

**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**2017 YILI**

**KALKINMA AJANSLARI**

**GENEL DENETİM RAPORU**

**EYLÜL – 2018**



[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)





# **T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

## **2017 YILI KALKINMA AJANSLARI GENEL DENETİM RAPORU**

Eylül 2018



# İÇİNDEKİLER

<b>TABLolar LİSTESİ</b> .....	<b>v</b>
<b>ŞEKİLLER LİSTESİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>GRAFİKLER LİSTESİ</b> .....	<b>vii</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>ii</b>
<b>SAYIŞTAY DENETİMİNİN GENEL ÇERÇEVESİ</b> .....	<b>1</b>
Denetimin Hukuki Dayanağı.....	1
Denetimin Amaç ve Kapsamı.....	3
Denetim Metodolojisi.....	3
<b>1. BÖLGESEL GELİŞMEDE YENİ YAKLAŞIM: KALKINMA AJANSLARI</b> .....	<b>7</b>
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
<b>2. KALKINMA AJANSLARININ BÖLGESEL YAPILANMASI</b> .....	<b>13</b>
2.1 AB İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS).....	13
2.2 Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) .....	14
2.3 Tespit ve Değerlendirmeler .....	17
<b>3. KALKINMA AJANSLARININ GÖREV VE YETKİLERİ</b> .....	<b>21</b>
3.1 Genel Açıklama.....	21
3.2 Tespit ve Değerlendirmeler .....	22
<b>4. BÖLGE PLANLAMASI VE KALKINMA AJANSLARI</b> .....	<b>31</b>
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 .....	34
<b>5. KALKINMA AJANSLARININ HUKUKİ YAPISI</b> .....	<b>51</b>
5.1 Kuruluş Sürecindeki Hukuki Gelişmeler.....	51
5.2 Kalkınma Ajanslarına İlişkin Hukuki Düzenlemeler .....	52
5.3 Ajansların İdari Teşkilat İçerisinde Yeri .....	52
5.4 Kalkınma Ajanslarının Hukuki İş ve İşlemlerinin Yönetimi.....	55
5.5 Tespit ve Değerlendirmeler .....	57

<b>6. KALKINMA AJANSLARININ ORGANİZASYON YAPISI .....</b>	<b>65</b>
6.1 Genel Açıklama.....	65
6.2 Kalkınma Kurulu.....	66
6.2.1 Tespit ve Değerlendirmeler .....	67
6.3 Yönetim Kurulu.....	72
6.3.1 Tespit ve Değerlendirmeler .....	73
6.4 Genel Sekreterlik.....	78
6.4.1 Tespit ve Değerlendirmeler .....	79
6.5 Yatırım Destek Ofisleri .....	81
6.5.1 Tespit ve Değerlendirmeler .....	81
6.6 Çalışma Birimleri .....	91
6.6.1 Tespit ve Değerlendirmeler .....	92
<b>7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....</b>	<b>95</b>
7.1 İnsan Kaynakları Politikası ve İlkeleri .....	95
7.2 İnsan Kaynakları Planlaması .....	96
7.3 Personel Yapısı.....	97
7.4 Personel İstihdam Şartları ve Usulleri.....	97
7.5 Personel İstihdam Süreci .....	99
7.6 Personel Ücret Sistemi .....	101
7.7 Tespit ve Değerlendirmeler .....	104
<b>8. KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI.....</b>	<b>123</b>
8.1 Mali Yapıya İlişkin Temel Düzenlemeler .....	123
8.2 Stratejik Planlama.....	123
8.3 Çalışma Programı .....	124
8.4 Bütçeleme Süreci.....	124
8.5 Ajans Gelirleri .....	125
8.6 Ajans Giderleri .....	130
8.7 Tespit ve Değerlendirmeler .....	131
<b>9. KALKINMA AJANSI DESTEKLERİ.....</b>	<b>151</b>
9.1 Ajans Desteklerinin Hukuki Yapısı.....	151
9.2 Kalkınma Ajanslarınca Verilen Destek Türleri.....	152
9.3 Tespit ve Değerlendirmeler .....	155
<b>10. KALKINMA BAKANLIĞI VE DİĞER KURUMLARLA İLİŞKİLER.....</b>	<b>173</b>
10.1 Kalkınma Bakanlığı ile İlişkiler .....	173
10.2 Bölge Kalkınma İdareleri ile İlişkiler.....	174
10.3 Ajans Bölgesi İçerisindeki Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlişkiler.....	176
10.4 Tespit ve Değerlendirmeler .....	177

<b>11. TAŞINIR VE TAŞINMAZ MAL YÖNETİMİ.....</b>	<b>185</b>
11.1 Ajans Taşınırları.....	185
11.2 Ajans Taşınmazları.....	185
11.3 Tespit ve Değerlendirmeler.....	187
<b>12. KALKINMA AJANSLARI BİLİŞİM SİSTEMLERİ.....</b>	<b>191</b>
12.1 Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi.....	191
12.2 Kalkınma Ajanslarında Kullanılan Diğer Bilişim Sistemleri.....	191
12.3 Tespit ve Değerlendirmeler.....	192
<b>13. KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ.....</b>	<b>197</b>
13.1 Genel Açıklama.....	197
13.2 Mali Yeterlik Denetimi.....	197
13.3 İç Kontrol.....	198
13.4 İç Denetim.....	198
13.5 Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim.....	198
13.6 Sayıştay Denetimi.....	199
13.7 Devlet Denetleme Kurulu Denetimi.....	200
13.8 İçişleri Bakanlığı Denetimi.....	201
13.9 Tespit ve Değerlendirmeler.....	201





## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Kalkınma Ajanslarının Yasal Statülerine İlişkin Örnekler .....	8
<b>Tablo 2:</b> Kalkınma Ajansları ve Bölgesi İçerisindeki İller .....	10
<b>Tablo 3:</b> NUTS Bölgelerinin Belirlenmesinde Nüfus Kriteri .....	14
<b>Tablo 4:</b> Türkiye İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması .....	15
<b>Tablo 5:</b> Üç Büyük İlde Kalkınma Kurulu Temsil Yapısı .....	71
<b>Tablo 6:</b> Unvana Göre Emsal Kadrolar .....	103
<b>Tablo 7:</b> İstanbul ve İzmir Kalkınma Ajanslarına Yapılan İş Başvuruları .....	107
<b>Tablo 8:</b> Ajanslardan Ayrılan Personel Sayıları .....	109
<b>Tablo 9:</b> Destek Personelinin Başvuru ve Görevlendirilmeleri .....	117
<b>Tablo 10 :</b> 2017 Yılı Gelir Tahmin ve Gerçekleşmeleri .....	126
<b>Tablo 11:</b> Transfer Ödeneği Hesaplanma ve Ajanslara Aktarım Süreci .....	128
<b>Tablo 12:</b> Kalkınma Ajansları Gider Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı .....	130
<b>Tablo 13:</b> Çalışma Programı Usul ve Esaslarının Ajanslara Gönderilme Tarihleri .....	133
<b>Tablo 14:</b> Performansa Göre Transfer Ödeneği Hesaplamasında Kullanılan Kriterler .....	136
<b>Tablo 15:</b> 2017 Yılı Performans Ödeneğinin Ajanslara Göre Dağılımı .....	137
<b>Tablo 16:</b> Ajansların Tamamlanan ve Devam Eden Proje Sayıları .....	148
<b>Tablo 17:</b> AB'ye Sunulan Projeler Kapsamında Elde Edilen Kaynak Tutarı .....	149
<b>Tablo 18:</b> Kalkınma Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Faaliyetleri .....	179
<b>Tablo 19:</b> Bölge Kalkınma İdareleri Bölgeleri İçerisindeki Ajanslar .....	182
<b>Tablo 20:</b> Ajansların Taşınmaz Durumu .....	186
<b>Tablo 21:</b> Ajansların Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu .....	200
<b>Tablo 22:</b> Ajansların 2013 -2017 Yılları İç Denetçi Sayıları .....	206
<b>Tablo 23:</b> 2017 Yılı Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim Sonuçları .....	207



## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Düzey-1 Bölgeleri (12 Bölge) .....	16
Şekil 2; Düzey-2 (26 Bölge) Bölgeleri Kalkınma Ajansları .....	16
Şekil 3: Planlama Hiyerarşisi ve Bölge Planları .....	33
Şekil 4: Ajansların Teşkilat Yapısı .....	65
Şekil 5: Personel İstihdam Süreci Aşamaları .....	99
Şekil 6: Transfer Ödeneğinin Hesaplanması ve Ajanslara Aktarılma Süreci .....	127
Şekil 7: Çalışma Programı Süreci .....	133
Şekil 8: Kalkınma Ajanslarınca Verilen Destek Türleri .....	152

## GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Kalkınma Ajansları Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2017) .....	27
Grafik 2: 2008-2017 Dönemindeki Bütçe Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Düzeydeki Dağılımı .....	82
Grafik 3: Yıllara Göre Kalkınma Ajansları Personel Sayıları .....	97
Grafik 4: Yıllara Göre Personel İlan ve İş Başvuru Sayıları .....	108
Grafik 5: Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personel Sayıları .....	109
Grafik 6: 2008-2017 Döneminde Kalkınma Ajansları Gelirlerinin Oransal Dağılımı .....	128
Grafik 7: Bütçe Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2017) .....	131
Grafik 8: Bütçe Kanunu ile Tahsis Edilen Paylar ile Bunların Ajanslara Aktarım Tutarları .....	136
Grafik 9: Toplam Destek Tutarının Destek Türlerine Göre Dağılımı (2008-2017) .....	154
Grafik 10: Feshedilen Projelerin Toplam Başarılı Projeler İçerisindeki Oranı .....	154
Grafik 11: Süre Uzatımı Verilen Proje Sayıları .....	155
Grafik 12: Ajans Hizmet Binalarının Mülkiyet Durumu .....	187



## KISALTMALAR

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

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

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un açıkça verdiği yetkiye dayanılarak tüzel kişiliği belirlenen 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 Başkanlığının 2017/15 sayılı Genelgesi ekinde yer alan Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Kararı'nın 12'nci maddesinde "Kalkınma Ajansları ile ilgili olarak



*yalnızca Genel Rapor hazırlanması*” karar altına alınmış olup, bu çerçevede, 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 Kalkınma 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 başvurularak 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 151 sorudan oluşan değerlendirme seti gönderilmiş ve alınan 3926 yanıt analiz edilerek rapor çalışmasında dikkate alınmıştır. Aynı konu başlıklarının Kalkınma Bakanlığını ilgilendiren hususlarından oluşan 71 soruluk setinin yanıtları alınmış ve Bakanlık yetkilileri ile bir seri toplantıda değerlendirilmiştir.

