli uygulamalara önceki yıllarda olduğu gibi 2018 yılında da rastlanmıştır. Örneğin, İzmir Kalkınma Ajansı tarafından yönetim kurulu kararına dayanarak dernek, vakıf ve benzeri kuruluşlara 2018 yılı içerisinde bu nitelikli 7 protokol karşılığında 482,623-TL lik kaynak aktarımı yapılmıştır.

Bölgedeki bazı kurum ve kuruluşların finans ihtiyaçlarının bu yolla giderilmeye çalışılması bölgenin gelişme hedeflerine ve ajans misyonuna uygun bir yaklaşım değildir. Bölgedeki kurum ve kuruluşlarla yapılan ve gerçek anlamda işbirliği niteliğini taşımayan protokoller sonucu ajansın mali kaynaklarının etkin kullanılamama riski ortaya çıkmaktadır.

Bu nitelikli destek uygulamaları ile kaynak aktarımlarının önüne geçebilmek için gerekli tedbirlerin alınmasının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

9.4.8 Kalkınma Ajansları Tarafından Ekonomik ve Sosyal Kalkınmaya Katkı Düzeyleri Oldukça Sınırlı Olan Projeler de Desteklenebilmektedir

Kalkınma ajansları kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuş kuruluşlardır.

Ajansların diğer görevleri yanında en önemli görevlerinin başında “*bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak*” görevi gelmektedir.

Ajanslar kendilerinden beklenen görevleri yapabilmek için çeşitli araçlar kullanmaktadır. Bunlardan en önemlisi ise başarılı bulunan projeler için yapılan destek ödemeleridir.

Hangi proje ve faaliyetlerin destekleneceği Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği’nde detaylı olarak aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

“Desteklenecek proje ve faaliyetler

MADDE 9 – (1) Ajans, detayları yıllık çalışma programında ve başvuru rehberinde açıkça belirtilmek kaydıyla, yerel idarelerin, üniversitelerin, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının, kâr amacı güden işletmelerin, kooperatiflerin, birliklerin ve diğer gerçek ve tüzel kişilerin aşağıda sayılan türlerdeki proje veya faaliyetlerini bu Yönetmelikte belirtilen usul ve esaslar dahilinde destekler:

- a) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı proje ve faaliyetler,*
- b) Bölge plân ve programlarına uygun olarak, bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunan proje ve faaliyetler,*
- c) Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini ve ortaklık kültürünü geliştiren projeler,*
- ç) Bölgenin kaynak ve imkânlarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya, rekabet gücünü ve yenilik kapasitesini artırmaya ve ulusal ve uluslararası düzeyde etki ve etkinliği artırmaya yönelik her türlü analiz, strateji, plan çalışması, araştırma ve inceleme gibi çalışmalar,*
- d) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının tanıtımına ve geliştirilmesine yönelik proje ve faaliyetler,*

e) *Yönetim, yenilikçi ve verimli üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, araştırma ve geliştirme, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri doğrudan veya dolaylı olarak destekleyecek proje ve faaliyetler,*

f) *Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapan, bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine ve kaynak teminine katkı sağlayan proje ve faaliyetler,*

g) *Bölgedeki kurum ve kuruluşların insan kaynakları ve kurumsal kapasitelerinin artırılmasına, proje üretme ve uygulama kapasitelerinin güçlendirilmesine ve hizmet sunumundaki beceri ve niteliklerinin geliştirilmesine yönelik proje ve faaliyetler...”*

Görüldüğü üzere, ajans tarafından desteklenen projelerin bölgesel gelişme ve kalkınmaya katkı sağlayacak projeler olması önem arz etmektedir.

Yerinde yapılan denetimlerde desteklenen bazı projelerin bölgesel gelişme ve kalkınmaya katkı ve ekonomik katma değer düzeylerinin son derece sınırlı olduğu görülmüştür. Bu tip desteklere örnek olarak tefrişata dayalı projeler gösterilebilir. Kar amacı güden bir otel ya da bakımevinin yastık, çarşaf, yatak vb. tefrişat giderlerinin projenin temel kalemlerini oluşturduğu destek ödemelerine rastlanabilmektedir. Kar amacı güden kuruluşların bu nitelikli verimsiz projelerinin desteklenmesi hem desteklenen işletme lehine haksız rekabete yol açabilmekte, hem de kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından risk doğurmaktadır.

Kalkınma ajanslarının kıt kaynaklarla bölgesel kalkınmaya destek sağlayan kuruluşlar olduğu gerçeği karşısında, ajans tarafından başarılı bulunarak desteklenecek projelerin daha özenle seçilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

9.4.9 Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Proje ve Faaliyetlerin Denetimi ile İlgili Usul ve Esaslar Bakanlık Tarafından Belirlenmemiştir

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde projelerin denetimi 40 ve 41. maddelerinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.

“Desteğin tahsis amacı dışında kullanılamaması ve sorumluluk

MADDE 40 – (1) Ajans tarafından verilen destekler, geçici dahi olsa amacı dışında kullanılamaz. Desteğin amacı dışında kullanıldığının tespiti durumunda, sağlanan desteğin sözleşme hükümlerine göre tahakkuk eden faizi ve cezai şartı ile birlikte derhal geri alınması için gerekli işlemler yapılır.

(2) Bu Yönetmelikte ve diğer ilgili mevzuatta belirtilen ilke ve kurallara aykırı olarak

ajanstan destek sağlayan veya buna sebep olan yahut bunda ağır kusuru bulunan kişiler ile sağlanan desteği amacı dışında kullandığı tespit edilen kişiler, ajansın uğrayacağı zararlardan sorumlu olup, bunlar beş yıl süreyle herhangi bir ajanstan destek alamaz. Bu süre sonunda bunlara destek verilebilmesi, ajansa olan bütün borçlarını ödemiş olmalarına bağlıdır.

(3) Projelerin belirlenen amaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesi, uygulamaların sözleşmede belirtilen usul ve esaslara göre yürütülmesi ve belgelendirilmesi, belgelerin proje uygulaması sona erdikten sonra en az beş yıl süreyle muhafazası ve yapılacak denetimlerde bu belgelerin görevlilere ibraz edilmesi sorumluluğu yararlanıcıya aittir.

(4) (Değişik:RG-15/9/2017-30181) Gerçekleştirilecek projelerin amaçlarına uygun olarak uygulanmasının ve uygulamaların sözleşme ve diğer ilgili mevzuatta belirtilen usul ve esaslara göre gerçekleştirilmesinin izlenmesinden, uygulamaya yönelik olarak düzenlenecek tüm belgelerin doğrulanmasından ve birer suretinin on yıl boyunca muhafazasından ajans sorumludur.

Denetim

MADDE 41 - (1) Her yıl desteklenen proje ve faaliyetlerin en az yüzde onu ajans personeli veya zorunlu hallerde Ajans tarafından yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiş denetçiler tarafından denetlenir. Bu denetimler sırasında yararlanıcı, proje uygulama ve yönetim mekânlarına erişimi zorlaştırmamak yahut engellemek ve talep edilen bilgi ve belgeyi görevli personele zamanında sunmak zorundadır.

(2) Yapılan denetimlerde herhangi bir suç unsurunun tespiti halinde ilgililer hakkında suç duyurusunda bulunulur.

(3) Proje ve faaliyetlerin denetimi ile ilgili usul ve esaslar Destek Yönetimi Kılavuzunda belirlenir.

41'inci maddenin son fıkrasında, proje denetimine ilişkin usul ve esasların Destek Yönetimi Kılavuzunda belirleneceği düzenlenmişse de, en son 2018 yılı Haziran ayında kapsamlı bir şekilde güncellenmesine rağmen, Destek Yönetimi Kılavuzu'nda denetimle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Mevzuattaki bu boşluğu gidermek için Ajanslar yönerge, genel sekreterlik oluru vb. iç düzenlemelerle projelerin denetimine ilişkin usul ve esaslar belirlemiş ve bu esaslara göre proje denetimlerini gerçekleştirmektedir.

Dolayısıyla, söz konusu "usul ve esaslar" ın Destek Yönetimi Kılavuzu'nda düzenlenmesine ilişkin yükümlülüğün Bakanlık tarafından yerine getirilerek bu ihtiyacın karşılanması gerektiği değerlendirilmektedir.

9.4.10 Bazı Projeler İçin, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'ne Aykırı Olarak Başarılı Proje Seçimine Esas Asgari “Eşik Değer Puanı” Hatalı Belirlenmiştir

Kalkınma ajansları tarafından “proje teklif çağrısı” yöntemiyle kullanılan destekler için hangi projelerin nasıl seçileceğine ilişkin tüm süreç Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Bunun dışında Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan diğer düzenleme, bu konuların ayrıntılı ele alındığı Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu'dur.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin değerlendirmeye ilişkin 21'inci maddesinin 8'inci fıkrasında, “*Başvurular, en yüksek puanı alan tekliften başlayarak sıralanır. Yapılan puanlamada, altmış beş ve daha fazla ayrıca varsa diğer eşik değerler üzerinde puan alan başvurular başarılı projeler olarak listelenir*” denilmektedir.

Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzunun 2.1.1.1.5 Değerlendirme Dönemi kısmındaki, “Bağımsız Değerlendiricilerce Yapılacak Değerlendirme” başlığı altında ise “*Proje teklif çağrısı yöntemi kapsamında, eşik değer puanı, toplamda 100 puan üzerinden en az 65 puan olarak tanımlanmıştır*” ifadesine yer verilmiştir.

Yönetmelikte geçen “...*altmış beş ve daha fazla*...” ifadesi, üst norma uygun düzenleme yapma gereğince Destek Yönetimi Kılavuzunda aynen korunması gerekirken “...*en az 65 puan*...” olarak alınmıştır. Yönetmelikteki proje başarısına ilişkin alt limit (65 puan) emredici nitelikte bir hüküm olup, ajansların bu puanı aşağıya ya da yukarıya çekme yetkisi bulunmamaktadır.

Görüldüğü üzere, “proje teklif çağrısı” yönteminde destek başvurusunda bulunan projeler arasından başarılı projeleri seçmek için gerekli olan başarı limiti 65 olarak belirlenmiştir. Madde metninde geçen “...*ayrıca varsa diğer eşik değerler üzerinde puan alan başvurular*” ifadesi ise toplam başarı puanını oluşturan alt değerlendirme kriterlerine (ilgililik, mali ve işletme kapasitesi gibi) ilişkindir. Ayrıca, Yönetmelikte limitin üstünde bir belirlemenin ajanslarca yapılabileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

2018 Yılı Mali Destek Programları Başvuru Rehberleri, İstanbul Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu tarafından görüşülmüş ve Yönetmeliğe aykırı olarak “*proje başarı notunun, mali ve işletme kapasitesi bölümü bakımından en az 12 puan (20 puan üzerinden), ilgililik bölümü bakımından da en az 18 puan (25 puan üzerinden) ve toplamda 70 puan olarak belirlenmesine,*” karar verilmiştir.”

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği gereği başvuru rehberleri mülga Kalkınma Bakanlığı'nın onayına sunulmuş ve Bakanlık tarafından bu hataya rağmen onaylanmıştır. Bu doğrultuda destek süreci ilerlemiş ve başarılı projeler ile sözleşme imzalanarak destek ödemeleri yapılmaya başlanmıştır.

İstanbul Kalkınma Ajansının mali destek programlarındaki bu hatalı uygulamasının yalnızca bir çağrıya ilişkin olmadığı, son dört dönemdir aynı eşik değerlerin uygulandığı görülmüştür.

Bu hatalı uygulama nedeniyle, 65 üzerinde puan alarak ilk aşamada başarılı olması gereken ancak hatalı belirlenen 70 puan eşiğinin altında kalan projeler baştan değerlendirme dışında bırakılmıştır. Aynı zamanda bu hatalı uygulama ajansın ayırdığı destek bütçesinin de kullanılmama riskini doğurmaktadır.

İstanbul Kalkınma Ajansı dışındaki diğer ajanslara bakıldığında Yönetmeliğin amir hükmünün uygulandığı ve başarı eşiği olarak diğer 25 ajansın 65 puanı esas aldığı görülmüştür.

9.4.11 İstanbul Kalkınma Ajansınca 2018 Yılı İçin Ayrılan Destek Bütçesinin Önemli Kısmı Kullanılmamış ve Bazı Destek Enstrümanlarından Yararlanılmamıştır

İstanbul Kalkınma Ajansı 2018 yılında 3 mali destek programına çıkmış ve bütçesinde bu programlar için 180 milyon TL kaynak ayırmıştır. Ancak, 3 mali destek programı için belirlenen ve Yönetim Kurulunca başarılı bulunan projelere yapılan ajans desteği 95,72 milyonla sınırlı kalmış, 84,28 milyon TL'lik bir destek kaynağı kullanılamamıştır. Çocuklar ve Gençler, Yenilikçi ve Yaratıcı İstanbul, Girişimcilik alanlarında çıkılan 2018 yılı mali destek programları için toplamda 465 başvuru yapılmış, ön izleme ve diğer süreçler sonucunda bu sayının %19 u olan 89 proje başarılı kabul edilmiştir.

Bu olumsuz tablonun nedenlerinden en önemlisi, ajansa yeterince proje başvurusunun yapılmaması ve başvuran projelerin de başarı oranlarının düşük olmasıdır. Bu sonucun oluşmasındaki bir diğer neden ise, başarı için gerekli olan asgari eşik değer puanının İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından hatalı uygulanmasıdır. Zira, Yönetmelikteki 65 puan yerine 70 puan asgari eşik uygulaması dolayısıyla, 65-70 puan aralığındaki bazı projelerin başarısız değerlendirilmesinin bu sonuçta etkili olduğu değerlendirilmektedir. İstanbul Kalkınma Ajansı'nın destek bütçesinin yarısına yakınına kullanılamaması ajans performansı açısından olumsuz bir göstergedir. Bütçeleştirilmesine rağmen kullanılamayan 84,28 milyon TL'lik destek tutarının, birçok ajansın toplam bütçesinden ve küçük çaplı ajansların tümünün destek bütçeleri toplamından fazla olduğu görülmektedir.

2018 yılı destek gerçekleştirmelerini gösteren Tablo 17'den de görüleceği üzere, İstanbul Kalkınma Ajansının kullanamadığı destek bütçesi 16 ajansın (en düşük destek ödemesi yapan) destek gerçekleştirmeleri toplamı kadardır.

Ayrıca, İstanbul Kalkınma Ajansınca yapılan 2018 yılı destek uygulamaları mali destek ve güdümlü proje destek programları ile sınırlı kalmış, teknik, fizibilite, faiz ve faizsiz kredi destek enstrümanları kullanılmamıştır.

Türkiye GSYH'sinin % 30,46'sını, sanayi GSYH'sinin ise % 29'unu oluşturan İstanbul Türkiye ekonomisinin adeta lokomotifidir. Özel sektör olsun kamu sektörü olsun böylesine gelişmiş bir ilde başarılı proje çıkmaması gerekçe gösterilerek MDP destek bütçesinin yarısının kullandırılmamış olması, destek enstrümanlarının bazılarının kullanılmaması ya da yeterince etkin kullanılmaması irdelenmesi ve çözüm bulunması gereken bir husus olarak değerlendirilmektedir.

9.4.12 Bazı Ajanslarda, Desteklenecek Projelerin Seçilme Süreci Aşamasında Görev Yapan Değerlendirme Komiteleri Destek Mevzuatına Göre Kendisine Verilen Görev Çerçevesini Aşmaktadır

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği gereğince, öncelikle proje ilanına çıkılarak proje başvuruları alınmakta, ardından proje başvuruları ön incelemeye tabi tutularak destek mevzuatına uygun olup olmadığı değerlendirilmekte, uygun bulunan proje başvuruları ajans tarafından belirlenen bağımsız değerlendiriciler tarafından incelenerek asil/yedek listeler oluşturulmaktadır. Bu aşamadan sonra ise “Değerlendirme Komitesi” devreye girmekte ve yapılan değerlendirme sonucunda oluşturulan liste, ajans yönetim kurullarında görüşülerek kesinleştirilmektedir. Bu sürecin devamında, yönetim kurulu tarafından desteklenmesine karar verilen başarılı proje yararlanıcıları ile destek sözleşmesi imzalanmakta ve böylece destek süreci başlamaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği gereğince Değerlendirme Komitesi, bağımsız değerlendiriciler tarafından gerçekleştirilen değerlendirmeler üstünde gerekli kontrolleri yaparak görüş oluşturan ve bunları raporlayan bir komitedir. Değerlendirme Komitesi, yükseköğretim kurumları öğretim elemanları ile kamu kurum ve kuruluşları personeli arasından kendi istekleri ve kurumlarının muvafakatiyle ajans tarafından görevlendirilen, alanında en az yedi yıllık tecrübeye sahip, en az beş üyeden oluşmaktadır.

Yönetmeliğin “Değerlendirme Komitesi” başlıklı 20'nci maddesinde komiteye yönelik temel düzenlemelere yer verilmiştir. Maddenin birinci fıkrasında “*Bağımsız değerlendiriciler tarafından gerçekleştirilen değerlendirmeler üstünde gerekli kontrolleri yaparak görüş oluşturmak ve bunları raporlamak amacıyla, her proje teklif çağrısı için ayrı bir değerlendirme komitesi oluşturulur.*” hükmüne yer verilerek komitenin yetki alanı tanımlanmıştır.

Proje belirleme sürecinde asıl belirleyici aşama, projelerin tüm detayları ile uzman kişiler tarafından ele alınıp değerlendirildiği ve puanlandığı “bağımsız değerlendirme” aşamasıdır. Bu aşamadan sonra gelen “değerlendirme komitesi aşaması” ise bağımsız değerlendirici aşamasındaki gibi tüm projelerin yeniden ele alındığı bir aşama değildir. Yönetmeliğin 20'nci maddesinde de ifade edildiği gibi, değerlendirme komitesinin yetkisi

yalnızca bağımsız değerlendiriciler tarafından gerçekleştirilen değerlendirmeler üstünde gerekli kontrolleri yapmaktan ibarettir. Yönetmelik gereği bu aşama önceki aşama üzerine kurgulanmış olup, onu tamamlayıcı bir aşamadır.

Yerinde yapılan denetimlerde, bazı ajanslarda “Değerlendirme Komitesi”nin, Yönetmelikle kendisine verilen yetkileri aşarak adeta tüm projeleri yeniden ele aldığı görülmüştür. Destek mevzuatı hükümlerine ve destek sürecinin bütüncül kurgusuna uygun olmayan bu yaklaşım nedeniyle bağımsız değerlendirici aşaması bir ölçüde anlamını yitirmekte ve projeler yeniden değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak da değerlendirme komitesi, önceki aşamada başarılı olan projelerin bir kısmını başarısız görebilmekte, ya da bağımsız değerlendiricilerin başarısız olarak değerlendirdikleri bazı projeleri ise başarılı bulabilmektedir. Ajansların çoğunda, mevzuata uygun şekilde bağımsız değerlendiricilerin değerlendirmeleri üzerinden komite tarafından değerlendirme yapılmakta, bu nedenle de genel olarak sınırlı sayıdaki proje üzerinde değişiklik yapılmaktadır.