### **Kalkınma Bakanlığında Yapılan Çalışmalar**

- *Mülakat:* Denetimin başlangıç aşamasında Bakanlık Müsteşarı ile açılış toplantısı yapılmış, denetimin amaç ve metodolojisi ile sürece ilişkin görüş alış verişinde bulunulmuştur. Denetim sürecinde Bakanlıktaki her düzeydeki görevli ile ihtiyaç duyulduğunda görüşmeler yapılmıştır
- *Mutabakat:* Denetimler sırasında tespit edilen hususlarla ilgili Bakanlık yetkilileriyle rapor süreci sonunda mutabakat toplantıları yapılmıştır.
- *Belge İnceleme:* Bakanlığın ilgili birimlerinden temin edilen bilgi ve belgeler ile Bakanlık tarafından her yıl hazırlanan Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları incelenmiştir.
- *Bilişim sistemlerinin kontrolü:* Ajansların temel bilişim altyapısını oluşturan KAYS ile ilgili Yönetim Bilgi Sistemleri Dairesi Başkanlığı ile görüşülerek gerekli bilgiler alınmıştır. Ayrıca, denetim ekibi üyelerine KAYS kullanıcı adı ve şifreleri tanımlanmış, ajanslarla ilgili sistemde yer alan her türlü bilgi ve belgeler incelenmiştir.
- *İzleme:* Sayıştay Başkanlığının 2016 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu ile Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” raporu içerisindeki bulgular konusunda yaşanan gelişmeler izlenmiştir.

### **Yerinde Denetim Çalışmaları**

26 kalkınma ajansınının 13’ünde (SERKA, GEKA, BAKA, DİKA, KARACADAĞ, ZAFER, ÇUKUROVA, İPEKYOLU, KUZKA, İSTKA, TRAKYAKA, ORAN, İZKA) yerinde denetimler yapılmıştır.

- *Belge İnceleme:* Başta yönetim kurulu kararları olmak üzere, ajansların tüm fonksiyon ve süreçleri ile ilgili bilgi ve belgeler incelenmiş, hukuki iş ve işlemlere ilişkin gerek duyulan dosyalar kontrol edilmiştir. Bölgede destek veren bölge

kalkınma idareleri, KOSGEB gibi kurum ve kuruluşların ajanslarla olan ilişkileri ve destek süreçleri incelenmiştir. Ajans faaliyetleri ile ilgili özellikle insan kaynakları yönetimi ve personel alımları ile ilgili tüm süreçler detaylı şekilde incelenmiş, 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:* Başta Yönetim Kurulu Başkanı valiler olmak üzere, kurul üyeleri, her düzeydeki ajans personeli ve bölge içerisinde faaliyet gösteren bazı kurum ve kuruluş temsilcileri ile görüşmeler yapılmış, önerileri alınmıştır.
- *Örnekleme:* 2017 yılı muhasebe kayıtları üzerinden seçilen ödeme belgeleri üzerinden mevzuata uygunluk incelemesi yapılmış ve bunların muhasebe kayıtlarına uygunluğu kontrol edilmiştir.



# 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 olarak şu hususların altı çizilmiştir: Kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin gelişmesini gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeyi amaçlamaları.

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 kullanılabilir 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 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 sistematiği 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 (KUZYKA)	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

5449 sayılı Kanun ajansların oluşturulmasını şu temel gerekçelere dayandırmaktadır:

- 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 İdari 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 tüzel (kamu) kişiliği vardır.
- 5449 sayılı Kanunda 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.
- Mekansal 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 İstatistikî 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 Birliğı üyelik sürecinin belirleyici olduğı görülmektedir. Bilindiğı gibi, Avrupa Birliğı “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 Birliğı sadece devletlerin birliğı değil temelde bölgelerin birliğı 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 mekansal sınıflandırmaya göre üretilmesini temin etmek için Avrupa Birliğı İstatistik Ofisi (Eurostat) tarafından kısaca NUTS olarak ifade edilen İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) geliştirilmiştir. NUTS temelli veriler Avrupa Birliğı 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 Birliğı’nin bölgesel düzeyde ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla gerekli istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması.
- Bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması.
- Avrupa Birliğı bölgesel politikalarının çerçevesinin belirlenmesi.

NUTS düzenlemesi ile Avrupa Birliğı 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:

1. 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

2. NUTS sınıflandırmasında ülkedeki idari bölümlenmelerin dikkate alınması.
3. 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 (Şekil 1, Şekil 2)

Şekil 1: Düzey-1 Bölgeleri (12 Bölge)



Şekil 2: 26 Düzey-2 Bölgesi ve Kalkınma Ajansları



Düzey-1 ve Düzey-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 istatistikî göstergeler dikkate alınmıştır. Bunun yanında, saha tecrübesi ve gözlem ile desteklenen; tarihi, ekonomik, kültürel ve sosyal bilgi birikimine dayanan uzmanlık inisiyatifine bağlı bir perspektifin de tanımlamanın yapılmasına katkı sağlayan unsurlar olduğu ifade edilmiştir.

## 2.3 Tespit ve Değerlendirmeler

### 2.3.1 Ajansların Kuruluşuna Temel Teşkil Eden, Görev ve Sorumluluk Sahasını Belirleyen Bölge Sınırlarının (Düzyey-2) Gözden Geçirilmesini Gerekli Kılacak Ölçüde Sorunlar Bulunmaktadır

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 Kalkınma 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 ilden (Artvin, Trabzon, Rize, Giresun, Ordu, Gümüşhane) oluşturulmuştur.

**Sosyo-Ekonomik Farklılıklar:** Birbirinden sosyal ve ekonomik açıdan çok farklı iller aynı Düzyey-2 bölgesi içerisinde yer almaktadır. Örneğin; 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 yer alan 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 içinde 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'ncü 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 mevcut durumda, 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 ilin belediyeleri 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 oluşturacağı bölgesel politika ve planların uygulamaya geçmesi ve ajansların daha etkin çalışabilmesi için temel konu; fonksiyonel açıdan bir arada çalışan ve mekânsal olarak bir bütünlük oluşturması gereken Düzey-2 bölgelerinin yeniden düzenlenmesidir. 1982 yılında yapılmış olan Türkiye’de Yerleşim Merkezlerinin Kademelenmesi araştırmasının güncellenmesi gerektiği ve bu araştırmanın Düzey-2 bölgelerinin yeniden belirlenmesinde önemli bir kaynak oluşturacağı düşünülmektedir. Bu araştırmadan elde edilecek bulgularla Türkiye’deki fonksiyonel bölgeler yeniden tanımlanacak olup Düzey-2 bölgelerinin yeniden oluşturulmasında bilimsel bir altyapı sağlanacaktır

Bölgenin kendine özgü sorunları, potansiyeli, gelişme öncelikleri, sosyo-ekonomik özellikleri ajansların bölgesel tecrübeleri ışığında dikkate alınması ve yapılacak analiz sonucunda mevcut 26 Düzey-2 bölge sınırlarının yeniden gözden geçirilmesi gerektiği, bunun yanında kalkınma ajanslarının bölge sınırlarının tespitinde, istatistiki temelli bir yaklaşımın temel belirleyici olması yerine bölgesel kalkınma gerekliliklerine göre bir yaklaşımın tercih edilmesinin daha etkin olacağı değerlendirilmektedir.



### 3. KALKINMA AJANSLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

#### 3.1 Genel Açıklama

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çerçevesinde 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 Kalkınma 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.
- 4'üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde 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.
- 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.

5449 sayılı Kanun 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 Bakanlıkça Kalkınma Ajanslarına yaptırılmaktadır.

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

## 3.2 Tespit ve Değerlendirmeler

### 3.2.1 Kalkınma Ajanslarının Geniş Görev Tanımları ve Faaliyet Alanları ile Mevcut Kaynak ve Kapasiteleri Uyumlu Değildir

Ajansların üstlendikleri temel görevlere bakıldığında, diğer ülkelerdeki kalkınma ajanslarından farklı olarak çok geniş faaliyet alanlarına sahip oldukları görülmektedir. Birçok ülkede faaliyet gösteren bölge kalkınma ajansları genelde belli konulara odaklanmak suretiyle daha sınırlı alanda ve daha büyük bütçelerle işlev görmektedir.

Ülkemizdeki kalkınma ajanslarına verilen görevler göz önünde bulundurulduğunda, faaliyet gösterdikleri bölgelerde arzu edilen sosyo-ekonomik kalkınma ve diğer bölgeler ile olan gelişmişlik farklarının asgari düzeye indirme konusunda yeterli personel ve mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Bu temel görevler, yalnızca ajanslar tarafından değil birçok kurum ve kuruluşun katkısı ile hayata geçirilecek olsa da ajansların bu potansiyeli harekete geçirebilecek alanlarda etkin faaliyet gösterebilecek kadar yeterli kaynağa ihtiyacı bulunmaktadır.

Görev ve görev alanının genişliği karşısında ajanslarının bütçelerine bakıldığında;

- Kanunla kendilerine tahsisi edilmesi gereken merkezi payların raporun ilgili bölümünde belirtildiği üzere ciddi oranda kesintiye tabi tutulması,
  - Yerel yönetimlerden aktarılması gereken payların tahsilatında sorunlar yaşanması,
- gibi nedenlerle ajansların çok sınırlı bütçe imkanları ile faaliyet gösterdikleri görülmektedir.

Kuruldukları yıllardan bugüne kadar, ajansların gider gerçekleştirmelerine bakıldığında, mevcut destek bütçeleri ile bölgesel gelişme ve gelişmişlik farklarının azaltılması konusuna katkı düzeylerinin son derece sınırlı olduğu görülmektedir. Oysa bu iki temel hedef ajansların

varoluş nedenleri arasındadır. Kalkınma ajansları mevcut bütçeleri ile ancak belli sayıda projeyi çalışma programı kanalıyla hayata geçirebilmektedir.

Bütçe kaynaklarının yetersizliği yanında, kaynakların ajanslar arasında dengesiz dağılımı da söz konusudur. Bu durum ajansların temel görevlerini yerine getirmelerini olumsuz etkileyen bir gelişmedir. Ajansların gelir kaynaklarından sadece merkezi bütçeden ayrılan kısmı nüfus, gelişmişlik düzeyleri ve performans değerlendirmesi ölçütlerine göre paylaştırılmaktadır. Kalkınma Ajanslarının merkezi pay dışında belediyeler, il özel idareleri, sanayi ve ticaret odaları ve çeşitli fonlardan gelecek gelir kaynakları ortak bir havuzda toplanıp çeşitli ölçütler esas alınarak dağıtılmamakta, doğrudan bulunduğu bölgenin bağlı olduğu ajansa aracısız olarak aktarılmaktadır. Bu nedenle, geri kalmış bölgelerdeki ajansların bu nitelikli gelirleri, gelişmiş bölgelere oranla oldukça düşük kalmaktadır. Özellikle, büyükşehirlerin bulunduğu bölgeler ile diğer bölgelerin gelirleri arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır.

Kalkınma ajanslarının personel kaynaklarına bakıldığında ise kısıtlı bütçe yapısının ajansların ihtiyaç duyduğu insan kaynağını da sınırladığı görülmektedir. Zira ajans mevzuatı, personel sayısına bütçe ile orantılı limitler getirmekte ve bu nedenle ajanslar ilave istihdam gerçekleştirememektedir. Dolayısıyla yetersiz bir bütçe, beraberinde insan kaynağı sorununu da getirmektedir. Örneğin, birçok ilde, oldukça geniş görevler üstlenmesi gereken yatırım destek ofislerinde çalışan personel sayısı son derece yetersiz olup birçok ilde yasal asgari sayının dahi sağlanamadığı görülmektedir. Yatırım destek ofislerine ilişkin raporun ilgili bölümündeki tespitlerden görüleceği üzere bu eksiklik, ajanslardan beklenen görevlerin yerine getirilmesini olumsuz etkilemektedir.