Oysa bulguya konu ajanslarda, Değerlendirme Komitesi’nin başarılı proje seçimine doğrudan ve yüksek oranda etkisi olmakta, adeta tüm projeler yeniden ele alınarak değerlendirilmektedir. Bu konudaki benzer tespitler, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yaptırılan mali yeterlik denetimlerinde de yer almış olmasına rağmen, bu yaklaşımın bazı ajanslarca halen devam ettirildiği görülmüştür.

Örneğin, Fırat Kalkınma Ajansının son iki mali destek program sürecine bakıldığında, Değerlendirme Komitesi’nin bağımsız değerlendiricilerin başarılı bulunduğu projelerin yarısından fazlasını değiştirdiği anlaşılmıştır. 2016 yılında çıkılan İmalat Sanayinin Geliştirilmesi Mali Destek Programı sürecinde, bağımsız değerlendirme aşamasında başarılı olan 39 projenin % 51’ini oluşturan 20 proje başarısız bulunmuştur. Bu program çerçevesinde bağımsız değerlendirme aşamasında başarısız olan 560 projenin ise % 22’sini oluşturan 11 proje başarılı hale getirilmiştir. Benzer tablo, 2018 yılında çıkılan Turizm ve Endüstriyel Gelişme Mali Destek Programı için de geçerlidir.

Fırat Kalkınma Ajansı örneğinde olduğu gibi, İstanbul Kalkınma Ajansında da Değerlendirme Komitesi’nin bağımsız değerlendirici aşaması sonrasındaki rolü oldukça belirleyici olmuştur. Örneğin, 2018 yılı mali destek projesi için 465 proje başvurusu olmuş, bu projeler bağımsız değerlendiriciler tarafından detaylı olarak değerlendirildikten sonra 197 si başarılı bulunmuştur. Değerlendirme Komitesi aşamasında, bağımsız değerlendirme aşamasında başarılı olan 197 projenin % 59’unu oluşturan 117 projenin başarısız olduğu değerlendirilirken, başarısız olan 230 projenin 10 tanesi başarılı bulunmuştur.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, Değerlendirme Komitelerinin Yönetmelikle kendisine tanınan yetki çerçevesinde hareket etmesinin sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

9.4.13 Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Sistemin Önemli Bir Aktörü Olan Danışman Firmalara Yönelik Düzenleme Yapma İhtiyacı Bulunmaktadır

Kalkınma ajansları tarafından sürdürülen destek programlarında özellikle kar amacı güden destek yararlanıcılarının sundukları projelerin önemli bir oranının kendileri tarafından değil piyasada faaliyet gösteren danışmanlık firmaları tarafından hazırlandığı görülmüştür. Her ne kadar destek süreci başladıktan sonra kalkınma ajanslarının çoğu tarafından yararlanıcı aday işletmelere proje yazma eğitimi verilse de proje yazma kültürünün gelişkin olmaması nedeniyle projelerin önemli bir kısmı hala danışman firmalar eliyle hazırlanmaktadır.

Örneğin, Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA) tarafından 2015 Yılı İktisadi Kalkınma Mali Destek Programı (İKAP2) kapsamında projeleri başarılı bulunan projelerin yalnızca %24'lük kısmının yararlanıcılar tarafından hazırlandığı, %76'sının ise danışmanlar aracılığı ile hazırlandığı Ajans tarafından da tespit edilmiştir. Benzer durum tüm ajanslar için söz konusu olup, bu durum danışmanlık sisteminin ajans destek sürecindeki yeri ve önemini göstermektedir.

Destek yararlanıcılarının danışman firmalar yardımı ile proje hazırlamalarının temel nedenleri şunlardır:

- Yararlanıcı işletmelerin görece küçük olması ve proje yazabilme kapasitesinde nitelikli personel istihdam edememeleri,
- Danışmanlık firmaları tarafından hazırlanan projelerin başarılı olduğuna olan yaygın inanış,
- Proje hazırlama işinin çok teknik ve zor olduğu düşüncesi nedeniyle eğitim alınmış olsa dahi hazırlanamayacağı kaygısı,
- Proje hazırlama sürecine gerekli insan kaynağı ayırma yerine hizmet alımı yolu ile bu işi profesyonel firmalara yaptırmanın daha uygun olacağı düşüncesi.

Proje hazırlayan danışmanlık firmalarının bir kısmı ajans bölgesinde faaliyet gösterirken bir kısmı bölge dışında faaliyet göstermekte olup, sadece ajans destekleri için değil devlet tarafından sunulan tüm destek yapıları için (KOSGEB, TKDK, TÜBİTAK, Bakanlıkların verdikleri destekler) hizmet vermektedirler. Danışmanlık firmalarının verdikleri hizmetlere bakıldığında, genel olarak hizmetlerinin proje hazırlık süreci ile sınırlı kaldıkları ve proje yararlanıcıları ile anlaşmalarını da buna göre yaptıkları bilinmektedir. Bu nedenle, özellikle uygulama döneminde danışmanlık firmalarının çok azı hizmet vermeye devam etmektedir. Yararlanıcılar projenin uygulama dönemindeki iş ve süreç danışmanlığı, kapasite oluşturma gibi hizmetlerden bu nedenle yararlanamamaktadırlar.

Genel olarak devlet desteklerine verilen danışmanlık hizmetleri;

- Yararlanıcıların projedeki başarısından ziyade fiilen destek almaya odaklı,
- Faaliyet alanları proje uygulama sürecini içermeyecek şekilde proje hazırlama ve ilgili kuruma sunma ile sınırlı,
- Proje hazırlama işi ise alınan desteğin belli bir yüzdesi ya da sabit bir tutar ile ücretlendirilen bir yapıda yürütülmektedir.

Gerek proje hazırlama gerekse proje yönetimi konusunda yeterliliğe sahip ve sertifikalı danışmanlarca projelerin yürütülmesi destek sürecine önemli katkı sağlayacaktır. Ayrıca mevcut destek sisteminin görmezden geldiği bu yapı belli standarda kavuşturulamadığı takdirde birçok işletme piyasada faaliyet gösteren yetersiz danışman firmalarla çalışma durumunda kalacaktır.

Ayrıca, proje aşamasında ajanslarla hukuken olmasa da, yararlanıcı firma adına zaman zaman muhatap olan danışman firma çalışanlarının yetki ve sorumluluk durumları da sorun yaratabilmekte, zaman zaman bu firmaların yararlanıcı adına vekâletsiz iş takibi yapmaları söz konusu olabilmektedir.

Öte yandan, yeterli olmayan danışman firmalarca hazırlanan bazı projelerin önemli eksiklikler içerdiği de bilinmektedir. Projelerin destek almaya hak kazanması için yer yer gerçekçi olmayan performans hedeflerine, proje bünyesinde satın alınamayacak bütçe kalemlerine yer verildiği, bunun yanı sıra adına başvuruda bulunulan firmaların dahi bilmediği taahhütlerde bulunduğu ajanslar tarafından ifade edilmiştir. Bu gibi projeler nedeniyle kimi zaman destek alan firmalar uygulama döneminde yaptırımlarla karşılaşabilmektedir.

Tüm bu eksikliklere rağmen, danışmanlık desteği sağlayan firmaların özellikle az gelişmiş bölgeler için, desteklenebilecek nitelikte proje boşluğunu kapatma noktasında önemli işlevler gördükleri de bir gerçektir.

Mevcut durumda, kalkınma ajansları destek mevzuatı ve destek süreci içerisinde bu konuya yönelik hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. Oysa kalkınma ajansları destek sürecinde rolleri tartışılmayacak kadar açıktır. Bu nedenle, danışmanlık sisteminin belli bir kaliteye ve standarda kavuşturulması, desteklerin doğru projelere yönlendirilmesine ve kamu kaynaklarının verimli, etkin kullanılmasına katkı sağlayacaktır.

Destek sistemine fiilen eklemlenmiş danışman firma gerçeğinden yola çıkarak gerekli ihtiyaç analizlerinin yapılması, bu alanın ilgili diğer kamu kurumlarının desteği ile düzenlenmesi ve bunun sonucunda destek mevzuatında gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

9.4.14 Bazı Ajanslarda Yönetmelik Hükmüne Aykırı Olarak Ajans Bütçe Payını Yatırmayan Kuruluşların Projeleri Desteklenmektedir

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin "Mali desteklere ilişkin esaslar" başlıklı 10'uncu maddesinde aynen "... (6) Kanunen zorunlu olan ajans bütçe paylarını kısmen veya tamamen ödememiş olan il özel idareleri ve belediyeler ile sanayi ve ticaret odaları, birikmiş bütün borçlarını ve bunlarla ilişkili varsa diğer bütün mali yükümlülüklerini tamamen yerine getirmediği, ilgili ajansla sözleşme imzalamaz." hükmü yer almaktadır.

Yapılan incelemelerde, bazı ajansların, kanunen zorunlu olan ajans bütçe payının tamamını sözleşme öncesinde yatırmayan kuruluşlar ile Yönetmeliğin bu hükmüne aykırı olarak destek sözleşmesi imzaladığı görülmüştür. Bu konudaki hatalı uygulamaya iki ajans uygulaması örnek gösterilebilir.

Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı tarafından, "2018 Yılı Turizm Altyapısının Geliştirilmesi Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı" kapsamında, Kahramanmaraş Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı'nın yararlanıcı olduğu, 671.153,00-TL bütçeli "tematik dondurma parkı" isimli proje, 10.09.2018 tarihinde sözleşmeye bağlanmıştır. Sözleşmenin imzalanabilmesi için, yukarıdaki mevzuat hükmü gereğince o tarihte Kahramanmaraş Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı'nın Ajans'a pay borcunun olmaması gerektiği halde, sözleşme imza tarihindeki ajans muhasebe kayıtlarına göre Oda'nın Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı'na 7.644-TL borcu bulunduğu görülmektedir.

Bir diğer hatalı uygulama örneği, İzmir Büyükşehir Belediyesi ile ilgilidir. % 75'i ajans tarafından desteklenmesi öngörülen 1.062.601-TL bütçeli, "Kültürpark Çocuk Keşif Atölyeleri Merkezi (Çocuk Hakları ve Stem)" başlıklı projenin, 29.08.2018 tarihli Ajans Yönetim Kurulu toplantısı ile imzalanmasına karar verilmiş ve iki kurum tarafından destek sözleşmesi 31.10.2018 tarihinde imzalanmıştır. Oysa Yönetmelik hükümlerine aykırı olarak sözleşme imza tarihinde yararlanıcının ajansa borcu olmaması gerekmesine rağmen, muhasebe kayıtlarına göre İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin İzmir Kalkınma Ajansı'na 11.162.536,41-TL borçlu bulunduğu görülmüştür.

İzmir Büyükşehir Belediyesi ile İzmir Kalkınma Ajansı arasında uzun süredir devam eden borç-alacak ilişkisi bulunmakta olup, İzmir Büyükşehir Belediyesi, 2015 yılı Sayıştay denetimi sonucunda hazırlanan Sayıştay Raporu'ndaki bir bulguya istinaden pay hesabında belediye borçlanma tutarının düşülmesi gerektiğini, Ajans ve ilgili Bakanlık ise borçlanma tutarının hukuken belediye gelir toplamından düşülmemesi gerektiğini iddia etmektedir. Belediye kendi yaklaşımı doğrultusunda borcu olmadığını düşündüğünden Ajansa proje sunmuş ve destek başvurusunda bulunmuştur.

Ajans, belediyenin hesap yöntemini hukuken doğru bulmadığı için muhasebe kaydında Belediyeye borçlu kurum olarak yer vermektedir. Ajans hesaplarına göre borçlu olarak gözüken bir belediyenin Ajans Yönetim Kurulu kararı ile sözleşmeye davet edilmesi ve sözleşmenin imza altına alınması Yönetmeliğin amir hükmü ile çelişmektedir. Dolayısıyla Yönetim Kurulunun, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'ne aykırı hüküm tesis etmesi yetki aşımı olarak değerlendirilecek bir husustur.

Sayıştay tarafından hazırlanan 2017 ve 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim raporunda bu husus detaylı olarak işlenmiş ve *“Ajanslara Yatırılması Gereken Yerel Yönetim Payları Kapsamının Detaylı Düzenlenmemesi, Belediyeler ile Ajanslar Arasında Borç-Alacak Anlaşmazlığına Neden Olmakta ve Ajansların Mali Yapısı Üzerinde Risk Oluşturmaktadır”* başlıklı tespit altında, kurumların bütçe geliri niteliğinde olmayan borçlanma tutarının, ajans katkı payı hesaplanırken bütçe gelirlerinden indirilmemesi gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Yukarıda bahsi geçen örneklerdeki hukuki sorunların düzeltilmesi ve benzer hataların yapılmaması için Bakanlığın, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin ilgili hükmünün ajanslarca titizlikle uygulanmasını sağlaması gerektiği değerlendirilmektedir.

9.4.15 Ajanslara Sunulan Bazı Projelerin Gerektirdiği Ön Şartlar Yeterince Araştırılmadığı İçin Bazı Projeler Atıl Kalmakta, Projelere Aktarılan Kamu Kaynakları Verimli ve Etkin Kullanılmamaktadır

Kalkınma ajansları tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına ve diğer gerçek veya tüzel kişilere projelerinin başarıyla tamamlanması öngörüsü ile kamu kaynağı aktarılmaktadır. Kalkınma ajanslarının bu projeleri desteklemesindeki temel amaç bölgesel kalkınma hedefleri açısından projelerin önemli görülmesi ve bu hedefe projelerin katkı sağlamasıdır. Bu nedenle, projelerin başarılı olması ve beklenen etkisinin bölge kalkınması açısından uygulamaya sokulması önem arz etmektedir. Yerinde yapılan denetimlerde, bazı projelerin başarılı olarak hayata geçmesi için gerekli ön şartlar ve risklerin yeterince araştırılmadığı, bu nedenle projelerin uygulamaya sokulamadığı görülmüştür. Bu durum projeye aktarılan kamu kaynağının ya atıl kalmasına ya da yok olmasına neden olmaktadır.

Konuya ilişkin İzmir Kalkınma Ajansının desteklediği üç farklı proje örnek olarak aşağıda belirtilmiştir.

1. “Endüstriyel Havalandırma, İklimlendirme ve Soğutma Amaçlı Akredite Test ve Analiz Laboratuvarı” projesi:

Ege Soğutma Sanayicileri ve İş Adamları Derneği'nin başvuru sahibi, 4 kuruluşun (Ege Bölgesi Sanayi Odası, Ege Üniversitesi, İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, İklimlendirme Sanayii İhracatçıları Birliği) ortağı olduğu 4.669.199-TL bütçeli “Endüstriyel Havalandırma, İklimlendirme ve Soğutma Amaçlı Akredite Test ve Analiz Laboratuvarı” projesi ile temel olarak, “*Türkiye endüstriyel iklimlendirme ve havalandırma sektörünün rekabetçilik seviyesini arttırarak, uluslararası alanda kaliteli ürünler üreten itibarlı bir isme sahip olmasını sağlamak için bir laboratuvar yapılması ve faaliyete geçmesi*” hedeflenmiştir.

Sözleşme gereğince 28.08.2013 tarihinde projeye başlanmış ve 2 yıllık proje süresine, 12 aylık süre uzatımı verilmesine rağmen proje tamamlanamamıştır. Ajans tarafından bu proje için 1.191.398-TL destek ödemesi gerçekleştirilmiştir. Yapılan ödemeler ile Laboratuvar binası temel ve prefabrik imalatlarının (çatı hariç) büyük kısmı tamamlanmıştır. Yerinde yaptığımız denetimlerde, proje sürecinin içinde inşaat alanının orman arazisi olduğu anlaşılmış ve gelinen aşamaya rağmen inşaat durdurulmuş ve proje fiilen sürdürülemez noktaya gelmiştir.

Projenin hayata geçmesi için temel gereklilik olan inşaat izinlerinin alınamama riski önceden görülüp gerekli kontroller yapılmadığından, kamu kaynağı yarım kalarak adeta çürümeye terk edilmiştir.

2. “İzmir Sağlık Teknolojileri Geliştirici ve Hızlandırıcısı (Bioİzmir) Projesi”:

Dokuz Eylül Üniversitesinin başvuru sahibi olduğu 9.240.000-TL bütçeli “İzmir Sağlık Teknolojileri Geliştirici ve Hızlandırıcısı (Bioİzmir) Projesi” ile temel olarak, “*Bioİzmir binasının inşaatının yapılması, pilot üretim biriminin kurulması, tesisin makine ve ekipman alımlarının yapılması ve akreditasyon süreçlerine başlanması*” hedeflenmiştir. Sözleşme gereğince, 02.03.2015 tarihinde projeye başlanmış ve verilen 6 aylık süre uzatımı ile proje 02.09.2017 tarihinde bitirilmiştir. Ajans tarafından bu proje için 4.871.150-TL destek ödemesi gerçekleştirilmiştir. Tamamlanmış gözükken bu proje, İzmir Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri ve diğer ilgili ajans yetkilileri ile yerinde görülmüş ve yapılan inceleme neticesinde, bahsi geçen binada üniversite tarafından çok sayıda personel görevlendirildiği, ancak fiilen projenin hayata geçmediği, dolayısıyla proje kapsamındaki başta personel olmak üzere kamu kaynaklarının atıl vaziyette bulunduğu, alınan laboratuvar teçhizat ve ekipmanlarının kutuları ile depolarda bekletildiği ve kullanımda olmadığı tespit edilmiştir.

Projenin uygulamaya geçirilememesinin en önemli nedeni, akredite laboratuvarlar için temel şart olan iklimlendirme sisteminin proje dışında tutulması ve proje bitmesine rağmen eksikliğin yararlanıcı tarafından giderilmemesidir. Projenin uygulanmasında temel gereklilik olan iklimlendirme sisteminin temin edilememe riski görülerek gerekli tedbirler alınmadığından proje hayata geçirilememiş ve önemli tutarlı kamu kaynağı atıl vaziyette bekletilmiştir.

3. “S.S.Kuşçular Köyü Tarımsal Kalkınma Kooperatifi Çok Amaçlı Soğuk Hava Deposu Projesi”:

S.S.Kuşçular Köyü Tarımsal Kalkınma Kooperatifi'nin başvuru sahibi, İzmir Büyükşehir Belediyesinin ortağı olduğu 370.837-TL bütçeli “S.S.Kuşçular Köyü Tarımsal Kalkınma Kooperatifi Çok Amaçlı Soğuk Hava Deposu Projesi” ile temel olarak “Urla Kuşçular mahallesinde 1 adet paket sistem 2 odalı toplam kapasitesi 200 ton olan Çok Amaçlı Soğuk Hava Deposu kurulması ile bölgenin tarımsal ürünlerin üretim kapasitesinin artırılması; başta kesme çiçekçilik olmak üzere katma değerlerinin yükseltilmesini sağlayacak şekilde depolanması ve bu yolla satış hacminin artırılması” hedeflenmiştir. Sözleşme gereğince 28.10.2015 tarihinde projeye başlanmış ve 28.10.2016 tarihinde tamamlanmıştır. Ajans tarafından bu proje için fiilen 323.068-TL tutarında destek ödemesi gerçekleştirilmiştir.

Tamamlanmış gözükten proje, İzmir Kalkınma Ajansı yetkilileri ile yerinde görülmüş ve yapılan incelemede, soğuk hava deposunun yapıldığı ancak 6 ünite olarak inşa edilen deponun sadece bir ünitesinin kısmen faaliyete sokulduğu tespit edilmiştir. 2016 yılında tamamlanmış görünen projenin ana unsuru olan soğuk hava deposu iki yılı aşkın süre geçmiş olmasına rağmen tam olarak faaliyete geçemediğinden atıl durumunu sürdürmektedir.