İnsan kaynakları konusundaki bir diğer değişken ise personel sirkülasyonudur. Az gelişmiş bölgelerde yer alan kalkınma ajanslarından, gelişmiş bölgelere doğru sürekli bir personel sirkülasyonu söz konusudur. Bu nedenle, görece az gelişmiş bölgelerde yer alan kalkınma ajanslarının insan kaynağı imkânı daha da daralmaktadır.

Kalkınma ajanslarına verilen görevler açısından bakıldığında bir diğer kısıt da kurumsal yetkiye ilişkindir. İmar Kanunu gereği bölge planı hazırlama görevi Kalkınma Bakanlığınca ajanslara verilmiştir. Düzey-2 bölge yapılanmasında, ajanslar ve TÜİK dışında faaliyet gösteren başka kurum ve kuruluş bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bölge planındaki hedefler açısından ajansların rolü önem kazanmaktadır. Bölge planlarının özellikle uygulama ve izleme sürecinde ajansların yeterli yetki ile donatılmaması nedenleri ile sorunlar yaşandığı bilinmektedir. Bölge içinde faaliyet gösteren kurumlar nezdinde gerekli yetki ile donatılmadan bölgesel sorumluluğun başarıya ulaşması son derece zordur.

5449 sayılı Kanun'da kalkınma ajanslarına verilen bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi görevi ajansların oldukça geniş bir faaliyet alanında çalışma yürütmesini gerektirmektedir. Bu durum yönetim kurulu kararları ve paydaş talepleri dikkate alındığında Ajansın belli konulara odaklanması noktasında birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Özellikle küçük şehirlerde ve az gelişmiş illerde ajansların personel yapısı itibari ile faaliyet gösterdiği bölgenin beşeri sermaye anlamında önde gelen kurumlarından olması, illerde diğer kurumların faaliyet alanına girmeyen konuların ajans tarafından yürütülmesi talebi ile sonuçlanmaktadır. Bu durum ise ajansların odaklandığı konulara yeterli zamanı ve kaynağı aktarması noktasında bir takım eksikliklere neden olmaktadır.

Kalkınma ajansları mevcut bütçelerinin önemli bir kısmını paydaşlarına mali destek programları yolu ile dağıtmaktadır. Ajansların görev ve görev sahasının çok geniş olduğu ve bütçe kısıtları gerçeği karşısında, bu kaynakların ancak bölge ihtiyaçlarına göre belirlenmiş spesifik alanlardaki sürdürülebilir yapılara ilişkin projelerde kullanılması gerekmektedir. Oysa, bölge planlarının neredeyse her alana destek verecek esneklikte ve genişlikte hazırlanması nedeniyle mevcut kaynaklar çok çeşitli alanlarda destek olarak kullanılmaktadır. Bu durum, ajans kaynaklarının bölgesel gelişmeye olan katkısını sınırlayan en temel nedenlerden birisidir.

Yukarıda belirtildiği üzere, mevcut bütçe ve diğer imkânların yetersizliği karşısında ajansların kendilerine verilen tüm görevleri etkin şekilde yerine getirebilmesi oldukça zordur. Bu nedenle, öncelikle bu uyumsuzluğa neden olan sorunların giderilmesi ve ajansların kendilerine verilen görev ve sorumlulukları ile paralel sağlam bir kaynak yapısına kavuşması gerekmektedir. Görev-kaynak uyumsuzluğu sorunu giderilene kadar, ajansların kendi bölge önceliklerini tespit ederek daha spesifik alanlara yoğunlaşmalarının ve bölgesel kaynaklarını harekete geçirebilecek bir yaklaşımla paydaşlarla bir sinerji yaratacak şekilde görev üstlenmelerinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

### **3.2.2 Ajanslar, Bölgesel Planlama, Tanıtım, İşbirliği, Koordinasyon Sağlama ve Araştırma Yapma Gibi Asli Fonksiyonlarından Ziyade Ağırlıklı Olarak Destek Veren Kurumlar Haline Dönüşmüşlerdir**

Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir bir gelişmenin sağlanması için tarihsel süreçte çok çeşitli politika ve araçlar uygulanmıştır. Ancak uygulanmaya çalışılan birçok bölgesel kalkınma projesi; çoğu zaman bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve hedeflenen gelişme düzeyinin ve ortamının oluşturulmasında beklenen etkiyi doğuramamış ve kapsamlı olarak uygulanma şansı bulamamıştır. Bu nedenle gerek Türkiye'nin tam üye olarak katılmayı hedeflediği Avrupa Birliği ülkeleri ile olan gelir farkı, gerekse ülke

içinde bölgeler arası gelir ve gelişmişlik farklılıkları somut gelişmeler sağlanması gereken önemli bir sorun alanı olarak gündemdeki yerini korumuştur.

Kalkınma ajanslarının işlevleri ve ajanslardan beklenen faydalar 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

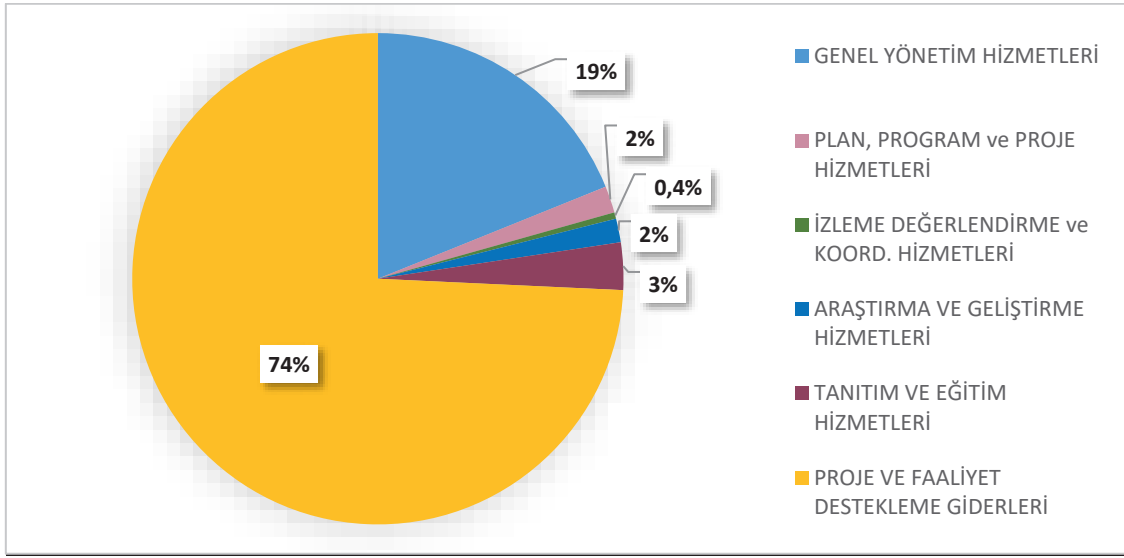
- Ajanslar yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak bütün kaynakları harekete geçirecek ve yerel/bölgesel kalkınma çabalarının etkisini artıracaktır.
- Ajanslar, bütün ilgili tarafları (paydaşları) destekleyecek ve bunlar arasında koordinasyonu sağlayacak, onların faaliyet ve projelerini özellikle bölgesel ölçekte birbirini tamamlar hale getirecektir. Bir diğer ifadeyle, ajanslar uygulayıcı kuruluş ve yerel aktörleri destekleyecek ve bunlar arasında koordinatör, organizatör ve katalizör konumunda olacaktır.
- Ajanslar yerel düzeyde tüm paydaşların planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini artıracaktır.
- Ajanslar bölgelerde ve yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanılmasına yardımcı olacaktır.
- Ajanslar, sağlayacağı proje ve faaliyet desteklerinde kişi, kurum ve kuruluşların eş finansmana dayalı ortak proje üretme kültürü ve yeteneğini geliştirecektir.
- Ajanslar yerel potansiyeli, varlıkları, üstünlükleri ve özgünlükleri küresel pazarlara taşıyacaktır.
- Gelişme zorluğu çeken bölgelerin ve yörelerin girişimcilik potansiyelini harekete geçirip, yönlendirecek, bu alanda faaliyet gösteren kurumlarla aktif işbirliği ve koordinasyonu içinde kritik destekler sağlayacaktır.
- Bölgesel düzeyde kalkınma politikalarının oluşumuna yardım edecek ve bunların stratejik plan mantığıyla hayata geçirilmesini, izlenmesini ve değerlendirmesini sağlayacaktır.
- Ajanslar yerel bilginin merkeze taşınmasında ve sürekliliğinin sağlanmasında çok önemli bir işlev yüklenecekler ve özellikle program ve proje uygulamalarının izlenmesini kolaylaştıracaklardır.
- Ajansların yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına sağlayacağı destek; planların mekansal, bölgesel ve sektörel bütünlüğüne katkı sağlarken, yerel ölçekte bu alanda oluşabilecek teknik açığı da kapatacaktır.

- Ajanslar yerel yönetimlerin normal işlevlerinde bir mükerrerlik veya bir daralma meydana getirmeyecektir. Bilakis onlara teknik ve idari destek sağlayacak, hem planlama, hem de kalkınma amaçlı uygulamalarında onların kurumsal kapasitelerine katkı verecektir. Ayrıca, yerel yönetimler ile yöredeki kamu kuruluşları diğer kurum ve kuruluşlar gibi hazırlayacakları projelerle ajanstan destek alabilecekler, sağlanan desteklerin yararlanıcısı durumuna gelebileceklerdir.
- Ajansların uygulayıcı ve yatırımcı kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi, doğrudan uygulama yaparak mükerrerliklere ve gereksiz yetki çatışmalarına girmemesi esastır.

Bu kapsamda 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.

5449 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan ajansların görev ve yetkileri de kuruluş fonksiyonları paralelinde düzenlenmiştir. Ancak gelinen noktada ajanslar makro nitelikli fonksiyonlarından uzaklaşmış, faaliyet ve projelere destek sağlama görevi ile öne çıkan kurumlar haline dönüşmüşlerdir. Ajansların çalışma birimlerinin de destek sağlama fonksiyonuna göre dizayn edilmiş olup, 2008-2017 döneminde ayrılan bütçe ödeneklerinin dağılımı da bu durumu teyit eder niteliktedir (Grafik 1).



**Grafik 1:** Kalkınma Ajansları Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2017)

Görüldüğü üzere, ajansların kurulduğu tarihten bu yana ödeneklerin % 74 oranında proje ve destekleme faaliyetlerine ayrılmış; koordinasyon, planlama, izleme, araştırma ve geliştirme ile tanıtım hizmetlerine ayrılan ödenekler ise % 7,5 düzeyinde kalmıştır. Ajanslardan beklenen fayda ve işlevlerle çelişki yaratan bu durum, sınırlı kaynaklara sahip olan ajansların asli fonksiyonlarını yerine getirmesini engeller niteliktedir.