Projeye aktarılan kamu kaynağına rağmen yapılan soğuk hava deposunun faaliyete geçememesinin nedeni, tesisin çalışması için gerekli elektrik düzeyini sağlayacak yeterlilikte trafo bulunmamasıdır. Gerekli elektrik altyapısı olmadan bir projenin ajans tarafından başarılı bulunarak hayata geçirilmesi ve bu riskin önceden görülebilmesi kamu kaynağının etkin kullanılamamasına neden olmuştur.

9.4.16 Kalkınma Ajansı Mevzuatına Aykırı Olarak Ajans Kaynaklarının Doğrudan Aktarıldığı Durumlar Görülmüştür

Kalkınma ajanslar tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum kuruluşlarına ve diğer gerçek veya tüzel kişilere sağlanacak mali ve teknik desteklerin nasıl kullanılacağı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ve diğer ilgili mevzuatta yer almaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, kalkınma ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş/işlemlerin usul ve esaslarını, bunlardan yararlanma ilke ve kurallarını düzenlemektedir. Dolayısıyla hangi desteklere kamu kaynağı aktarılabileceğine ilişkin temel düzenlemelere bu yönetmelikte yer verilmiştir.

Yönetmeliğin “Destek Yasağı” başlıklı 7’nci maddesi gereğince, ajansların Yönetmelikte belirtilen istisnalar dışında, hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa doğrudan destek sağlamaması esastır.

Kalkınma Ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Bakanlık tarafından ajanslara gönderilen 10.10.2017 tarih ve E.4627 sayılı yazıda aynen;

“...Ayrıca ajansların üçüncü taraflara sağlayacağı tüm destekler Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Burada yer alan destek türleri dışında üçüncü şahıslara ve kurumlara herhangi bir adla destek ve yardım sağlanmayacağı, kaynak aktarılmayacağı söz konusu Yönetmelikle hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, "sponsorluk", "tanıtım faaliyetlerine katkı", "işbirliği desteği", "etkinlik desteği" ve "fuar katılım desteği" gibi ilgili Yönetmelik hükümlerine dayanmayan destek sağlanmayacağı tabiidir.

Benzer şekilde hedef kitlesi organizasyonun yapıldığı yöre ile sınırlı kalan, bölgenin turizm, iş ve yatırım ortamı tanıtımına etkili bir şekilde hizmet etmeyen, bu nedenle tanıtım stratejileri kapsamında yer almayan yerel şenlik ve festivallerin bölgesel tanıtım faaliyetlerinin bir parçası olarak görülmemesi ve bu tarz organizasyonlara kalkınma ajanslarının işbirliği, iştirak veya sponsorluk yapmak suretiyle katılmaması uygun olacaktır.” ifadelerine yer verilmiştir.

Yerinde yapılan denetimlerde, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği kapsamı dışında, hukuki dayanaktan yoksun şekilde bazı aktarımların yapıldığı görülmüş olup, buna ilişkin iki tespitin detayına aşağıda yer verilmiştir:

1. Ankara Fuar Alanı, Kongre ve İşbirliği Merkezi GÜdümlü Projesi

Ankara Ticaret Odasının başvuru sahibi olduğu, Ankara Valiliği, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara Ticaret Odası dâhil 8 ortaklı “Ankara Fuar Alanı, Kongre ve İşbirliği Merkezi” isimli projenin, GÜdümlü Proje desteği olarak Ankara Kalkınma Ajansı tarafından desteklenmesine Yönetim Kurulu tarafından 28.12.2017 tarihinde karar verilmiştir. Kalkınma Bakanlığı’nın fizibilite raporunu onaylanmasının ardından 01.05.2018 tarihinde destek sözleşmesi imzalanmıştır. Sözleşme başlangıç tarihi 02.05.2018 olan proje, 24 ay süreli olup proje bitiş tarihi 02.05.2020 olarak belirlenmiştir.

Fuar ve Kongre Merkezi yapım işinden oluşan ve 250.000.000-TL bütçeli bu proje için Ajans destek tutarı % 30 (75.000.000-TL) olarak öngörülmüştür. Ajans tarafından projeye 07.09.2018 tarihinde 15.000.000-TL ön ödeme yapılarak proje başlamıştır.

“Ankara Uluslararası Fuar ve Kongre Merkezi işinin hızlı bir şekilde tamamlanmasının Ankara’nın ekonomik kalkınması açısından stratejik önemi sahip olduğu ve proje bütçesinin sadece inşaat kaleminden oluştuğundan Ajansın diğer projelerindeki gibi proje yönetim prensiplerinin uygulanması uygun görülmediği” gerekçesi ile 26.10.2018 tarih ve 2018/10 sayılı Yönetim Kurulu toplantısında, proje sözleşmesinin feshine karar verilmiştir.

Adı geçen projeye ait destek sözleşmesinin “EK II Genel Koşullar Madde 12-Sözleşmenin Feshi” başlıklı maddesinde “12.1 Eğer taraflarından biri sözleşmenin artık etkin ve uygun şekilde icra edilemeyeceğini düşünüyorsa, bunu detaylı açıklamaları ile birlikte diğer

tarafa iletir.” ve “12.3. Destek yararlanıcısının aşağıda belirtilen herhangi bir fiil veya durumu halinde Ajans herhangi bir şekilde tazminat ödemeksizin sözleşmeyi feshedebilir.” ifadelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla, Yönetim Kurulu tarafından karara bağlanan sözleşmenin fesih işlemi gerek ilgili sözleşmenin yukarıda yer alan hükümlerine, gerekse Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu’nun sözleşme feshine ilişkin maddelerine uygun olarak yapılmıştır.

Ancak, sorun sözleşmenin feshine ilişkin işlemlerde değil, bunun sonrasındaki gelişmelerde ortaya çıkmıştır. Söz konusu Yönetim Kurulu toplantısının karar metninde aynen “Yukarıda belirtilen hususlar sözleşmenin EK II Genel Koşullar Madde 12- Sözleşmenin Feshi başlıklı maddesi hükümleri ile diğer mevzuat ve proje sözleşme hükümleri uyarınca TR51/18/GPD-Fuar/0001 numaralı proje ile ilgili olarak, destek sözleşmesinin cezai şart uygulanmadan feshedilmesine; bununla birlikte Ankara Uluslararası Fuar ve Kongre Merkezi Yapımı işinin hızlı bir şekilde tamamlanmasının Ankara’nın ekonomik kalkınması açısından stratejik öneme haiz olduğu ve söz konusu işin bütçesi sadece bir kalemden (fuar merkezinin inşası) oluştuğundan Ajansın diğer projelerindeki gibi proje yönetim prensiplerinin uygulanması makul görülmediğinden 75.000.000TL’nin bahsi geçen merkezin yapımında kullanılmak üzere Ajans tarafından Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına aktarılmasına, Ajansın söz konusu aktarımı ön ödeme olarak proje hesabına yatırılan 15.000.000TL’nin ilk ödeme olarak gerçekleştirilmiş sayılmasına, kalan ödemelerin 30 Şubat 2019 tarihinde 15.000.000TL, 30 Aralık 2019 tarihinde de 45.000.000TL olarak gerçekleştirilmesine toplantıya katılanların oybirliği ile karar verilmiştir.” ifadelerine yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere, bu süreçte Ajansın desteklediği bir güdümlü proje, ön ödeme yapıldıktan sonra feshedilmiş ancak fiilen projedeki temel faaliyetler devam etmiştir. Dolayısıyla Ajans, projenin feshi sonrasında, artık destek mevzuatı ve proje sözleşmesi çerçevesinde değil, doğrudan kaynak aktarır konuma gelmiştir.

Fesih sonrası ilk aktarım, 15 milyon TL olarak Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı yazısına istinaden ilgili kurum hesabına yapılmıştır. Bu tutarın aktarımına ilişkin muhasebe belgesi incelendiğinde, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak, yalnızca gerçekleştirme görevlisi ve harcama yetkilisinin imzasının olduğu, muhasebe yetkilisinin imzasının ödeme belgesi üzerinde bulunmadığı tespit edilmiştir. Böylece, muhasebe yetkilisinin Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 8’nci maddesinde sayılan kontrolleri yapılamadan işlem tamamlanmıştır. Ayrıca, muhasebe belgesinde, bu işlemin talimat niteliğinde yapıldığı şerhine “Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’ndan gelen 06.03.2019 tarih ve 278 sayılı yazılı talimatın gerçekleştirilmesinden ibarettir.” ifadeleri ile yer verildiği görülmüştür.

Dolayısıyla, “Ankara Fuar Alanı, Kongre ve İşbirliği Merkezi” yapım işi için güdümlü proje kapsamında 15 milyon TL (ön ödeme), fesih sonrasında ise Yönetim Kurulu kararı ile 15 milyon TL olmak üzere 30 milyon TL aktarım yapılmıştır. Ankara Valiliği Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlığı'ndan gelen 06.03.2019 tarih ve 278 sayılı yazıdan anlaşılacağı üzere, kalan 45 milyon TL tutarındaki aktarımın 30.12.2019 tarihinde yapılması talep edilmektedir.

Kalkınma ajanslarının nasıl kaynak aktaracağı hususu 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde ve Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde detaylı olarak belirlenmiştir. Yönetim Kurulu kararı ile bir projenin feshedilerek aynı proje için kaynak aktarımında bulunulmasının hukuki dayanağı yoktur. Aksi takdirde kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasını sağlayan destek düzenlemeleri devreden çıkarılmış olacaktır. Ajansın desteklediği projeye kaynak aktarımı ancak ilgili ajans uzmanlarının gerçekleştirmeleri hakedişler üzerinden tespit etmesi ve bunların yerinde kontrol edilmesi sonucunda olmaktadır. Zira destek mevzuatı açıkça, ara ve nihai ödemelerin ara hakedişlerle yapılabileceğini belirtmiştir. Bu yolla, ajans aktardığı kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasını garanti altına almaya çalışmaktadır.

Hukuki dayanaktan yoksun şekilde destek süreci dışına çıkılarak doğrudan kaynak aktarımı yapılması, Ajansı yalnızca para aktaran kurum pozisyonuna düşürmüştür. Bu ayrık uygulamanın kabulü halinde, diğer ajanslar da projeleri çeşitli gerekçeler ile feshederek benzer uygulamayı sürdürme yoluna girebilirler ve bu durum kamu kaynaklarının etkin kullanımı için risk oluşturur.

2. Ankara Kalkınma Ajansı Uluslararası Öğrencilere Yönelik Dış Ticaret Eğitim Programları

Ankara'da eğitim görmekte olan uluslararası öğrencilerin, kendi ülkeleri ile ülkemiz arasındaki ticaret faaliyetlerinin artırılmasına katkı sağlamaları amacıyla, Ankara Kalkınma Ajansı tarafından bu öğrencilere yönelik dış ticaret eğitim programları gerçekleştirilmiştir.

27.04.2017 tarihinde düzenlenen 2017/04 sayılı Ankara Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu Toplantısı'nda; *"Ankara'da eğitim görmekte olan uluslararası öğrencilere dış ticaret eğitimi verilmesi faaliyetinin Ankara Kalkınma Ajansı koordinasyonunda gerçekleştirilmesine, T.C. Başbakanlık Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Müstakil Sanayici ve İş Adamları Derneği (MÜSİAD) Ankara Şubesi ile işbirliği yapılmasına"* karar verilmiştir.

Bu karara istinaden, Ankara Kalkınma Ajansı ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ve Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği Ankara Şubesi arasında bir protokol imzalanmıştır. 11.05.2017 tarihinde imzalanan ve imzalandığı tarih itibarıyla bir yıl boyunca geçerli olan protokol kapsamında, eğitimin organizasyonu için söz konusu kurumlar arasında iş birliği öngörülmüştür. Bu kapsamda ajansın yükümlülüğü, protokolün 7.1 maddesinde yer alan satın alma süreçlerini (eğitim faaliyet hizmeti, gezi ulaşım hizmeti vb.) gerçekleştirmektir. Ankara'da eğitim görmekte olan uluslararası öğrencilere yönelik organize edilen dış ticaret eğitimleri, toplam dört kez farklı öğrenci grupları için düzenlenmiştir.

Yönetim Kurulu kararı ile gerçekleşen ve süresi 1 yıl ile sınırlı olan protokol 11.05.2018 tarihinde sona ermesine rağmen, Genel Sekreterlik oluru ile uygulama sürdürülmüş, protokol tarihinden sonra da kaynak aktarılmasına devam edilmiştir.

2017 ve 2018 yılları boyunca yapılan dört eğitim için ajans toplam 260.525 TL + KDV tutarında harcama yapmıştır. İlk üç eğitim protokol kapsamında olmasına rağmen son eğitim protokol hükümleri dışında yapılmış ve bunun karşılığında ajanstan 62.150-TLtutarında bir kaynak harcanmıştır.

Yeni bir Yönetim Kurulu kararı ve buna dayanarak yapılan işbirliği protokolü olmadan bu tip ödemelerin gerçekleşmesi hukuki dayanaktan yoksundur.

10. SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI VE DİĞER KURUMLARLA İLİŞKİLER

10.1 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile İlişkiler

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 187'inci maddesine göre ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur. Genel koordinasyon görevi doğrultusunda Bakanlığın görevleri aşağıda sıralanmıştır:

- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.
- Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.
- Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirler.
- Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.
- Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
- Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
- Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden alır.
- Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

Bakanlığa ajanslarla ilgili genel koordinasyon görev ve sorumluluğu verilmesinin sebebi, ajansların merkezden tamamen bağımsız yapılar olarak örgütlenmelerinin önüne geçmektir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın "ilgili", "bağlı" veya "taşra kuruluşu" niteliğinde olmayan ajanslarla ilişkisi incelendiğinde; Bakanlığın ajanslar üzerinde genel koordinasyon ve vesayet yetkisini aşan yetki kullanımlarında bulunduğu görülebilmektedir. Dolayısıyla,

Bakanlığa gerek 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer dzenlemelerle verilen yetkiler, gerekse Bakanlık tarafından doğrudan tesis edilen idari işlemlerle hiyerarşik bir ilişki sisteminin varlığı da yadsınamaz.

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği ve özellikle ajansların kuruluş aşamalarında Bakanlığın ajanslar üzerindeki yetki kullanımını doğal olmakla birlikte yürütölen faaliyetlerin ajanslarına esnek ve dinamik örgütlenme modeline ters düşmemesi ve buna uygun bir dengenin kurulması gerekmektedir.

Yapılan mevzuat değişiklikleri ve elde edilen tecrübeler doğrultusunda merkezi yönetimin ajanslar üzerindeki yetki kullanımını zaman içerisinde giderek artmış, koordinasyon fonksiyonunun ötesine geçilmek suretiyle adeta ajanslarla bağlı veya ilgili kuruluş ilişkisine yakın bir yapı benimsenmiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ve diğer dzenleyici işlemlerle ajanslar üzerinde kullandığı yetki alanlarının bir kısmı Tablo 19’da sunulmuştur.

Tablo 19: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Yetki ve Sorumlulukları

Sanayi Bakanlığına Verilen Görev	İlgili Mevzuat Maddesi
Koordinasyon	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 187. Madde (1) Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumludur. (2) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir. d) Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler. e) Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
Usul-Esas Belirleme	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 187. Madde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır. c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirler. g) Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.
	Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/47. Madde Program sonrası değerlendirme çalışmaları, Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara göre program kapanış raporunun hazırlandığı tarihten itibaren en geç üç yıl içerisinde ajans tarafından yapılır ve sonuçları kamuoyuyla paylaşılır.
	Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/47-A Madde Bakanlık, gerekli gördüğü hallerde bu Yönetmelik kapsamında kalkınma ajansları mali desteklerinden yararlanan kamu idarelerine tahsis edilen kaynakların aktarımı, kullanımı, muhasebeleştirilmesi ile diğer hususların uygulanmasına ilişkin usul ve esasları Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının görüşlerini alarak belirleyebilir.
Görüş Verme	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 205. Madde (2) Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilir.
Onaylama	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 187. Madde e) Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 187. Madde f) Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Kalkınma Bakanlığı'na belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden alır.
	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 197. Madde (1) Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Bakanlığın onayı ile artırılabilir.
	Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/10. Madde 5) Ajans, diğer ajanslarla veya kurum ve kuruluşlarla birlikte, Bakanlığın uygun görüşünü almak suretiyle ortak mali destek, Bakanlığı önceden bilgilendirmek suretiyle ise ortak teknik destek verebilir.
	Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/13. Madde (2) Yönetim kurulu tarafından görüşülerek kabul edilen başvuru rehberleri, proje teklif çağrısının ilanından en az on gün önce, destek konusu öncelik alanı, başvuru sahibinin nitelikleri ve destek limitleri ile seçim ve değerlendirme kriterleri yönünden onaylanmak, diğer hususlar yönünden ise görüş alınmak üzere Bakanlığa gönderilir.
	Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/28. Madde 9) Gündümlü projelere ait fizibilite raporu ve rapora esas teşkil eden diğer belgeler Yönetim Kurulu onayının ardından Bakanlık onayına gönderilir. Söz konusu proje önerisi ve fizibilite raporu ile rapora esas teşkil eden diğer belgeler Bakanlık tarafından uygun görüldüğü takdirde proje ajans tarafından desteklenebilir.
Ödenek Aktarma	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 205. Madde (3) Bu Bölümde belirtilen ölçütlere göre yapılacak transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilir. Bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullanılır.
Denetim	4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi 207. Madde (3) Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre Ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelenir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkilidir.
	Denetim Yönetmeliği/4.madde (1) Ajansların proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinden transfer ödeneğinin kullanılması, ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleştirilebilir. (4) Mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi Bakanlıkça gerekli görülen durumlarda resen yapılır.

Yetki kullanımındaki genişliğin ajansların kuruluş felsefesi ile uyumlu olup olmadığı konusunda ajansların yazılı görüşü talep edilmiştir. Ajansların büyük çoğunluğu yetki kullanımının ajanslar için tasarlanan yapıya uygun olmadığını belirtmişlerdir.

Kalkınma ajansları Türk idari teşkilatı açısından yeni ve klasik kamu kurumlarına göre farklı kuruluşlardır. Bu nedenle, bölgesel ölçekte bakıldığında diğer kamusal otoritelere karşı yeterli kapasite ve tecrübeye sahip olmadıkları da bilinmektedir. Bu gerçekten hareketle, vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince kalkınma ajansları üzerinde Bakanlığın yetki kullanımını anlaşılabilir olsa da, sınırının ajansların kuruluş felsefesi ile uyumlu olacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Ancak bu yaklaşım ile ajanslar gerçek anlamda özerk ve yetkin kuruluşlar olabilir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinasyon görevini aşan boyuttaki yetki kullanımını açıklanan gerekçelerle gözden geçirmesi ve yeni bir yaklaşımla ele alması, ajanslarının kendi kendilerini yönetebilme kapasitelerine katkı sağlayacaktır.

10.2 Bölge Kalkınma İdareleri ile İlişkiler

5449 sayılı Kanunla 2006, 2008 ve 2009 yıllarında kurulan kalkınma ajanslarının temel amacı; bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Bu doğrultuda ajansların görevleri;

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak

- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek olarak belirlenmiştir.

BKİB'lerin temel amacı bölge kalkınmasının hızlandırılmasıdır. Bu amaç kapsamında görevleri aşağıda sıralanmaktadır:

- Kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.
- Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak
- Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek
- Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek
- İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi hâlinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre malî ve teknik destek sağlamak
- Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek
- Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bağlı kuruluşu hüviyetinde olan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 06.11.1989 tarih ve 20334 numaralı Resmi Gazete'de yayınlanan 388 numaralı KHK ile kurulmuştur. GAP örneğinden yararlanılarak 08.06.2011 tarih ve 27958 mükerrer numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan 642 sayılı KHK ile

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları kurulmuştur. Bunların kuruluş kararnamelelerinde varlık sürelerine dair sınırlama getirilmiş, bu süre GAP için başlangıçta 15 yıl iken farklı zamanlarda yapılan değişikliklerle önce 18 daha sonra 23 ve 28 yıl olarak süreleri artırılmıştır. Diğer üç BKİB ise beş yıllığına kurulmuş olup, yapılan değişikliklerle bu süre 31.12.2019 tarihine kadar uzatılmıştır.

Kurumlara verilen görevler itibarıyla değerlendirme yapıldığında, ajanslar ve BKİB'lerin temel kuruluş amaçlarının çok benzer olduğu görülmektedir. Bu amaca ulaşmak için her iki yapılanmanın da bölge içerisindeki kurum ve kuruluşların faaliyetlerini koordine etmesi, izlemesi ve değerlendirmesi beklenmekte; projelere verilecek mali ve teknik destekler yoluyla da bölgelerdeki potansiyelin harekete geçirilmesi hedeflenmektedir. Bu yüzden yasal düzenlemeler içerisinde bu kurumlarla ajanslar arasında yakın işbirliği bulunması gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.

Ajanslarla bölge kalkınma idarelerinin kuruluş tarihleri birbirine yakındır. Ajanslar; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında kurulmuş ve bunlar ülkemizin tüm illerini kapsamına almış iken, GAP hariç diğer üç BKİB 2011 yılında kurulmuştur. BKİB'ler spesifik bir proje odağında belirli bir süre için kurulmuş iken zaman içerisinde süreleri uzatılmış, günümüzde özel bütçeli kurumlar olarak varlığını devam ettirmektedirler. Ayrıca, kapsadıkları il sayıları da bu süre içerisinde artırılmış, başlangıçta toplam 32 ili içermesine rağmen, yapılan değişikliklerle bu sayı 41'e çıkarılmıştır. Bu hali ile BKİB'ler ülkemizin % 49'unu kapsar hale gelmiştir.

10.3 Ajans Bölgesi İçerisindeki Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkiler

Kalkınma Ajansları Avrupa Birliği İstatistik Bölge Sınıflandırmasına (NUTS 2) göre örgütlenmiş olup, ajans bölgesi içerisindeki diğer kamu kurum ve kuruluşları kendi yasal düzenlemelerine göre teşkilatlandırılmışlardır. Kurumların bölgesel teşkilatları arasındaki farklılık, ajanslarla ilişkileri doğrudan etkilemektedir.

Öte yandan, kalkınma ajanslarına ait bölgeler içerisinde destek ve teşvik sağlamakla görevli çok sayıda kurum ve kuruluş bulunmaktadır. Bu kurumların en başında KOSGEB, TÜBİTAK ve TKDK yer almakta olup, bunların kendi destek ve teşvik modelleri bulunmaktadır. Her kurum kendisine verilen amaç ve görevlerle sınırlı bir şekilde faaliyet gösterip bölgesel kalkınma amacına hizmet etmektedir. Bu tür faaliyetler, bölgesel kalkınmanın temel stratejisi olan bölge planının operasyonel düzeydeki eylem planları olup, plan içerisindeki önceliklere göre karşılıklı olarak birbirini tamamlayıcı, destekleyici niteliktedir. Mükerrer uygulamaların meydana gelmemesi için ajansların bölgesi içerisinde benzer uygulamaları yapan bütün kuruluşlarla işbirliği içerisinde olmaları gerektiği 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde de vurgulanmaktadır.

10.4 Tespit ve Değerlendirmeler

10.4.1 Kalkınma Ajanslarının Koordinasyonundan Sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ajanslar Üzerinde, Yer Yer Koordinasyon Yetkisini Aşan ve Ajansların Varoluş Gerekçesi ile Uyumlu Olmayan Uygulamalarda Bulunabilmektedir

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşuna temel teşkil eden 5449 sayılı Kanun'un gerekçesinde “*Küresel rekabet sürecinin yerel ve bölgesel uzmanlaşma sürecini hızlandırması ile birlikte hızlı karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılara ihtiyaç duyulduğu*” belirtilmiştir. Bu anlayış temelinde kurulan ajansların, klasik kamu kurumu niteliğinde olmamaları ve kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun olarak idari ve mali açıdan özerk bir yapı olarak örgütlenmeleri hedeflenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre kalkınma ajansları, tüzel kişiliği haiz, özel hukuk hükümlerine tâbi, klasik kamu kurumlarından farklı özelliklere sahip, kendi yönetim kurulları ile karar alan ve kuruluşlardır. Kararnameye göre, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yalnızca Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu bir Bakanlık olup, ajanslar üzerindeki yetki alanı mevzuatta belirtilen alanlarla sınırlıdır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ilgili, bağlı veya taşra kuruluşu niteliğinde olmayan ajanslarla ilişkisi incelendiğinde, yer yer Bakanlığın ajanslar üzerinde vesayet yetkisini aşan hiyerarşik yapıda yetkiler kullandığı ve hatta zaman zaman ajanslara gönderilen emir ve talimatlarla işlemlerin nasıl yapılması gerektiğine dair telkinlerde bulunulduğu görülmektedir.

Bakanlığın ajanslar üzerindeki bu tip yetki kullanımına ilişkin bazı örnekler aşağıda belirtilmiştir:

1. Ajanslardaki Atama ve Görevlendirmelerin Bakanlık İzni Şartına Bağlanması

Bu uygulama ile ajansların kendi iç örgütsel yapılarına yönelik birim başkanı vb. personel görevlendirme yetkisi Bakanlık iznine e tabi tutulmuştur.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 19'uncu maddesinin birinci fıkrasında “*Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak.*” ifadesi yer almaktadır.

Ajanslarda birim başkanları, 31/5/2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki olan "Çalışma Usul ve Esasları"nın 20/3'üncü maddesinde “*Çalışma birimi başkanları, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulu kararı ile belirlenir.*” Hükümlerine yer verilmiştir.

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin "Personel İstihdamı" başlıklı 5'nci maddesinde ise "YDO koordinatörü, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulunun onayı ile belirlenen çalışma birimi başkanıdır." ifadesine yer verilmiştir.

Birim başkanlarının atamasının nasıl yapılacağı yukarıdaki hükümler çerçevesinde hukuken belirlenmiş olmasına rağmen, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı çıkardığı bir iç genelge ile bu nitelikli atamalara doğrudan müdahil olmuş ve bu nitelikteki işlemleri kendi iznine tabi kılmıştır.

04.10.2018 Tarih ve E.3408 sayılı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Personel Dairesi Başkanlığı yazısı ekinde yer alan "Yetki Devri ve Atama İzni" konulu İç Genelge'de aynen;

"...ancak, bağlı ve ilgili kuruluşlarımız ile Kalkınma Ajansları tarafından;

1) Merkez ve taşra teşkilatı birimlerinde hangi statüde olursa olsun açık bulunan tüm yönetici veya istisnai kadro, pozisyon ve görevlere asaleten, vekâleten ya da tedviren yapılacak atama veya görevlendirme işlemleri,

2) Açıktan veya başka kurumlardan naklen yapılacak atama işlemleri,

3) 375 sayılı KHK'nın Ek 25,26,28 ve31'nci maddelerine göre yapılacak görevlendirme işlemleri,

4) Yurtdışı geçici görevlendirme işlemleri,

İçin işlem başlatılmadan önce Bakanlığımızdan izin alınacaktır."

İfadelerine yer verilmiştir.

Bu Genelgenin ne Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde ne de diğer ajans mevzuatında yasal dayanağı bulunmamaktadır. Dolayısıyla Bakanlık genelgesi ile Bakanlar Kurulu Kararında tanımlanmayan bir usul getirilmiştir. Ajansların, Bakanlığın bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşu olmadığı gerçeği karşısında, hukuken bakanlar kurulu kararı ile düzenlenmiş bir konunun genelge ile daraltılmasının uygun olmadığı düşünülmektedir.

Her ne kadar ajanslar normlar hiyerarşisine aykırı nitelikteki bu Genelgeye uyarak işlemlerini yürütmek zorunda kalmış olsalar da söz konusu izin prosedürü, ajansların iş ve işlemlerinde aksama ve gecikmelere de neden olmaktadır.

Yönetim Kurulu tarafından karar verilmiş olmasına ve Çalışma Programında da yer almasına rağmen yurtdışına yönelik tasarrufların da Bakanlık onayına tabi tutulması da benzer sorunları beraberinde getirmektedir.

Yukarıda ifade edildiği üzere, kalkınma ajansları Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın

hiyerarşik yapısında olan kuruluşlar olmadığı gibi bağlı ve ilgili kuruluşları da değildir. Ajans yönetim kurullarının münhasıran yetkisinde olan birim başkanı ataması işlemlerinin öncesinde Bakanlık iznine tabi kılınmaya çalışılması hukuki dayanaktan yoksundur.

2. Belli Limiti Aşan Bazı Harcamaların Bakanlık Onayına Tabi Tutulması

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından gönderilen 31.12.2018 tarih ve E.150 sayılı yazıda aynen; *“Çalışma Programında yer almış olsa dahi bütçesi 30 bin TL’yi aşan etkinlikler (konferans, seminer, hackathon, festival gibi) ile stant kullanarak katılım sağlanması düşünülen tüm yurt içi ve yurtdışı fuarlar (il tanıtım günleri dâhil) ajans faaliyetleri ve bölgesel önceliklerle uyum, verimlilik ve etkinlik açısından değerlendirilmek üzere Bakanlığımız onayına tabi tutulmuştur.”* denilmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Çalışma Programı ve bütçenin nasıl hazırlanacağı ve harcamaların nasıl yapılacağı ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Bakanlık, Yönetmelikte belirlenmemiş yeni bir usulü talimat ile belirlemiştir. Yönetmelik kapsamının bu şekilde daraltılması idare hukuku açısından doğru olmadığı gibi Bakanlığın koordinasyon çerçevesinde de değerlendirilemez. Belli bir tutarın üstündeki harcamaların Bakanlık tarafından onaya tabi tutulması Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine ve ajansların kuruluş amacına uygun düşmemektedir. Bakanlığın hiyerarşik yapısında olmadığı gibi bağlı ya da ilgilisi dahi olmayan ajansların, belli limiti aşan harcamalarının onaya tabi tutulması hukuken doğru gözükmemektedir.

Merkezi idarenin vesayet ve koordinasyon yetkisi çerçevesinde ele alındığında, hatalı kamu giderinin gerçekleşme riskini önleme ve etkin kamu harcaması yapma amaçlı bir uygulama gibi gözükse de, uygulama görüş alma ile sınırlı tutulmamıştır. Görüş alma şeklindeki bir uygulamanın yapılması, açıklanan gerekçelerle kabul edilebilir gözükse de, ajans harcamalarının bir kısmının Bakanlık onayına tabi tutulma zorunluluğu, Bakanlığın koordinasyon yetkisini de aşan nitelikte bir idari düzenlemedir.

10.4.2 Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olmayan Muhasebe Kayıtları Nedeniyle Bazı Ajansların Mali Tabloları Hatalı Düzenlenmiştir

Kalkınma ajanslarının bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin temel düzenlemeler 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde yer almaktadır. Kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması, raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartları ile malî tabloların zamanında, doğru, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması, raporlanması ile bu iş ve işlemlerin yürütülmesinde görevli

olan ajans personelinin görev, yetki, sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar bu yönetmelikte düzenlenmiştir.

Ayrıca, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri kıyasen uygulanmaktadır.

26 Kalkınma ajansının bilanço ve mizanları üzerinde yapılan inceleme neticesinde, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine aykırı muhasebe işlemlerinin yapıldığı ve bu işlemlerin mizan ve bilançolarına da yansdığı değerlendirilmektedir.

Örneğin;

1. Kalkınma ajansları bünyesinde ayrı bir kasa hesabı olmamasına ve 25 ajans bu hesabı kullanmamasına rağmen 1 ajansın (TRAKYAKA) 2018 yılı içinde kasa hesabını sehven de olsa kullandığı ve bu işlemi KAYS muhasebe modülünün engelleyemediği;
2. Özel sektör tarafından çıkarılan ve ajansa intikal eden tahvil, senet ve bonoların izlenmesi için oluşturulan ve Kamu Haznedarlığı Tebliği gereği ajansların kullanmaması gereken 111 “Özel kesim tahvil senet ve bonoları hesabı” na bir ajans tarafından (BAKA) kayıt yapıldığı,
3. Ajans gelir alacaklarının kaydedilmesi için kullanılan 120 “Gelirlerden alacaklar hesabı” borç bakiyesinin, yıl içerisinde 121 “Gelirlerden takipli alacaklar hesabı” na kaydedilmesi ve yılsonu itibari ile bakiye vermeyerek kesin mizan ve bilançoda gözükmemesi gerekirken, 2 ajansda (KARACADAĞ ve ORAN) bu hesabın bilançoda yer aldığı;
4. Mevzuatı gereğince, gelirlerden alacaklar hesabı veya gelirlerden takipli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan, içinde bulunulan mali yılsonunu geçmeyen bir süre ile tecil veya tehir edilen tutarlar ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabında kayıtlı tutarlardan dönem sonunda tecil ve tehir süresi bir yılın altına inen tutarlar ile bunlardan tahsil edilen veya takibe alınan tutarların izlenmesi için 122 “Gelirlerden tecilli ve tehirli alacaklar hesabı” ajanslarda “uzlaşma” mevzuatı (Bazı alacakların yeniden yapılandırılmasını düzenleyen 6552 sayılı Kanun) çerçevesinde kullanılmış olup, uzlaşma gereğince taksit süreleri bittiğinden, bu hesabın kullanılmaması gerekirken 4 ajansın (DOĞAKA, FIRAT, İSTKA VE KARACADAĞ) bilançosunda yer aldığı;
5. Ajans tarafından, bir işin yapılmasının üstlenilmesi veya bir sözleşmenin ya da diğer işlemlerin karşılığı olarak idare veya kişilere verilen (elektrik, su vb. aboneliklerde) depozito ve teminat niteliğindeki değerlerin izlenmesi için 126 “Verilen depozito ve teminatlar hesabı”nı kullanmayan ajansların (BAKKA, DİKA; DOKA, KUZKA, ZAFER) olduğu;

6. Ajansın faaliyetleri sonucu ortaya çıkan ve ödeme süresi geçmiş, bu nedenle vadesi bir kaç defa uzatılmış veya protesto edilmiş, yazı ile birden fazla istenmiş ya da dava veya icra safhasına aktarılmış alacakların izlenmesi için 128 “Şüpheli alacaklar hesabı” ile karşılık ayılması ve 129“Şüpheli alacaklar karşılığı hesabı”na kaydedilmesi gerekirken, karşılık ayırmayan 2 ajansın (BAKA ve İZKA) olduğu;
7. 137 no’lu Verilen desteklerden kaynaklanan takipteki kurum alacakları hesabına kaydedilen alacaklar için karşılık ayrılması ve bu tutarın 138 “Verilen desteklerden kaynaklanan takipteki kurum alacakları karşılığı hesabına kaydedilmesi gerekirken 1 ajansın (ORAN) karşılık ayırmadığı;
8. Ajansların, verilen desteklerden kaynaklanan alacaklarını diğer alacak hesaplarında değil, bu amaçla açılmış 13’lü grup olan Kurum Alacakları altındaki, 132 (232) Verilen desteklerden kaynaklanan kurum alacakları hesabı, 137 “Verilen desteklerden kaynaklanan takipteki kurum alacakları hesabı”, 138 “Verilen desteklerden kaynaklanan takipteki kurum alacakları karşılığı hesabı” veya 232 hesap grubuna ilişkin hesaplarda takip etmesi gerekirken, ajansların 5 inin (AHİLER, DİCLE, GEKA, GMKA VE ZAFER) bu hesapları kullandığı;
9. Bazı ajansların (ANKARAKA örneği gibi) destek alacaklarına yönelik dava konusu tutarları ilgili hesaplara kaydederek takip etmediği;
10. Ajans tarafından, faaliyetlerde kullanılmak üzere edinilen tüketim mal ve malzemesi ile hammadde, yardımcı madde ve diğer malzemelerin izlenmesi için 150 “İlk madde ve malzeme hesabı” nı kullanmayan ajansların (BAKA, BAKKA, BEBKA, ÇKA, DAKA, GEKA, İKA, İZKA, KARACADAĞ, KUDAKA, TRAKYAKA) olduğu;
11. 220“Gelirlerden alacaklar hesabı”na ajansların uzlaşıl pay alacaklarını kaydettikleri, bu kapsamdaki vadeler bittiği için bakiye vermemesi gereken bir hesap olmasına rağmen, bir ajansın bilançosunda (KUDAKA) bu hesabın yer aldığı;

Görülmüştür.

Yukarıda açıklandığı üzere, mizan ve bilanço incelemeleri neticesinde muhasebe hatası olduğu değerlendirilen hususların detaylı olarak tetkik edilerek mali tabloların sağlıklı şekilde üretilmesini temin için, hatalı işlemlerin düzeltilmesi ve bu nitelikli riskleri önlemek için KAYS sisteminde muhasebe kontrollerinin geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

10.4.3 Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Ajanslarla İlgili Genel Koordinasyon Görevini Etkin Şekilde Yerine Getirilebilmesi İçin Koordine Etmesi Gereken Alanlar Bulunmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 187'inci maddesinde Bakanlığın genel koordinasyon sorumluluğu kapsamındaki görevleri sıralanmakta ve ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Ajansların kuruluş felsefelerine uygun olan bu yapı içerisinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın asli işlevi, ajanslarla ilgili merkezi ve ulusal düzeyde koordinasyonun sağlanmasıdır.

Bakanlığa verilen görevler incelendiğinde, bunların çıkış noktasının ajanslar arasında uygulama farklılıklarının meydana gelmesinin önüne geçmek olduğu görülmektedir. Ancak Denetim Raporu'nun ilgili bölümlerinde yer alan tespitlerden de görüleceği üzere, en önemli eksiklik ve boşluklar bu alanda yaşanmaktadır. 2016 ve 2017 yılları Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporlarında da bu konuya dikkate çekilmiş, alandaki eksiklikler detaylı olarak açıklanmıştır.

Ajanslarında katkısı ile tespit edilen ve genel koordinasyon eksikliği doğrultusunda Bakanlığın öncü ve yönlendirici faaliyetlerine ihtiyaç duyulan alanlar aşağıda gösterilmiştir:

- Personel ücret politikaları ve diğer özlük hakları,
- Birincil ve ikincil mevzuat eksikliklerinden kaynaklı uygulama farklılıkları,
- Sendikalaşma ve sendikal haklar,
- Ajans desteklerinin izleme faaliyetleri,
- Başarısız kamu projelerine uygulanacak cezai yaptırımlar,
- Ajansın tabi olacağı/olmayacağı mevzuat belirsizliği,
- Taşınır ve taşınmaz mal yönetim süreçleri,
- Yerel yönetim pay hesabı uygulaması,
- Muhasebe uygulamaları.