Yerinde yapılan denetimlerde ajans yöneticileri, uzman ve destek personelinin ajansların fonksiyonları hakkında görüşleri alınmıştır. Buna göre sınırlı imkanlara sahip olan ajansların bölgesel planlama, tanıtım, işbirliği ve koordinasyon sağlama, veri toplama, analiz etme ve araştırma yapma fonksiyonlarına kanalize olması gerektiği yönünde fikir beyan edilmiştir.

Diğer taraftan ajans fonksiyonlarının iş yüküne göre dağılımları incelendiğinde, faaliyetlere ayrılan zamanın büyük çoğunluğunun destek sağlama ve bunların izlenmesine yöneldiği görülmektedir. Desteklerin % 84'ünü oluşturan "proje teklif çağrısı" yöntemi kapsamında, rehberlerin hazırlanması, teklife çıkılması, başvuruların kabul edilmesi ve değerlendirilmesi ile izleme gibi oldukça bürokratik ve emek yoğun bir aşama söz konusudur. Dolayısıyla, proje teklif çağrısı yöntemiyle verilen destekler ajans iş yükü ve zamanının çoğunu alır hale gelmiştir.

Destek yoğun çalışma yapısı ajansların destek veren kurumlar olarak algılanmasına sebep olmakta, kuruluş amaçları olan asli fonksiyonlarına odaklanamamaları sorununu beraberinde getirmektedir. Kaldı ki ajans bölgelerinde teşvik ve destek sağlamak üzere kurulmuş olan ve bütçeleri ajanslara göre çok daha yüksek tutarlı bu alanda uzmanlaşmış kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır. Örneğin, KOSGEB tarafından Türkiye genelinde 2017 yılında

verilen destek tutarı toplamı 1.588.644.351-TL iken 26 ajansın aynı yılda verdiği destek tutarı 408.001.685-TL ile sınırlı kalmıştır. Ajansların kurulduğu 2008 yılından bu yana 26 ajansın verdiği destek tutarı ise 2.711.923.000-TL'dir.

Destek veren diğer kuruluşların yanında ajans desteklerinin bölgesel gelişmeye olan katkısı son derece sınırlı kalmaktadır. Bu bakımdan destekleme yanında ajansların diğer asli fonksiyonları olan bölgesel planlama, tanıtım, işbirliği, koordinasyon sağlama ve araştırma yapma konularına da odaklanmaları gerektiği değerlendirilmektedir.

### **3.2.3 Kalkınma Ajansları “Sorumlu Olduğu Bölge’de 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, 5449 sayılı Kanun’un 5’inci maddesinde yer alan “*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.

Diğer taraftan bölgedeki kamu yatırımları konusunda da ajansların dolaylı rolleri bulunmaktadır. Bu çerçevede, her yıl Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanan Yatırım Programlarının Uygulanması Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin Kararlarda yer alan Koordinasyona ilişkin 20’nci madde de “*Yatırımların bölge planlarına uyumu ve bölgesel bütünlüğün sağlanması için kalkınma ajansları tarafından gerekli teknik destek sağlanır ve bir değerlendirme raporu hazırlanır. Bu doğrultuda illerin yatırım teklifleri hazırlanan değerlendirme raporu da dikkate alınarak kalkınma ajanslarının yönetim kurullarında görüşüldükten sonra merkeze gönderilir.*” hükmü gereğince her yıl illerin yatırım teklifleri kurumlardan istenmekte ve Yönetim Kuruluna değerlendirme raporuyla birlikte sunulmaktadır. Ayrıca, her 3 ayda bir düzenlenen il koordinasyon kurullarına ajanslar katılarak bölgede

yürütülen büyük ölçekli projelerden 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 kurumsal bir izleme söz konusu olamamıştır.

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

#### **3.2.4 Kalkınma Ajanslarının Temel Görevlerinden Olan “Yerel Yönetimlerin Plânlama Çalışmalarına Teknik Destek Sağlamak” Görevi Yeterince Yerine Getirilmemektedir**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 5’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 ajanslar (BAKA, İZKA, KARACADAĞ, KUDAKA ve ORAN) tarafından ise bu kapsamda bugüne kadar herhangi bir teknik destek sağlanmadığı anlaşılmıştır.

Kalkınma ajanslarına Kanunla verilen bu temel görevin yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasının gerekli 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.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da 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 planlarında 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 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunu'ndan değil 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 ifadesine yer verilmiştir.

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 Kalkınma Bakanlığı'nda olup, yasanın verdiği yetki ile bu görev Bakanlıkça Kalkınma Ajanslarına yaptırılmaktadır.