Genel koordinasyon ihtiyacı bulunan alanların sayısını artırmak mümkün olmakla birlikte, yaşanan koordinasyon eksikliği ajansların bir sorun karşısında ortak çözüm yolu bulamamalarına ve dolayısıyla uygulamada farklılıklar doğmasına yol açmaktadır. Söz konusu farklılıklar zaman zaman iyi uygulama örneklerinin ortaya çıkmasını sağlamakla birlikte gerek ajanslar arasında paylaşımına yönelik bir platform bulunmaması ve gerekse işbirliğinin yeterli seviyede olmaması dolayısıyla tekil çalışmalar olarak kalmaktadır.

Tüm bu sorunlara rağmen, 2018 yılı içerisinde, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde ajanslarla ilgili Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün oluşturulması, koordinasyon açısından son derece olumlu bir gelişmedir.

Bakanlığın ajanslar üzerindeki genel koordinasyon görevini etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için mevcut koordinasyon sorunları ve ihtiyaçlar tespit edilmeli ve sonraki dönemlerde sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasını güvence altına alacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

10.4.4 Bölge Kalkınma İdareleri ile Ajansların Bölge Yapılanmaları Mekansal Açından Birbiri ile Uyumlu Değildir

Düzyey-2 istatistiki bölge sınıflandırma sistemine göre kurulan ajansların her birinin bölge planı bulunmaktadır. Ajanslar bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamakla görevlidir. Bu doğrultuda ajansların her birinin bölgesel sınırları AB normlarına göre net bir şekilde belirlenmiştir. BKİB bölgelerinin tespiti açısından ise SEGE dışında ulusal yada uluslararası anlamda bir kriter bulunmamakta, duruma göre kapsadıkları il sayıları artırılabilir. Tablo 20’de gösterildiği üzere KOP bölgesi içerisinde 3, DAP bölgesinde 5, DOKAP’ta 3 ve GAP bölgesi içerisinde 3 ajans bulunmaktadır. Ayrıca ajansların kapsamındaki illerin bölge kalkınma idareleri içerisinde yer alan durumları incelendiğinde, KUDAKA ve ORAN örneklerinden görüleceği üzere aynı ajansın illeri birden farklı BKİB’nın sınırları içerisinde yer alabilmektedir. Bölge yapılanmalarının geniş olması nedeniyle BKİB’lerin belirledikleri önceliklerle NUTS 2 ve il düzeyinde belirlenen sorunlar farklılık gösterebilmekte, bu nedenle BKİB’lerin uyguladıkları faaliyet ve tedbirler bölge sorunlarının çözümü noktasında yetersiz kalabilmektedir.

Tablo 20: Bölge Kalkınma İdareleri İçerisindeki İller ve Ajanslar

KOP Bölge Sınırları İçerisindeki İller ve Ajanslar	DAP Bölge Sınırları İçerisindeki İller ve Ajanslar	DOKAP Bölge Sınırları İçerisindeki İller ve Ajanslar	GAP Bölge Sınırları İçerisindeki İller ve Ajanslar
MEVKA (Konya, Karaman)	KUDAKA (Erzurum, Erzincan)	DOKA (Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon)	KARACADAĞ (Diyarbakır, Şanlıurfa)
ORAN (Yozgat)	ORAN (Sivas)	KUDAKA (Bayburt)	İPEKYOLU (Adıyaman, Gaziantep, Kilis)
AHİKA (Kırşehir, Niğde, Aksaray, Kırıkkale, Nevşehir)	FKA (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli)	OKA (Samsun, Tokat)	DİKA (Batman, Mardin, Şırnak, Siirt)
	SERKA (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars)		
	DAKA (Bitlis, Hakkâri, Muş, Van)		

Diğer taraftan kalkınma idareleri bölge yapıları içerisinde birden fazla ajans bulunması, eylem planlarının da birden fazla bölge planına göre oluşturulmasını zorunlu hale getirmektedir. Bu hali ile BKİB eylem planları bölgeler arası plan niteliğine dönüşmekte, plan hiyerarşisinde bölge planlarının üzerindeymiş algısına sebep olmaktadır. Bu bakımdan ajanslarla bölge kalkınma idarelerine ait bölge yapılarının tüm yönleriyle gözden geçirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

10.4.5 Devlet Destek ve Teşvik Uygulamalarında Görev Alan (KOSGEB, TÜBİTAK, TKDK) Kurumlarla Kalkınma Ajansları Arasında Yeterli İşbirliği ve Koordinasyon Bulunmamaktadır

Destekleme ve teşvik görevleri olan kurum ve kuruluşlarla ajanslar arasında yakın işbirliği ve koordinasyon sağlanması son derece önemlidir. Uygulamada bu tür kurumlarla işbirliğine yönelik sınırlı düzeyde çalışmalar yapılıyor olsa da gerek destek mekanizmalarının planlanması ve gerekse uygulanması aşamalarında ajanslarla yeterli işbirliği ve koordinasyon bulunmamakta ve bu kuruluşlarca bölge planları dikkate alınmamaktadır. Örneğin, tüm illerde teşkilatı bulunan KOSGEB bölgesel öncelikler ve destek koordinasyonu konularında işbirliği geliştirilmesi gereken kurumların başında gelmekte olup, bu kurum tarafından sağlanan destek programları bölge plan önceliklerini dikkate alan yapıda kurgulanmamıştır.

Kurumsal faaliyetlerin karşılıklı olarak görülebilmesine olanak sağlayan mekanizmaların bulunmadığı dikkate alındığında benzer alanlara mükerrer desteklerin verilmesi riski söz konusu olabilmektedir. Konu hakkında yazılı görüşleri alınan ajanslar, bu kurumlarla ilişkilerin daha çok görüş alışverişi seviyesinde ilerlediğini, merkezi kuruluşlar olmaları ve planlamalarının merkezden yapılması dolayısıyla il teşkilatlarının bölgesel inisiyatif alamadıklarını ve bu durumun da iş birliğini engellediğini beyan etmişlerdir. Kaynak kullanımında etkinlik sağlanması ve kurumlara verilen görevlerin sağlıklı bir şekilde yerine getirilebilmesi için birbirlerinin tamamlayıcısı olabilecek ve katkı sağlayabilecek bu kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyon olanakları artırılmalı ve bunlar protokollere bağlanmalıdır.

11. TAŞINIR VE TAŞINMAZ MAL YÖNETİMİ

11.1 Ajans Taşınırları

Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerine ait taşınır mallar Taşınır Mal Yönetmeliğine tabidir. Bu yönetmelik, kaynağına ve edinme yöntemine bakılmaksızın kamu idarelerine ait taşınır malların kaydı, muhafazası ve kullanımı ile yönetim hesabının verilmesi, taşınır yönetim sorumlularının belirlenmesi ve taşınırların devri ile tahsisine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir. Kalkınma ajansları Genel yönetim kapsamında sayılan kamu idarelerinden olmadıkları için Taşınır Mal Yönetmeliğine tabi değildirler. Kamu malı niteliğindeki taşınırlara ait tüm kalkınma ajanslarını kapsayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu boşluğu ajansların bir kısmı Taşınır Mal Yönetmeliğini kıyasen uygulayarak, bir kısmı ise taşınır yönetimine ait iç mevzuat düzenlemesi çıkararak gidermeye çalışmaktadır. Ajansların bir kısmı ise taşınır malların nasıl yönetileceğine ilişkin herhangi bir idari düzenlemeye sahip değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 202'nci maddesinde Ajans gider kalemleri sayılmaktadır. Bunlardan biri, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleridir. Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar verme yetkisi Yönetim Kurulu'na aittir. Yönetim Kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar verme görev ve yetkisi ise Genel Sekretere aittir.

Taşınır ve taşınmazlar, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebeleştirilerek takip edilmektedirler

11.2 Ajans Taşınmazları

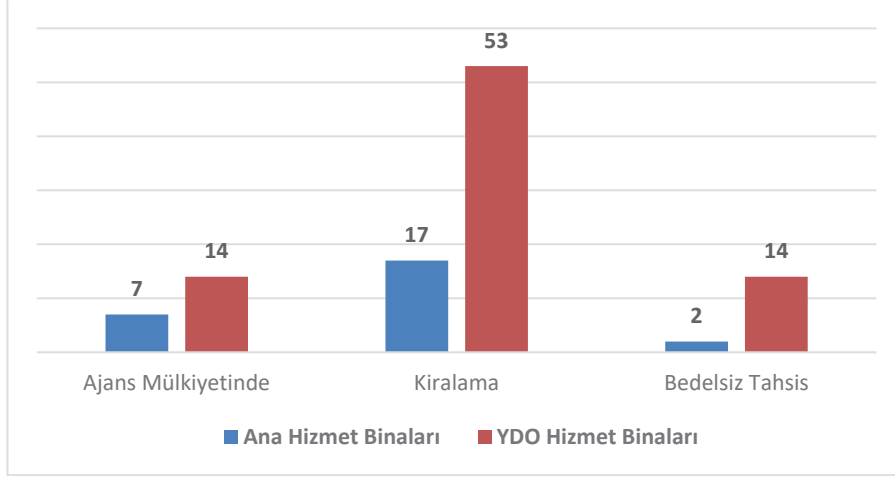
Ajans taşınmazlarının durumunu gösteren Tablo 21 incelendiğinde, ajanslara ait ana hizmet binalarının ve yatırım destek ofislerinin bir kısmı ajans mülkiyetinde iken bazıları kiralama ya da bedelsiz tahsis yoluyla kullanılmaktadırlar.

Tablo 21: Ajansların Taşınmaz Durumu

Ajans Adı	Ana Hizmet Binası Kullanım Durumu	Ana Hizmet Binası Kiralama Bedeli (TL)	YDO Hizmet Binaları Kullanım Durumu	YDO'lara Ödenen Toplam Kiralama Bedeli (TL)
AHIKA	Ajans mülkiyetinde	0	Nevşehir: Merkez binada ajans mülkiyetinde Niğde, Kırşehir, Aksaray: Kiralama Kırıkkale: Bedelsiz tahsis	66.557
ANKARAKA	Kiralama	534.927	Ankara: Merkez binada kiralama	0
BAKA	Bedelsiz tahsis	0	Isparta: Merkez binada bedelsiz tahsis Antalya, Burdur: Kiralama	135.387
BAKKA	Kiralama	218.868	Zonguldak: Merkez binada kiralama Bartın, Karabük: Kiralama	43.080
BEBKA	Kiralama	346.636	Bursa: Merkez binada kiralama Eskişehir, Bilecik: Kiralama	83.744
ÇKA	Ajans mülkiyetinde	0	Adana: Merkez binada ajans mülkiyetinde Mersin: Bedelsiz tahsis	0
DAKA	Kiralama	420.000	Van: Merkez binada kiralama Bitlis, Muş: Bedelsiz tahsis Hakkâri: Ajans mülkiyetinde	0
DİKA	Ajans mülkiyetinde	0	Mardin: Merkez binada ajans mülkiyetinde Batman, Siirt, Şırnak: Kiralama	146.175
DOĞAKA	Kiralama	196.403	Hatay: Merkez binada kiralama Kahramanmaraş, Osmaniye: Kiralama	89.765
DOKA	Kiralama	469.224	Trabzon, Artvin, Giresun: Kiralama Gümüşhane, Rize, Ordu: Bedelsiz tahsis	260.082
FKA	Kiralama	366.125	Malatya: Merkez binada kiralama Bingöl, Tunceli, Elazığ: Kiralama	146.796
GEKA	Kiralama	237.676	Denizli: Merkez binada kiralama Aydın: Bedelsiz tahsis Muğla: Kiralama	35.400
GMKA	Ajans mülkiyetinde	0	Balıkesir: Merkez binada ajans mülkiyetinde Çanakkale: Ajans mülkiyetinde	0
İKA	Kiralama	257.400	Gaziantep: Merkez binada kiralama Adıyaman: Kiralama Kilis: Ajans mülkiyetinde	31.509
İSTKA	Kiralama	1.219.575	İstanbul: Merkez binada kiralama	0
İZKA	Kiralama	586.211	İzmir: Merkez binada kiralama	30.000
KARACADAĞ	Kiralama	329.471	Diyarbakır: Merkez binada kiralama Şanlıurfa: Kiralama	145.546
KUDAKA	Ajans mülkiyetinde	0	Erzurum: Merkez binada ajans mülkiyetinde Erzincan, Bayburt: Kiralama	69.793
KUZKA	Ajans mülkiyetinde	0	Kastamonu: Merkez binada ajans mülkiyetinde Çankırı: Kiralama Sinop: Ajans mülkiyetinde	102.312
MARKA	Kiralama	493.029	Kocaeli: Merkez binada kiralama Bolu, Düzce, Sakarya, Yalova: Kiralama	319.020
MEVKA	Kiralama	126.093	Konya: Merkez binada kiralama Karaman: Bedelsiz tahsis	0
OKA	Bedelsiz tahsis	0	Samsun: Merkez binada bedelsiz tahsis Tokat: Ajans mülkiyetinde Amasya, Çorum: Kiralama	74.400
ORAN	Kiralama	178.728	Kayseri: Merkez binada kiralama Sivas: Ajans mülkiyetinde Yozgat: Bedelsiz tahsis	0
SERKA	Kiralama	73.761	Kars: Merkez binada kiralama Ağrı, Ardahan, Iğdır: Kiralama	140.445
TRAKYA	Kiralama	330.000	Tekirdağ: Merkez binada kiralama Kırklareli: Ajans mülkiyetinde Edirne: Kiralama	41.712
ZAFER	Ajans mülkiyetinde	0	Kütahya: Merkez binada ajans mülkiyetinde Afyonkarahisar, Manisa: Bedelsiz tahsis Uşak: Kiralama	52.687

Tablo 21’de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulan Grafik 9’da Ajanslara ait ana hizmet binaları ile YDO’ların mülkiyet, kiralama ve bedelsiz tahsis sayıları gösterilmektedir. Buna göre ajanslar tarafından kullanılan taşınmazların büyük çoğunluğu kiralama yöntemi ile temin edilmiştir.

Grafik 9: Ajans Hizmet Binalarının Mülkiyet Durumu



11.3 Tespit ve Değerlendirmeler

11.3.1 Ajansların Taşınır ve Taşınmaz Mal Yönetimine İlişkin Başta Mevzuat Boşluğu Olmak Üzere Önemli Eksiklikler Bulunmaktadır

Ajanslar 5018 sayılı Kanuna tabi olmadıklarından, bu Kanuna göre hazırlanan Taşınır Mal Yönetmeliği ile Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümleri ajanslar için bağlayıcı değildir. Özellikle, taşınır mal yönetimi konusundaki bu boşluğun ajanslarca çok farklı şekilde giderildiği görülmektedir. Bazı ajanslar Taşınır Mal Yönetmeliği'ni kıyasen uygulama yoluna giderken, bazı ajanslar bu konuyu düzenleyen taşınır mal yönergeleri hazırlamışlardır. Bu alanda iç mevzuat düzenlemesi bulunmayan ajansların da (BAKA, İSTKA, İZKA, ORAN) olduğu da görülmektedir.

Ajanslar arasında taşınır mal yönetimi konusunda mevzuat birlikteliği bulunmadığı dikkate alındığında bu konuda tüm ajansları kapsayan standart bir düzenleme yapılma ihtiyacı olduğu değerlendirilmektedir.

Taşınmazlarla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi için ise ajansların hiçbirinde düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda ortak bir düzenlemeye ihtiyaç olup olmadığı tüm ajanslara sorulmuş önemli bir kısmı faydalı olacağı yönünde görüş belirtmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde 194'üncü maddesine göre; taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar verme yetkisi yönetim kuruluna aittir. Kararnamenin 194'üncü maddesinde alım, satım ve kiralama ile ilgili yetkiden bahsedilmekte olup, taşınmazların tahsis edilmesi ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Oysa yerinde yapılan denetimlerde Çukurova Kalkınma Ajansı gibi bazı ajansların taşınmazlarını başka kurumlara belli şartlarda tahsis ettiği görülebilmektedir. YDO koordinatörlüğü hizmet alanları içerisinde de bu yönde uygulamalar yapılabildiği dikkate alındığında bu konuda bir düzenleme yapılması gerektiği açıktır.

Trakya Kalkınma Ajansında taşınır mal yönetiminden sorumlu personel görevlendirmesi yapılmamıştır. Bu durum taşınır mal yönetimi ile ilgili sorumluluk zincirinin ortadan kalkmasına sebep olmaktadır.

Taşınır mal yönetimi konusunda tüm ajansları kapsayacak düzenleme içerisinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kimler olabileceği ile görev, yetki ve sorumluluklarının detaylı bir şekilde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajanslarının iş ve işlemlerinin elektronik ortamda takip edilmesini sağlayan KAYS içerisinde çeşitli modüller bulunmakta olup bunlar içerisinde taşınır ve taşınmazlara yer verilmemiştir. Ajansların taşınır kayıt, kontrol ve takibinde kullandıkları sistemlerle ilgili yapılan incelemede; bazı ajansların Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan SGB.Net programını kullandıkları, büyük çoğunluğunun ise özel şirketlerden temin edilen otomasyon sistemleri ile bu süreçleri yerine getirdikleri tespit edilmiştir. İKA ve İSTKA gibi Windows office programları (Excel) ile ya da defter kaydı yapmak suretiyle işlem yapan ajansların varlığı da dikkate alındığında bu alanda birbirinden farklı uygulamaların yapılmasının önüne geçilmesi için KAYS içerisine taşınır, taşınmaz mal modülünün eklenmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

11.3.2 Kalkınma Ajanslarının Taşınır ve Taşınmazlarının Devir ve Tahsis İşlemlerine İlişkin Düzenleme Bulunmamaktadır

Kalkınma Ajansları diğer kamu kurumlarına nazaran daha özerk ve farklı niteliklere sahip kurumlardır. Uygulamada kalkınma ajanslarına ait taşınmazların başka kamu kurumları ile ortak kullanıldığı ya da diğer kamu kurumlarına Ajans taşınmazlarının tahsis edildiği örneklere rastlanmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 194'ncü maddesinde yönetim kurulunun görev ve yetkileri arasında "*Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek*" de sayılmıştır. Ancak, kalkınma ajanslarına ait malların diğer kamu kurumlarına tahsisi hakkında ajans mevzuatında herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'a tabi olan kurumların maliki olduğu malların devir ve tahsisine ilişkin temel düzenleme Kanun'un 45 ve 47'nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde, kamu idarelerinin taşınır ve taşınmaz devirlerinin başka bir kamu idaresine hangi şartlarda ve nasıl yapılabileceği; kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazları kimlere ve nasıl tahsis edebileceği gibi hususlara yer verilmiştir.

Ayrıca, yukarıda sayılan Kanun maddelerine dayanılarak "*Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Tahsis ve Devri Hakkında Yönetmelik*" çıkartılmış ve kamu idarelerinin mülkiyetlerindeki taşınmazların birbirlerine bedelsiz olarak tahsis ve devri ile Hazineye ait taşınmazlar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerlerin kamu idarelerine tahsis ve devir işlemlerinin usul ve esasları ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Görüldüğü üzere, 5018 sayılı Kanun'a tabi kamu idareleri açısından taşınır ve taşınmaz devir ve tahsis işlemleri hakkında yeterli düzenleme mevcut olmasına rağmen, kalkınma ajanslarının bu nitelikli işlemleri hakkında düzenleme bulunmamaktadır. Oysa uygulamada ajanslara ait taşınır ve taşınmazların başka kamu idarelerine tahsis edildiği durumlar söz konusu olabilmektedir. Bu konuda yeterli düzenleme olmaması, yer yer yapılan tahsis işlemlerinin hukukilik zeminini tartışmalı hale getirmektedir.

Örneğin, Çukurova Kalkınma Ajansı'na ait bir ek bina Türkiye İstatistik Kurumu Adana Bölge Müdürlüğü'ne 10 yıllığına tahsis edilmiştir. Tahsise ilişkin açık bir düzenleme olmaması

nedeniyle ajans tereddütte düşmüş ve sonunda bu işlemi Yönetim Kurulu kararına dayandırarak protokolle gerçekleştirme yoluna gitmiştir. Protokole göre yapılan tahsis bila bedel olmayıp, tahsis süresi boyunca Ajans'ın yapacağı ve yaptıracağı araştırma faaliyetleri kapsamında TUIK bölge müdürlüğü tarafından destek verilmesi kararlaştırılmıştır.

Taşınır tahsislerine yönelik bir diğer ayrık işlem de taşıt tahsisine ilişkindir. Kalkınma Ajansları nezdinde taşınırlara yönelik yapılan denetimlerde, bir ajans (İSTKA) dışında, ajans taşıtlarının hiçbir kişi veya kuruma tahsis edilmediği görülmüştür. İstanbul Kalkınma Ajansı'nın 03.02.2015 tarih ve 58 no'lu Yönetim Kurulu toplantısında alınan karar gereğince, 2015 yılı bütçesinden KDV hariç 142.144,01-TL bedelle 1 adet VİP hafif ticari ve 1 adet binek taşıt alınmıştır. İstanbul Kalkınma Ajansı 2015 yılı bütçesinde taşıt alımına ilişkin ödenek bulunmamasına rağmen 03-07-01-90 ekonomik kodlu "Diğer Dayanıklı Mal ve Malzeme Alımları" bütçe tertibinin ödeneğinden taşıt alımı yapılmıştır. Yönetim Kurulu kararı uyarınca alınan iki araç 29.05.2015 tarihinde tutanakla Valilik Makamında kullanılmak üzere İstanbul Valiliği İdari Hizmetler Şube Müdürlüğüne devredilmiştir. Devir tarihinden itibaren araçlar tamamen Ajans kullanımından çıkmış ve bugüne kadar herhangi bir Ajans hizmetinde kullanılmamıştır. İstanbul Kalkınma Ajansı taşınırları arasında gözüken ve ajans ihtiyaçları için alınmış bu araçların, alındığı tarihten itibaren İstanbul Valiliği emrinde kullanılmasının hukuki olmadığına yönelik tespitler tüm yönleri ile 2015 yılı İstanbul Kalkınma Ajansı Raporu'nda detaylı olarak ele alınmış olmasına rağmen, bu tahsisin 2018 yılında da devam ettiği görülmüştür.

Ajansların yapacakları tahsis işlemleri yanında, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazların ajanslara tahsisi konusunda da mevzuatta yeterli düzenleme bulunmamaktadır. Ajanslara ait taşınır ve taşınmazların devir ve tahsis işlemleri hakkında kalkınma ajanslarının tabi olduğu mevzuatta herhangi bir usul belirlenmemiş olması nedeniyle, bu konudaki hukuki boşluk diğer kamu kurumlarının tabi olduğu tahsis mevzuatı kıyas alınarak doldurulmaya çalışılmakta, ancak bu durum ajansların ihtiyacına tam olarak cevap vermemektedir. Açıklanan gerekçelerle, Bakanlık tarafından bu konuda gerekli mevzuat düzenlemesinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

12. KALKINMA AJANSLARI BİLİŞİM SİSTEMLERİ

12.1 Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi

Kalkınma Bakanlığı ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı arasında 15 Ocak 2012 tarihinde imzalanan karşılıklı işbirliğine yönelik protokol çerçevesinde, TÜBİTAK Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü (YTE) ile birlikte Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS)'nin geliştirilmesi projesine başlanmıştır. 2016 yılı Ekim ayı itibarıyla projedeki yazılım geliştirme işlemleri tamamlanmıştır.

KAYS Projesi ile kalkınma ajanslarının kurumsal işleyişinin güçlendirilmesine ve ana hizmet süreçlerine ilişkin etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak modüler, bütünleşik ve merkezi bir bilgi sistemi geliştirilmiştir. KAYS, ajansların tüm temel mali/idari süreçlerinin modüler bir yapıda sayısal ortamda yürütülmesi temeline dayanmaktadır. Mali yönetim başta olmak üzere ajansların tüm yönetim süreçlerinin eş güdüm halinde ve ortak yürütülmesini hedefleyen bu sistem aynı zamanda ajansların daha etkili ve verimli çalışmasına katkı sağlanmakta, şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirilmektedir.

Mali destek programlarına yapılan başvuruların alınması, değerlendirilmesi, başarılı bulunarak sözleşme imzalanan projelerin izlenmesi KAYS Proje ve Faaliyet Destek Yönetimi Modülü (PFDY) üzerinden; Ajans Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe İşlemleri ise KAYS Çalışma Programı Bütçe ve Muhasebe Yönetimi Modülü (ÇPBM) üzerinden gerçekleştirilmektedir. Bunlar dışında ajansın diğer iş ve işlemlerinde kullanılmak üzere oluşturulmuş Yatırım Destek Ofisi Modülü, Yurtdışı Ziyaret Modülü, İnsan Kaynakları Modülü ve Dinamik Raporlama Modülü bulunmaktadır.

12.2 Kalkınma Ajanslarında Kullanılan Diğer Bilişim Sistemleri

KAYS dışında ajansların tamamında kullanılan bilişim sistemlerinden bir diğeri de Elektronik Bilgi Yönetimi Sistemi (EBYS)'dir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı EBYS ve KAYS ile ortak çalışma kapasitesine sahip olacak şekilde Bakanlık tarafından hazırlatılan sistemin sürdürülmesi ve bakımı ajansların sorumluluğundadır.

Ajanslar tarafından KAYS ve EBYS dışında çok sayıda yazılım kullanılmakta olup, söz konusu yazılımlar KAYS içeriğinde bulunmayan alanlarda yoğunlaşmıştır. Bunların başında, taşınır mal yönetimi, personel maaşlarının hesaplanması, muhasebe ve istatistik gibi yazılımlar gelmektedir.

12.3 Tespit ve Değerlendirmeler

12.3.1 Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi'nin (KAYS) Eksiklikleri, Kamu Kaynaklarının Daha Etkin Kullanımı, Ajanslar Arasındaki Koordinasyonun Sağlanması ve İç Kontrol Üzerinde Risk Oluşturmaktadır

Bir proje çerçevesinde, TÜBİTAK tarafından yürütülen Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS), başta ajansların destek fonksiyonu olmak üzere, çok çeşitli iş ve işlemlerine katkı sağlayan, web tabanlı bir sistemdir. KAYS sistemi, 26 ajansın koordinasyonuna önemli katkılar sunması yanında, sistemsiz kontroller ve standartlar yolu ile de ajans iç kontrol sisteminin gelişmesinde önemli bir role sahiptir.

Gerek KAYS sisteminin işleyişine yönelik yapılan incelemeler, gerekse bu konuda ajanslardan alınan bilgiler neticesinde, sistemin geliştirilmeye ihtiyaç duyulan alanları olduğu görülmüştür. Bu eksiklikler ya KAYS sisteminde yer almayan ama ajansların ihtiyaç duyduğu alanlarda, ya da mevcut sistemde olan ancak geliştirilmesi gereken alanlara ilişkindir.

Bu eksiklikler, başta ajans mali yönetim sistemi olmak üzere, ajansların diğer iş ve işlemleri üzerinde ve iç kontrol yapısı üzerinde risk oluşturmaktadır. Ayrıca, KAYS tarafından sunulamayan hizmetler için ajanslar dışarıdan alım yoluna gitmekte, bu durum ajanslarda farklı yazılımların kullanılmasına, koordinasyon ve eşgüdüm sorununa ve gereksiz kamu kaynağı kullanımına neden olmaktadır.

KAYS sistemi konusunda tespit edilen ve geliştirilmesi gereken alanlar şunlardır:

Taşınır ve taşınmaz yönetimine ilişkin modül bulunmamaktadır:

KAYS sisteminin eksikliklerinden birisi, ajansların taşınır ve taşınmaz yönetimine ilişkin bir modül içermemesidir. Bu nedenle, ajansların tamamına yakınında taşınır işlemleri için farklı programlar satın alınıp kullanılmaktadır. Bazı ajanslar ise taşınır işlemlerini excel elektronik tablo programı ile yapmaktadırlar. KAYS, ajans taşınırının yönetimine ilişkin de bir unsur içermemektedir. Taşınır Mal Yönetmeliği çerçevesinde taşınır işlemlerinin etkin şekilde yürütülüp taşınır hesaplarının takip edildiği modülün KAYS sistemine entegrasyonu sağlanmalıdır.

Satın alma işlemleri sisteme dahil edilmemiştir:

Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Usul ve Esasları'nın 49'uncu maddesinde aynen, "(1) Satın alma faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilen tüm yazışmalar, raporlar,

faturalar ve ilgili diğer mali belgeler sağlıklı bir şekilde kayıt altına alınır ve bunların en az 5 yıl süreyle Ajans arşivinde saklanması temin edilir. (2) ... Satın alma ve ihale işlemlerinin, başta finansman ve bütçe olmak üzere yönetim bilgi sisteminin diğer modülleriyle en etkili şekilde entegrasyonu yapılarak, satın alma işlemlerinin bilgisayar ve modern iletişim teknolojileri vasıtasıyla otomasyonunun en üst düzeyde gerçekleştirilmesi zorunludur. Bu kapsamda, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bütün ajanslar genelinde gerekli standartların, entegrasyonun, uyumun, sistemlerin birlikte çalışabilirliğinin sağlanması, sürdürülmesi ve geliştirilmesi ile veri/bilgi paylaşımı için ihtiyaç duyulan usul ve esasları tespit ederek, ajanslar ile işbirliği içinde gerekli bütün önlemleri alır.” ifadelerine yer verilmiştir. İlgili madde ile mülga Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na verilen görev ve sorumluluk halen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına aittir.

Ajansların satın alma fonksiyonları konusunda ihtiyaç duydukları hususlar bugüne kadar yeterli düzeyde uygulamaya sokulamamış ve satın alma işlemleri otomasyona dahil edilmemiştir. Satın alma işlemlerinin KAYS üzerinden yürütülmesinin gerçekleştirilmesi, hem ajansların satın alma denetimlerinin sağlanması, hem de ajanslardaki iş yükünün hafifletilmesi için önem taşımaktadır.

Ayrıca, tüm ajanslarda Ajans Satın alma Rehberine göre yapılan ihaleler için tam rekabet koşullarını sağlayacak düzeyde isteklilere ulaşılabilmesi adına ilanların KAYS üzerinde yayımlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

Kamu İhale Kanununa tabi ihalelerde teklif sunulması aşamasında evrak yükü büyük oranda azaltılmıştır. Ancak Ajans ihalelerinde aşırı evrak yükü içeren bu prosedür devam etmekte ve sık sık ihale iptallerine neden olmaktadır. Bu eksikliğin giderilebilmesi için gerekli tedbirler alınmalı ve Ajans Satınalma Rehberine göre yapılan ihalelerin, EKAP sistemine benzer şekilde standart şablonları KAYS üzerinde oluşturulabilmelidir.

Kamu Harcama ve Muhasebat Bilişim Sistemi (KBS)’ ne otomatik bilgi aktarımı yapılamamaktadır:

KAYS sisteminin, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün Kamu Harcama ve Muhasebat Bilişim Sistemi’ne (KBS) otomatik olarak bilgi aktarma mekanizması bulunmamaktadır. Üçer aylık dönemler halinde mizanların KBS’ye girilmesi gerektiğinden mizan kalemleri tek tek sisteme girilmektedir. Bu durum hata yapma riski doğurduğundan bunun önüne geçilebilmesi için işlemlerin KBS sistemine aktarılabilmesi sağlanmalıdır.

Ajans alacakları KAYS sistemi üzerinden etkin şekilde takip edilememektedir:

Yerel yönetimler ile ticaret ve sanayi odaları katkı paylarının takibi kalkınma ajansları açısından önemli bir konu olup, uygulamada yaşanan sorunlara raporumuzda ayrıntısıyla yer verilmiştir. Mevcut haliyle, ajans gelirlerinden olan pay alacaklarının kurum bazlı takibi KAYS üzerinde etkin şekilde yapılamamaktadır. Bunun yanında, bazı dönemlerde uygulamaya konulan, uzlaşma ve yapılandırmaya ilişkin işlemler de KAYS içerisinde yapılamamakta ve yapılandırılmış alacaklar sistem üzerinden takip edilememektedir. Her ne kadar Bütçe ve Muhasebe Modülü içerisinde yer alan ilgili hesaplar yolu ile pay alacakları kaydediliyor olsa da, bu alacakların kurum ve vade bazlı takibinin yapılabileceği şekilde, ajans gelir ve alacak sisteminin KAYS sisteminde yer alması mali iş ve işlemlerin sağlıklı yürütülmesine katkı sağlayacaktır.

KAYS, İnsan Kaynakları Yönetim Modülünde Eksiklikler Bulunmaktadır:

İnsan Kaynakları Yönetim Modülü ajansların insan kaynakları birimlerinin temel görevlerinin yerine getirilmesinde yardımcı olmak, bu konularda tüm ajanslarda uygulama birliğini sağlamak ve uygulamalarda yapılabilecek hataları en aza indirmek amacıyla oluşturulmuştur.

Yapılan incelemelerde KAYS bünyesinde yer alan İnsan Kaynakları Yönetim Modülü'nün aşağıda yer verilen konularda eksiklikleri olduğu görülmüştür.

- KAYS bünyesinde bordro oluşturma modülü bulunmadığından, sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel ile 375 sayılı KHK'ya tabi personelin maaşları KAYS üzerinden hesaplanamamaktadır. Mevcut uygulamada, ajanslar başka program ya da Excel kullanarak hesapladıkları maaşları KAYS sistemine girmektedir. Bu durum kontrol zaafı oluşturduğundan, ajansların hatalı uygulamalar yapmalarına (farklı emsal uygulama gibi) neden olmaktadır. Maaş hesabının, başka bir yöntemle ihtiyaç kalmadan KAYS üzerinden yapılması sağlanmalıdır.
- Harcırah ödemeleri, ilave tediye ve kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin hesaplamalar ve işlemler KAYS üzerinde yapılamamaktadır.
- Ajans personel yönetimine yönelik bazı iş ve işlemler (eğitim, görevlendirme, izin vb.) KAYS sistemi yardımıyla yapılamamaktadır.
- KAYS, Merkezi Nüfus İdare Sistemi (MERNİS) üzerinden bilgi çekebilme özelliğine sahip değildir. Bu yetkinin olmaması, personele ilişkin bilgilerin

tamamen manuel olarak girilmesine ve dolayısıyla hata yapma riskine neden olmaktadır. İçişleri Bakanlığı nezdinde yapılacak girişimle, KAYS ile MERNİS arasında bilgi erişiminin sağlanması gerekmektedir.

KAYS, ajansların elektronik belge yönetim sistemi (EBYS) ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır:

E-devlet sisteminin bir gereği olarak, Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS), KAYS’da yer almamakta ancak ihale yoluyla temin edilen bu sistem ajanslar tarafından kullanılmaktadır. Elektronik Belge Yönetim Sistemi tüm kalkınma ajanslarında ortak kullanılmak amacıyla İlgili Bakanlık tarafından yapılan ihale kapsamında, İş Teknoloji Bilişim Yazılım Danışmanlık Sanayi Tic. Ltd. Şti.’nden alınmıştır. Ajanslarda sistemin bakım ve onarımı da adı geçen firma tarafından yerine getirilmekte olup, ajans başına bu iş için 2018 yılında 14.927-TL (2019 yılı için ise 18.509,48-TL) ödeme yapılmıştır.

Gerek kamu kaynaklarının etkin kullanımı gerekse EBYS sisteminin güvenilirliği açısından KAYS ve EBYS sistemlerinin entegre edilip tek sistem olarak kullanılabilir hale gelmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

KAYS sistemi yeterli kontrol ve risk raporlama yapısına sahip değildir:

Temel olarak “yönetim sistemi” özelliği üzerine oluşturulmuş bir sistem olan KAYS’ın kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından gerekli kontrolleri de içerecek şekilde geliştirilmesi gerekmekte olup, bir çok riskin bu kontrol ortamı nedeniyle daha realize olmadan görülüp engellenmesini sağlayacağı için önemlidir. Ayrıca, kontroller aynı prosedüre tabi olaylarda ajanslar arası farklı uygulamalara da engel olacağından koordinasyon sorununa da katkı sağlayacaktır. Bu raporda tespit olarak yer alan hususların birçoğu, KAYS sisteminin kontrol yapısının geliştirilmesi ile giderilebilecektir. Örneğin, sistem, izleme ziyaretlerinin mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılmasını, yapılan ziyaretlerin zamanlamasının destek mevzuatında belirtilen periyotlarda gerçekleştirilmesini kontrol edip kullanıcı ve yöneticileri olası risklere karşı uyarabilir.

Ayrıca, KAYS sisteminin diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşları-özellikle KOSGEB, TÜBİTAK gibi- verileri ile de desteklemesi gerekmektedir. Böylece mükerrer destek ödemesi gibi riskler önlenilebilecektir. Ayrıca, ajanslar ve diğer kamu kurumlarınca devlet desteklerinden yasaklanan ve kısıtlanan firma/şahıs işletmelerinin KAYS üzerinden güncelliğinin sağlanması ve sistemin otomatik olarak yasaklılara ilişkin uyarılarda bulunması sağlanmalıdır.

KAYS sisteminin e-imza açısından geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır:

KAYS, hâlihazırda birçok belgenin elektronik ortamda alınabilmesini sağlamaktadır. Ancak yeterli düzeyde e-imza entegrasyonu bulunmadığından KAYS üzerinden doldurulan belgelerin resmi geçerliliği bulunmamaktadır. Bu nedenle, belgeler KAYS sistemi üzerinden doldurulduktan sonra yeniden ıslak imza yapılarak Ajansa üst yazı ekinde sunulmaktadır. Bu durum zaman kaybına ve evrak prosedürüne neden olmaktadır.

KAYS üzerinden alınan ilgili belgelerin e-imzalı olabilmesi sağlanabildiği takdirde bir çok prosedür büyük oranda ortadan kalkabilecek ve iş-zaman tasarrufu sağlanabilecektir. Ayrıca, ajans çalışanları tarafından yapılan işlemlerin (proje ön inceleme ve değerlendirme raporları gibi) e-imza ile entegrasyonu sağlandığı takdirde fiziki evrak arşiv işlemleri de asgariye indirilebilecektir.

Proje ve Faaliyet Destekleme Modülünde geliştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır:

KAYS’da yer alan Proje ve Faaliyet Destek Yönetim Modülü (PFDY), mali destek programlarına yapılan başvuruların alınması, değerlendirilmesi, başarılı bulunarak sözleşme imzalanan projelerin izlenmesi için kullanılan modüldür. Bu modüle ilişkin tespit edilen eksiklikler aşağıda belirtilmiştir:

- Sözleşme aşamasında yararlanıcılardan talep edilen matbu evrak sayısının azaltılabileceği, sözleşmede ıslak imza gerektirmeyen evrakların KAYS’a yüklenmesi suretiyle evrak yükünün hem ajans hem de yararlanıcı için azaltılmasının mümkün olduğu değerlendirilmektedir.
- Yoğun dönemlerde sistemin verimli çalışmaması nedeniyle başvuru sahipleri mağduriyetler yaşamaktadırlar. Bunların önüne geçilmesini sağlayacak şekilde iyileştirme yapılması gerekmektedir.
- Başvuru sahipleri, başvuru esnasında KAYS sisteminde karşılaşılan acil sorunların çözümü için KAYS’tan telefon ile destek alamamaktadır; ajanstan destek talep etmektedirler. Ajans uzmanları, KAYS’ta başvuru sahipleri ile aynı arayüzü görememektedir. Dolayısıyla yararlanıcının karşılaştığı sorunlar karşısında onların ara yüzlerini görüntüleyemediğinden doğru yönlendirme yapamamaktadır.

İzleme ve Değerlendirme Modülünde geliştirilmesi gereken alanlar bulunmaktadır:

- KAYS izleme ve değerlendirme modülünde, ihtiyaçları yeterli düzeyde karşılayabilecek bir raporlama sistemi mevcut değildir. Sistemde raporlamalar belli standartlarda yapılabilmekte, bu açıdan KAYS içerisindeki mevcut raporlama içeriği yetersiz kalmaktadır. Zira, proje raporlamalarının çok sayıda ve çok çeşitli türde olması gerekmektedir. Mevcut olan raporlar zaman zaman eksik bilgi de verebilmektedir. (Ara ödeme almayan ancak ara ödemesini nihai ödeme ile birlikte alan bir yararlanıcı için ödemeler raporu alındığında, toplam ödeme içerisinde ara ödemenin görünmemesi gibi.) Dolayısıyla, KAYS izleme ve değerlendirme modülü içerisinde ihtiyaca cevap verebilecek nitelikte farklı veri kombinasyonları ile dinamik bir raporlama sistemi oluşturulmalıdır.
- Yararlanıcılar, ara ve nihai raporları, matbu evrak ve klasör olarak sunmak yerine sadece KAYS üzerinden elektronik olarak sunarak ek iş yükünden kurtarılmalı ve sistem buna göre geliştirilmelidir. Hiçbir matbu evrak kullanmadan, hata payını en aza düşürmek ve daha hızlı bir iş süreci sağlayabilmek için projelerin başvuru, izleme, raporlama, ödeme, vb. tüm süreçlerinin KAYS üzerinden yapılabilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için de gelen-giden resmi evrak süreçleri mevzuatı revize edilmeli ve EBYS ile KAYS tam entegre olmalıdır.
- Ödeme sayısının belirlenmesi konusunda sisteme esneklik tanınması gerekmektedir. Program bazında, ön ödeme ve nihai ödeme sayısının birden fazla olması, programın etkin yürütülmesi açısından gerekli olup KAYS sisteminde bu yönde değişiklik yapılmalıdır.

Her ne kadar KAYS sistemine yönelik eksiklikler kullanıcı konumundaki ajanslardan gelen talepler doğrultusunda giderilmeye çalışılıyor ve sistem geliştiriliyor olsa da, 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Değerlendirme Raporunda yer alan tespitler konusunda yeterli iyileştirmelerin yapılmadığı görülmüştür.

Raporda yer verdiğimiz hususlar yanında KAYS sisteminin tüm eksikliklerinin ajanslardan alınacak talepler yardımıyla belirlenmesi ve Bakanlığın koordinasyon görevi çerçevesinde KAYS'ın güvenilir ve etkin bir bilişim sistemi olarak geliştirilmesinin sağlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

12.3.2 KAYS'ta Yer Almayan Konularla İlgili İhtiyaçlar Ajanslar Tarafından Satın Alma Yoluyla Giderilmekte, Maliyet Artışı Yanında Uygulama Farklılıklarına Da Sebep Olmaktadır

KAYS, ajansların tüm temel mali/idari süreçlerinin modüler bir yapıda sayısal ortamda yürütülmesi için oluşturulmuş bir projedir. Bu nedenle ajansların süreklilik arz eden bütün iş ve işlemlerinin KAYS üzerinden yürütülebilmesi beklenmektedir.

Raporumuzda detaylı olarak bahsedildiği gibi KAYS, taşınır ve taşınmaz modülü yönetim modülü, EBYS modülü, maaş hesaplama esas bordro modülü gibi unsurlara sahip değildir.

KAYS tarafından sağlanamayan ve Süreklilik arz eden konulardaki bu tür ihtiyaçların giderilmesi için, ajanslar tarafından farklı bilişim sistemleri satın alınmaktadır. Bu durum uygulamada farklılıklara neden olduğu gibi, ajanslara ilave maliyet getirmekte ve hem maddi hem de iş gücü açısından ek bir yük oluşturmaktadır. Ajansın ajansa değişimle birlikte 2018 yılında ücret karşılığında satın alınan başlıca yazılımlar şunlardır:

- EBYS yazılımı,
- Memur ve işçi maaş yazılımı,
- Taşınır mal işlemleri yazılımı,
- İnsan kaynakları yönetimi yazılımı,
- Mevzuat ve içtihat yazılımı,
- Coğrafi bilgi sistemleri yazılımı,
- Araç takip sistemi yazılımı,

Ajans iş ve işlemlerinde uygulama birliği sağlamak üzere KAYS içerisindeki söz konusu eksikliklerin tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

13. KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ VE İÇ KONTROL

13.1 Genel Açıklama

Kalkınma ajanslarının iç ve dış denetimi ile iç kontrol ve mali yönetim yeterliğine ilişkin usul ve esaslar 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesi temelinde Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği içerisinde düzenlenmiştir. Buna göre ajansların iş ve işlemlerini kontrol ve denetlemek üzere oluşturulan mekanizmalar aşağıda sıralanmıştır:

- **İç Kontrol:** Kurumun kendi işleyiş yapısı içerisindeki kontrol süreci.
- **Mali Yeterlik Denetimi:** Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından mali açıdan yapılan denetim.
- **İç Denetim:** Kurumun üst yönetimi adına rapor sunan kurum personeli tarafından yapılan denetim.
- **Bağımsız Dış Denetim Kuruluşları Denetimi:** Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılan denetim.
- **Sayıştay Denetimi:** TBMM adına yapılan denetim.
- **İçişleri Bakanlığı (Mülkiye Müfettişleri) Denetimi:** İçişleri Bakanlığı tarafından konusu suç teşkil eden ve adli yargıya intikal etmesi gereken hususlarla ilgili yaptırılan denetim.
- **Devlet Denetleme Kurulu Denetimi:** Cumhurbaşkanlığı'na bağlı üst denetim organı sıfatıyla yapılan denetim.

13.2 İç Kontrol

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine göre; ajans gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile iç kontrol sisteminin belirlenmesi gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin "Mali Yönetim Yeterliği" başlıklı 4/5'inci maddesinde, ajansın mali yönetim yeterliği tespit edilirken Yeterlik Komisyonu'na esas alınacak kriterler sayılmış olup bu kriterlerden biri de, "iç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesi"dir.

Denetim Yönetmeliği'nin 7 ve 11'inci maddelerine göre iç kontrol sisteminin hem iç denetçi hem de bağımsız dış denetçiler tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.

İç kontrol sistemi; iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikayetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmeli ve Bakanlığa rapor hâlinde sunulmalıdır.

13.3 Mali Yönetim Yeterliliği Denetimi

Ajansların kaynaklarını kullanabilme ve hesap verebilme yeterliğinin tespiti için yapılan mali yönetim yeterlik denetimine dair detaylar Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4 ve 5'inci maddelerinde yer almaktadır.

Ajansların proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinden transfer ödeneğinin kullanılması, ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleştirilmektedir.

Mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi Bakanlıkça gerekli görülen durumlarda resen yapılmakta ve bunun için yeterlik komisyonu oluşturulmaktadır. Komisyonca esas olması gereken kriterler Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde sıralanmakta olup, ajansın mali yönetim açısından yeterli olup olmadığı komisyonun görüşleri dikkate alınarak Bakanlıkça karara bağlanmaktadır.

13.4 İç Denetim

Ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulmaktadır.

İç denetçi olabilmek için, kamuda veya özel sektörde denetim elemanı olarak en az beş yıl çalışmış olma ve kamu iç denetim sertifikası veya uluslararası eş değerliği bulunan iç denetim sertifikalarından birine sahip olma şartları aranmaktadır. YDS taban puanı, iç denetçi için Ajans ihtiyaçlarının zorunlu kılması halinde, 60 puanın altına düşmemek kaydıyla, Yönetim Kurulu Kararı ile indirilebilmektedir.

13.5 Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim

Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılan dış denetim; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol süreç ve yapıları ile risk yönetiminin, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde incelenmesi ve raporlanmasıdır. Denetim Yönetmeliği'nin 22'nci maddesine göre dış denetim

raporları yönetmelik ekinde yer alan Ek-1 sayılı Dış Denetim Rapor Örneğine uygun olarak standart bir şekilde düzenlenmektedir. Rapor içerisindeki başlıklar şu şekildedir:

A) Mali Denetim Sonuçları:

- a) Bütçe Gerçekleşmeleri ve Mali Tabloların Denetimi
- b) Mevzuata Uygunluk Denetimi

B) İç Kontrol Sistemi Denetimi Sonuçları:

- a) Organizasyonel Yapılanma ve İnsan Kaynakları
- b) Süreç ve Yöntemler
- c) Risk Yönetimi
- d) Muhasebe ve Kayıt Sistemi ile Bilgi Sistemleri

C) Performans Denetimi Bulguları:

- a) Ekonomiklik
- b) Verimlilik
- c) Etkililik

Ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman bağımsız dış denetim kuruluşlarına inceletilir.

Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu kesinleşme tarihinden itibaren bir hafta içinde Yönetim Kuruluna eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkilidir.

13.6 Sayıştay Denetimi

Kamu tüzel kişiliği bulunan kalkınma ajansları, 6085 sayılı Kanununun 4'üncü maddesine göre Sayıştay'ın denetim alanı içerisinde yer almaktadır. Bu doğrultuda ajansların yıllar itibariyle Sayıştay tarafından denetlenme durumuna dair bilgiler Tablo 22'de gösterilmektedir.

Görüldüğü üzere, ajansların Sayıştay tarafından denetime alındığı 2012 yılından 2016 yılına kadar ajanslar tekil düzeyde denetlenerek ajans özelinde raporlar üretilmiştir. Aynı zamanda, 2012 yılından 2016 yılına kadar ajans özelinde düzenlenen raporlar yanında ortak nitelikli genel tespitlerin yer aldığı "genel denetim raporları" da üretilerek Türkiye Büyük Millet Meclisine ve ilgili Bakanlığına sunulmuştur. 2016, 2017 ve 2018 yıllarında ise sistemsel bir yaklaşımla yalnızca kalkınma ajansları genel denetim raporları hazırlanmıştır.

Tablo 22: Ajansların Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu

KALKINMA AJANSLARI	2012	2013	2014	2015	2016 (Genel Rapor)	2017 (Genel Rapor)	2018 (Genel Rapor)
Ahiler Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Ankara Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	+
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Çukurova Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	+
Dicle Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	+
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	*	*	*
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Fırat Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	+
Güney Ege Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
İpekyolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
İstanbul Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	+
İzmir Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	+
Karacadağ Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	*	+	*
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	-	+	+	+	+	*	*
Mevlana Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	*	*
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	*	*
Serhat Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	+	+	*
Trakya Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
Zafer Kalkınma Ajansı	+	+	-	+	*	+	*
+ Sayıştay tarafından yerinde denetlenen kalkınma ajansları - İlgili yıl denetim programına alınmayan kalkınma ajansları * Genel rapor kapsamında bilgi alınıp yerinde denetim yapılmayan kalkınma ajansları							

Diğer taraftan ajanslar 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadıklarından hesap ve işlemlerin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin konular için yargılamaya esas rapor düzenlenememektedir.

13.7 Devlet Denetleme Kurulu Denetimi

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği Cumhurbaşkanlığı'na bağlı üst denetim organı olan Kurul, 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çerçevesinde ajanslarda da denetim yapabilme yetkisine sahiptir ve bugüne kadar bu denetim bir kez gerçekleşmiştir.

Cumhurbaşkanlığı'nın 13.11.2012 tarih ve 438 sayılı Kararı'na dayalı olarak Devlet Denetleme Kurulu tarafından kalkınma ajanslarını tüm yönleriyle ele alan kapsamlı bir araştırma ve inceleme gerçekleştirmiştir. Denetim sonunda, "Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi" konusunda düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığının Raporu, Kalkınma Bakanlığına ulaştırılmış ve 2014 Yılı Mart ayında Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından Raporun tetkiki, incelenmesi, Rapor kapsamında yapılması gereken işlemlerin belirlenmesi ve ilgili kurum ve kuruluşlarla gerekli koordinasyonun sağlanarak, neticesinden üçer aylık dönemler halinde Başbakanlığa bilgi verilmesi hususu Kalkınma Bakanlığına iletilmiştir. Bu kapsamda Bakanlıkça rapor tetkik edilerek kalkınma ajanslarının da görüşü alınmak suretiyle bir Tedbirler Listesi hazırlanmıştır.

Denetim sonucunda hazırlanan rapor ve tedbirler listesi takip edilmekle birlikte, aradan geçen beş yıllık süreye rağmen önerilerin önemli bir kısmının hayata geçirilmediği de bir gerçektir. Son derece geniş kapsamlı olan bu denetim raporunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi ajans sistemine önemli katkı sağlayacaktır.

13.8 İçişleri Bakanlığı Denetimi

İçişleri Bakanlığı tarafından ajanslar rutin olarak denetlenmemekle birlikte 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesi ve Denetim Yönetmeliği'ne göre gerek iç denetçi ve gerekse bağımsız dış denetçilerin denetimleri sırasında veya denetim sonuçlarına göre, suç teşkil eden ve adli yargıya intikal etmesi gereken hususlarla ilgili soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında konunun İçişleri Bakanlığına bildirilmesi zorunludur. Bu konuda gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca resen görevlendirilen Mülkiye Müfettişleri tarafından bugüne kadar 26 ajansın 12'sinde denetim yapılmamış olup, 14'ünde başta FETÖ/PYD konusu olmak üzere çeşitli nedenlerle denetim yapılmıştır.

Yapılan incelemelerde, İçişleri Bakanlığı adına kalkınma ajansları nezdinde denetim yapan mülkiye müfettişlerinin, konusu suç teşkil eden fiiller yanında, farklı alanlarda da denetim yaptıkları görülmüştür. Örneğin, Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA) nezdinde 2017 yılında yapılan denetimin konusu, "Kalkınma Ajansları ile SODES Uygulamaları" olmuştur. Bazı ajanslarda da ajansın destek fonksiyonu dahil bütün iş ve işlemlerini kapsayacak şekilde denetimler yapıldığı görülmüştür.

Tablo 23: İçişleri Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Denetimleri

Kalkınma Ajansı	Denetim Tarihi
Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	2017
Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)	2017
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)	2017
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)	2017
Bursa, Eskişehir, Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)	2017
Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)	2017
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	Yapılmamıştır
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)	Yapılmamıştır
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)	Yapılmamıştır
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)	2017
Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)	Yapılmamıştır
Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	Yapılmamıştır
Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)	2012,2016
Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)	2017
İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)	2017
İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)	2017
İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)	2017
Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)	Yapılmamıştır
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)	Yapılmamıştır
Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)	Yapılmamıştır
Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)	2017
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN)	2017
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)	Yapılmamıştır
Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)	Yapılmamıştır
Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)	Yapılmamıştır
Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER)	Yapılmamıştır

Her biri ayrı tüzel kişiliği olan ajanslar üzerinde İçişleri Bakanlığının yetkisi, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesinde belirtildiği üzere, konusu suç teşkil eden ve adli yargıya intikal etmesi gereken hususlarla sınırlı bir yetkidir. Zira, ajansların İçişleri Bakanlığı ile kamusal örgütlenme açısından bir ilintisi bulunmamaktadır.

13.9 Tespit ve Değerlendirmeler

13.9.1 Kalkınma Ajanslarını Denetlemek Üzere Altı Farklı Denetim ve Kontrol Mekanizması Bulunmasına Rağmen Yapısal Sorunlar Dolayısıyla Uygulamada Denetim Boşluğu Yaşanmaktadır

Ajanslar üzerinde altı farklı kontrol ve denetim mekanizması bulunmakta olup, bir kısmının kurumun kendi organizasyon yapısı içerisinde yerine getirilmesi ön görülmüş iken, bazılarının kurumdan bağımsız yapılması yönünde düzenleme yapılmıştır. Her bir kontrol ve denetim sürecinin kendi içerisinde barındırdığı yapısal sorunlar bulunmaktadır. Denetim boşluğuna sebep olan bu hususlar raporun “ajansların kontrol ve denetimi” bölümünde konu başlıkları altında ayrı ayrı detaylı bir şekilde incelenmiş olmakla birlikte, mekanizmalarda yaşanan sorunlar aşağıda konsolide bir şekilde özetlenmiştir:

- Denetim birimlerince yapılan inceleme ve kontrollerin kapsamı birbiri ile örtüşmekte bu durum aynı veya benzer konularda denetim yapılması riskini meydana getirmektedir.
- Ajansların büyük çoğunluğunda iç kontrol sistemi oluşturulmamış ya da etkin şekilde işletilememektedir.
- Ajansların 23’ünde iç denetçi bulunmamakta, var olanlar da ise etkin bir süreç işletilememektedir.
- Mali yönetim yeterlik kontrolünün kapsamı sınırlı kalmaktadır.
- Bağımsız dış denetim kuruluşlarınca yapılan denetim mevzuat gereği yapılmaktan öteye geçememekte, yeterince etkin bir işleyiş bulunmamaktadır.
- Sayıştay’ın risk odaklı denetim yaklaşımına göre ajansları her yıl denetleyememe durumu bulunduğu gibi kamu zararı ile ilgili denetim boşluğu bulunmaktadır. Sayıştay denetim raporlarının görüşülme, karara bağlanma ve izlenme süreçlerine dair mevzuatta hüküm bulunmamaktadır.
- Mülkiye müfettişlerince yapılan denetimler sadece suç unsuru tespitinde gündeme gelmekte olup bugüne kadar çeşitli yıllarda konuyla sınırlı olmak üzere 15 ajansa denetim gerçekleştirilmiştir.
- DDK denetimleri araştırılması istenen konu bazında yürütülmekte olup, ajanlarla ilgili önümüzdeki yıllarda tekrar denetim yapıp yapılmayacağı belirsizdir.

Kontrol ve denetim birimlerinin sayıca fazla olmasına rağmen bu alanda bir boşluk

bulunup bulunmadığı tüm ajanslara sorulmuş, “*çok sayıda kontrol ve denetim birimi rağmen etkin bir denetim olmadığı ve bu hali ile fayda sağlamadığı, aynı konularda mükerrer denetimler yapıldığı, denetim bulgularının nihai sonuca ulaşması açısından gerekli yapısal ve mevzuat değişikliklerinin yapılması gerektiği*” yönünde görüş beyan etmişlerdir.

Kalkınma Ajanslarında daha etkili, risk odaklı ve kaynakların optimal düzeyde kullanımını sağlayacak bir denetim sisteminin kurulması gerekmektedir. Etkin işleyecek ve bilişim altyapısı ile desteklenen bir denetim modelinin hayata geçilmesi ajanslara önemli katkı sağlayacaktır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemine (KAYS) denetim modülü eklenmesi içdenetim ve dolayısıyla içkontrol sistemi için gereklidir. Bu yolla muhtemel senaryolar risk temelli olarak tanımlanacak, erken uyarı sistemleri tesis edilebilecek ve risk gerçekleşmeden önlem alınabilecektir.

Sonuç olarak, ajanslar üzerindeki kontrol ve denetimin nitelikli hale getirilebilmesi için mekanizmaların tamamı tüm yönleriyle gözden geçirilmeli, aksayan ve işlemeyen yönler telafi edilerek bütüncül ve etkin bir denetim anlayışına geçilmelidir.

13.9.2 Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemine Yönelik Kapsayıcı Düzenleme Bulunmamakta ve İç Kontrol Sistemleri Yeterince Etkin İşletilmemektedir

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, genel yönetim kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşların mali yönetim ve kontrol süreçleri ile ilgili çerçeveyi belirleyen temel kaynak niteliğindedir. Toplam dokuz ana kısımdan oluşan Kanun’un beşinci kısmı iç kontrole ayrılmıştır. Bu doğrultuda öncelikle iç kontrol sisteminin tanımı yapılmış; daha sonra amacı, yapısı ve işleyişine yer verilmiştir. İç kontrol sistemi içerisinde yer alan ön mali kontrol süreçleri, kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları ile iç denetime dair düzenlemeler de bu kısımda yer almakta olup, bunların detayları ikincil mevzuatlar içerisinde açıklanmıştır.

5018 sayılı Kanun’un 55’inci maddesine göre iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. Buna göre iç kontrol sistemi, kurumun her türlü faaliyetini doğrudan etkilemekte olup, idarenin kullandığı tüm yöntem ve usulleri kapsamaktadır. Bu yönü ile iç kontrol sistemi kurumlar açısından bir otokontrol mekanizması niteliğinde olup, sağlıklı işleyen bir sistemde tüm taraflara kurumun iş ve işlemleri ile ilgili makul güvence verilmesine katkıda bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun ve bu Kanun’a dayanarak hazırlanan düzenlemelere tabi olmayan ajanslar açısından iç kontrol tanımı Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin

11'inci maddesinde yapılmış, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ile ilgili bir hükme yer verilmiştir. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4, 7 ve 11'inci maddelerinde ise iç kontrol sisteminin denetimi ile ilgili temel düzeyde hükümler bulunmaktadır. Bunlar haricinde iç kontrol sisteminin kuruluşu, işleyişi, yapısı vb. konularda detaylı düzenlemeler bulunmadığı gibi, 5449 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi içerisinde iç kontrole dair hüküm yer almamakta, herhangi bir atıf yapılmamaktadır.

İç kontrol sistemi ile ilgili mevzuat boşluğunu gidermeye dönük olarak ajansların 19'unda iç kontrol yönergesi yayınlanmış, 7'sinde böyle bir düzenlemeye gidilmemiştir. Diğer taraftan, iç kontrol yönergeleri içerisinde yer alan düzenlemelerin birbiri ile uyumlu olmadığı dikkate alındığında, ajanslar arası uygulama farklılıklarının meydana gelmesi kaçınılmaz olmaktadır.

İç kontrol sisteminin ajanslardaki işleyişi ile ilgili yapılan incelemelerde, ajansların büyük çoğunluğunda sistemin oluşturulmadığı ya da bu konuda görevlendirmelerin yapılmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca ajansların büyük çoğunluğunda iç denetçi istihdam edilmediğinden, iç kontrole ilişkin iç denetçi sorumlulukları da yerine getirilememekte ve iç kontrolün en önemli ayaklarından biri eksik kalmaktadır.

İç kontrol sistemini oluşturan ajanslar açısından bu sistemin mevzuata göre yılda en az bir kere yönetim kurulu tarafından değerlendirilip Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına rapor sunulması gerekirken ajansların çoğunda (ANKARAKA, BAKA, ÇKA, DİKA, DOĞAKA gibi) bu yönde bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bu konuda birkaç ajans dışında Bakanlığa rapor sunan ajans bulunmamaktadır. Diğer taraftan sunulan raporlar üzerinden Bakanlığın ne tür bir işlem yapabileceğine dair mevzuatta herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. İç kontrol sistemindeki eksikliklerin tespiti ve giderilmesine dair Bakanlıkta yürütülen kapsayıcı bir çalışma da bulunmamaktadır.

Bu doğrultuda, 5018 sayılı Kanun ve buna göre hazırlanan ikincil mevzuatlarda yer alan hükümlere paralel olarak iç kontrol sistemini tüm yönleriyle ele alan ve tüm ajansları kapsayıcı mevzuat düzenlemesi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılmalı, iç kontrolün etkin bir şekilde işleyişini güvence altına alacak mekanizmalar oluşturulmalı ve bu süreç Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nca izlenmelidir.

13.9.3 Ajansların Çoğunda İç Denetçi İstihdam Edilemediğinden İç Denetim Gerçekleştirilememektedir.

Yönetime değer katan bir faaliyet olarak tasarlanan iç denetim sistemiyle, iç kontrolün etkinliğinin artırılması, kamuoyuna güvenilir bilgi aktarılması, kamu hizmetlerinde ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik sağlanması, yönetim ve denetimde uluslararası yaklaşımlara

uyum sağlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda yerinde yapılan denetimlerde ajanslardaki iç denetim yapısı incelenmiş, iç denetçi istihdamına yönelik mevcut durum Tablo 24’de gösterilmiştir. Buna göre 26 ajansın 23’ünde iç denetçi bulunmamaktadır. 2013-2017 döneminde 16 ajansta iç denetçi istihdam edilmemiş, istihdam edilen iç denetçi sayıları ise bu dönemde giderek azalmıştır. İç denetçisi olan ya da oluşturulan bir komisyon marifetiyle iç denetimin yapıldığı ajanslarda temel düzeyde çalışmalar yapılıyor olsa da, gerek üstyönetimin ve gerekse ajans personelinin iç denetim sistemini içselleştirememeleri dolayısıyla hedeflenen amaca ulaşamamıştır.

Tablo 24: Ajansların 2013 -2018 Yılları İç Denetçi Sayıları

Ajans Adı	İç Denetçi Sayısı					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ahiler Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Ankara Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1	1
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	0	0	0
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Çukurova Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Dicle Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	1
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	0	0	0	0
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	1	1	1	0	0	0
Fırat Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1	1
Güney Ege Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	1	0	0	0	0	0
İpekyolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
İstanbul Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
İzmir Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Karacadağ Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	0	0	0
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Mevlana Kalkınma Ajansı	1	1	0	0	0	0
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1	1
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	0	0	0
Serhat Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Trakya Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
Zafer Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0	0
GENEL TOPLAM	10	9	7	3	3	4

Yerinde yapılan incelemelerde tespit edilen ve raporun değişik bölümlerinde yer alan konuların büyük bir bölümünün etkin işleyen bir iç denetim mekanizması ile tespit edilip önlenebilir oldukları göz önüne alındığında, iç denetimin varlığına olan ihtiyaç daha net ortaya çıkmaktadır.

Bazı ajanslar (BAKA, İZKA, KUZKA) zaman zaman iç denetçi olmamasından kaynaklanan iç kontrol boşluğunu başka kurum iç denetçilerinin görevlendirilmesi yolu ile aşmaya çalışmışlardır.

Potansiyel risk taşıyan alanların bertaraf edilmesi, etkin bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi ve sistemden beklenen diğer hedeflerin yerine getirilebilmesi açısından iç denetçi istihdamının biran önce sağlanması için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

13.9.4 Kalkınma Ajanslarındaki İç Denetim Yapısı, Uluslararası İç Denetim Standartlarına Uygun Olmayan Özellikleri Nedeniyle Etkin Şekilde İşlememektedir

Ajanslarda yapılan iç denetim, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne ve buna dayanılarak çıkarılan Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğine dayanmaktadır.

Ajansların temel işleyişine ilişkin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde "iç denetim" 5018 sayılı Kanun'un aksine tek madde olarak yer almıştır. İç denetim Kararnamesinin "Denetim" başlığı altındaki 207'nci madde de şu şekilde yer almaktadır: "*(1) İç denetimde; Ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.*"

Gerek Uluslararası denetim standartlarına gerekse 5018 sayılı Kanun'a göre iç denetim faaliyeti iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir parçası olup üst yönetim adına iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir.

Kalkınma ajanslarındaki iç denetim kurgusuna bakıldığında çeşitli sorunlar barındırdığı görülmektedir:

- İç denetim sonucunda hazırlanan raporların üst yönetime sunulması gerekmektedir. İç denetim teorisi açısından uygulanan bu süreç genel kabul görmüş bir kural olmasına rağmen, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 207'nci maddesi ile ajansın üst yönetim kategorisinde yer alan yönetim kurulu başkanı ve genel sekretere iç denetim konusunda yetki verilmesi ve bunların iç denetçi ile birlikte iç denetim faaliyetinin bir parçası haline getirilmesi iç denetimin kurgusu açısından çelişki yaratmaktadır. Ajanslarda bugüne kadar birkaç istisna dışında yönetim kurulu başkanı ve genel sekreterin hiçbir şekilde iç denetim çalışmaları içerisinde yer

almadığı ve almaması da gerektiği dikkate alındığında uygulama alanı bulunmayan bu hükmün değiştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

- Kalkınma ajansları 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadıkları için bunun sonucu olarak Kanun'un iç denetim maddelerine ve bu maddelere dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatlara da tabi değildir. Bu nedenle iç denetime yönelik güvenceler, iç denetimin yürütülmesine ilişkin süreçler, kullanılacak form ve rapor standartları gibi bir çok alanda giderilmesi gereken boşluklar bulunmaktadır.
- Ajanslarda iç denetimin yönetim kurulu adına mı, yoksa genel sekreter adına mı yapılması gerektiği hususu da ayrı bir sorun alanıdır. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 193'üncü maddesine göre yönetim kurulu ajansların karar organı, genel sekreterlik ise ajansın icra organıdır. Dolayısıyla ajanslarda üst yönetici konumunda olan kişi yönetim kurulu başkanı vali, icra organının başı olan genel sekreter ise yönetim kurulu kararları doğrultusunda ajansın icrai işlerini yürüten harcama yetkilisi konumundadır. Bu yapı içerisinde iç denetimin kimin adına yapıldığı hususunun belirgin olmaması beraberinde bazı sorunları getirebilmektedir. İç denetimin üst yönetici adına yapıldığı bilindiğine göre esas olan iç denetimin yönetim kurulu adına yapılmasıdır. Dolayısıyla ajanslarda iç denetim kurgusunun buna uygun oluşturulması esas olmalı ve bu yapı güvence altına alınmalıdır. Uygulamada ajanslarda iç denetim alanında yönetim kurulundan ziyade genel sekreterin belirleyici bir role sahip olduğu görülmektedir. Örneğin, hangi alanlarda iç denetim yapılacağına ilişkin temel doküman olan denetim programı yönetim kurulu tarafından değil genel sekreter tarafından belirlenmektedir.
- 5018 sayılı kanun ve buna uygun düzenlemelerde iç denetçiler üst yöneticiye bağlı, harcama yetkililerinin faaliyetlerini denetleyen, bu yolla üst yönetime güvence veren, mesleki ve idari bağımsızlıkları sağlanacak şekilde konumlandırılmıştır. Kalkınma ajansları iç denetçileri ise harcama yetkilisi olan genel sekreter altında ve gene harcama yetkilisine raporlayacak şekilde kurgulanmıştır. Bunun yapı nedeniyle yönetim kurulu, kalkınma kurulu ve ilgili Bakanlık ile yeterli ve güvence altına alınmış iletişim kanalı bulunmamaktadır. Bu yapının hem uluslararası iç denetim standartlarına (IIA) hem de kamu iç denetim standartlarına uygun olmadığı değerlendirilmektedir.
- Yerinde yapılan denetimlerde Ankara Kalkınma Ajansında iç denetçinin iç denetim faaliyeti yerine Yönetim Kurulunun onayladığı plan gereğince sadece rehberlik ve danışmanlık niteliğinde faaliyetler yaptığı görülmüştür. Her ne kadar kurumsal risk yönetiminin mevcut olmadığı durumlarda iç denetçilerin sadece danışmanlık

faaliyetlerine yoğunlaşarak katma değer üretmeye çalışmaları Kamu iç Denetim Rehberinde de belirtilmiş olsa da, Ankara Kalkınma Ajansı'nın iç denetim yapılmasına engel bir durumu bulunmamaktadır. Her ne kadar iç denetçi tarafından yapılan rehberlik ve danışmanlık niteliğinde faaliyetler kuruma katkı sağlasa da bu faaliyetler iç denetim boşluğunu giderememektedir.

- Ajanslar diğer kamu kurumlarına göre görece küçük yapıda, bütçeleri, faaliyet ve işlem sayıları daha sınırlı kurumlardır. Bu yapıları nedeniyle ajansların tüm işlemleri harcama yetkilisi olan genel sekreterin bilgisi veya talimatıyla gerçekleşmektedir. İşçi statüsünde çalışan iç denetçinin bu anlamda kendisinin bağlı olduğu amirinin işlemlerini denetleyebilmesi ve tespit ettiği bulguları bağımsız ve tarafsız şekilde raporlaması, iç denetim raporları ile güvence ve katma değer oluşturabilmesi için gerekli zemin bulunmamaktadır.

13.9.5 Bağımsız Denetim Kuruluşları Tarafından Yapılan Dış Denetim Ajanslara Yeterli Katkısı Sağlayamamaktadır

Bağımsız dış denetim kuruluşları mevzuatta belirtilen formata uygun olarak her yıl denetim raporunu hazırlamakta ve ilgili makamlara sunmaktadırlar.

Raporların ajanslara katkı düzeyinin tespitine yönelik olarak içeriğinde yer alan bulgu, tespit ve öneriler konu bazında detaylı olarak incelenmiştir. Ajanslar nezdinde yapılan 7 alanda sürdürülen (Bütçe Gerçekleşmeleri ve Mali Tablolar, Mevzuata Uygunluk, Muhasebe ve Kayıt Sistemi ile Bilgi Sistemleri, Performans Denetimi) denetimler sonucunda düzenlenen bağımsız denetim raporları incelendiğinde, raporların çoğunda her hangi bir bulgu tespiti yapılmadığından, “olumlu görüş” aldığı, raporlardaki şartlı görüşe ilişkin tespitlere bakıldığında ise genellikle iç denetçi eksikliği ve risk yönetimi planlamasının yapılmaması dışında herhangi bir tespit bulunmadığı görülmektedir.

Bağımsız dış denetim raporları içerisinde olumlu görüş verilen alanlarla ilgili Sayıştay denetim raporlarında, mali yönetim yeterlik tespitlerinde, mülkiye müfettişi raporlarında çok sayıda bulguya yer verdiği dikkate alındığında, bağımsız dış denetçiler tarafından yapılan denetimin mevzuatta yer alan bir yükümlülüğün yerine getirilmesinden ibaret olduğu ve kuruma katkı sağlamaktan uzak olduğu ortaya çıkmaktadır. Bağımsız dış denetim kuruluşları tarafından yapılan denetimin ajans faaliyetlerine katkı sağlayıp sağlamadığı konusunda ajansların görüşü de genel olarak olumsuz yönde olmuştur.

Denetim kuruluşlarına yapılan ödemelere bakıldığında 25 ajansın yıllık KDV dahil 4.500-8000-TL aralığında hizmet satın aldığı bir ajansın ise bu hizmet karşılığında 14.160-TL ödediği görülmüştür. 26 ajans tarafından 2018 yılı için ödenen toplam tutar 174.320-TL olup ajans başı ortalama ödeme yaklaşık 6.700-TL'dir.

Diğer taraftan hazırlanan raporların en geç mart ayı sonuna kadar Yönetim Kuruluna, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına ve İçişleri Bakanlığına sunulması yönünde mevzuatta düzenleme yapılmış ancak bunun devamında ilgili makamlar tarafından nasıl bir süreç işletileceğine dair herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Bu yüzden raporlar ilgili makamlara sadece resmi olarak sunulmakta, bunların içerisinde kayda değer bir tespit ya da öneri varsa bunun uygulamaya nasıl geçirileceği bilinmemektedir.

13.9.6 Sayıştay Raporlarının Görüşülmesi, Karara Bağlanması ve İzlenmesi Konularında Mevzuatta Düzenleme Bulunmamaktadır

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre kalkınma ajanslarının her türlü iş ve işlemleri Sayıştay denetimine tabi tutulmaktadır. Bu kapsamda denetlenen ajanslara dair detaylar Tablo 22'de gösterilmektedir.

Buna göre, bazı yıllarda ajansların tamamı denetlenmiş, bazı yıllarda örneklem suretiyle denetimler yapılmıştır. Denetimler sonucunda ajans özelinde tekil raporlar üretilebildiği gibi, tüm ajansları kapsayan genel nitelikli denetim raporları da hazırlanabilmektedir. Bu raporlar gereğinin yapılması için duruma göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına ve/veya ajanslara gönderilmektedir. Denetimler sonucunda hazırlanan raporların Ajans faaliyetlerine katkı sağlayıp sağlamadığı tüm ajanslara sorulmuş bunların hemen hemen tamamı olumlu yönde görüş beyan etmişlerdir. Öte yandan raporların denetlenen birimlerce görüşülmesi, eylem planına bağlanması ve izleme süreçlerini güvence altına alacak yasal düzenlemeler bulunmamaktadır.

Yerinde yapılan denetimlerde Sayıştay raporlarının devamında işletilen süreçler incelenmiştir. Buna göre, özellikle ajanslarla ilgili genel rapor yazıldığı dönemlerde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ajanslara uyarıcı mahiyette yazılar gönderilmektedir. Tekil ajans denetim raporlarında ya da genel denetim raporlarında yer alan tespitlerle ilgili bazı ajanslar kendi inisiyatifleri ile Sayıştay raporlarını yönetim kurulunun bilgisine sunmuşlar, bazıları hiçbir işlem yapmamışlardır. Yönetim kuruluna sunulan raporların eylem planına bağlanması yönünde herhangi bir çalışma bulunmamaktadır.

Sayıştay raporları ile ilgili uygulamada meydana gelen bu tür farklılıkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak mevzuat içerisinde düzenleme yapılmalıdır.

13.9.7 Kamu Zararı Tespitlerinde Yargılamaya Esas Rapor Yazılmadığından Denetimin Bütünlüğü Olumsuz Yönde Etkilenmektedir

Ajanslar 5018 sayılı Kanuna tabi olmadıklarından Sayıştay denetimleri sırasında tespit edilen kamu zararı niteliğindeki konularla ilgili yargılamaya esas rapor düzenlenememektedir. Yerinde yapılan denetimler sırasında tespit edilen kamu zararı niteliğindeki bulguların varlığı dikkate alındığında, bu durum kamu kaynağı kullanımına yönelik denetimlerin bütüncül açıdan ele alınmasını engellemekte, kamu zararı tespitlerinde denetim boşluğu meydana getirmektedir.