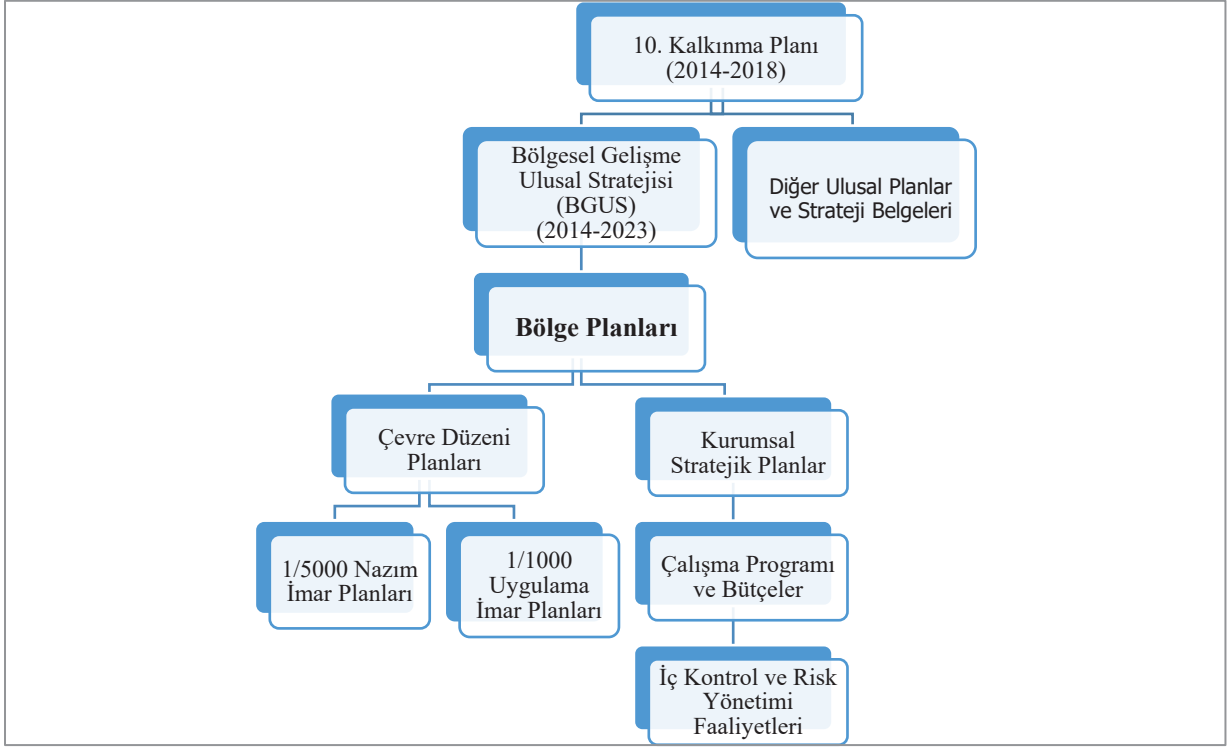
Bölge planlarının hazırlanması konusunda, Kalkınma Bakanlığınca, kalkınma ajansları yetkilendirilmiş olmakla birlikte, bölge planlarının onaylanması konusundaki nihai yetki 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname gereği Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'ndadır.

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 Kanununu 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 3'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 3: 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 ajanslarca bölge planı hazırlanmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da bölge planlamasının tanımına, hazırlanmasına, yürütülmesine ve izlenmesine dair hükümler bulunmasa da, Kanun'un ajansların görev ve yetkilerini düzenleyen 5'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 Son Derece 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 kanun ve ilgili yönetmeliklere göre 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 Bakanlığı ve 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 nasıl bir yaklaşımla hazırlanacağına ilişkin rehber niteliğinde bir düzenleme Kalkınma Bakanlığı 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 yeterince 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 bugüne kadar revizyona gidilmediği gibi revizyon ihtiyacı olup olmadığına yönelik de herhangi bir çalışma yapılmamıştır.
- Bölge planlarında yer alan performans hedeflerinin uygulanabilirlik sorunu bulunmaktadır.
- Ajanslar tarafından bölge planlarının izlemesi ve etki değerlendirmesi yapılmamaktadır.

Yukarıda verilen her bir tespite ilişkin detaylı açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

#### **4.4.1.1 Bölge Planlarının Etkin Şekilde Uygulanabilmesi Açısından Yeterli Mevzuat Altyapısı Bulunmamaktadır**

Ulusal boyutta bölgesel bir yapılanma modelinin tüm yönleri ile işleyebilmesi, bölge planlarından beklenen işlevlerin yerine getirilmesi için öncelikle hukuki düzenlemeler konusunda önemli boşluk ve eksikliklerle, tereddüte yol açacak çakışmaların olmaması gerekir. Ancak hukuki düzlemde tüm modelin kurgulandığı bir yapı işlevsellik kazanabilir.

Kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planlarının bölgedeki tüm aktörlerce hazırlanmasına, uygulanmasına, izlenmesine dair süreçler ile planın uygulanmaması halinde geçerli olacak yaptırımlar hakkında yeterli hukuki ve idari düzenlemeler bulunmamaktadır. Bu boşluk bölge planlarının başarısını olumsuz yönde etkileyen en önemli unsurlardan biridir.

Kapsadıkları alan itibarıyla içerisinde çok sayıda aktörü, dolayısıyla faaliyeti barındıran bölge planlarının kapsamının, görev ve yetki paylaşımının, taraflar arası koordinasyon ve ilişkinin, finansman yönteminin, planın hazırlanma, uygulanma, izleme ve değerlendirme usul ve esaslarının, diğer planlarla ilişkisinin, plan hiyerarşisindeki yerinin tüm yönleriyle düzenleme ihtiyacının karşılanması gerekmektedir.

Bölge planlarının mevcut haliyle bölgesel aktörlerin rol ve sorumluluklarını belirleyen üst bir strateji belgesi olarak görülmemesi bu eksikliğin giderilme çabalarını da olumsuz etkilemektedir. Bölge planının etkin şekilde uygulanmasının önündeki tüm yapısal eksiklikleri giderici mevzuat ihtiyacı giderilmediği takdirde, planlar sadece ajansların yıllık çalışma programları çerçevesindeki ajans faaliyetlerini belirleyen doküman niteliği ile sınırlı kalacaktır.

#### 4.4.1.2 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 İçin Hazırlanmakta ve Bu Durum Plan Yapısında Önemli Sorunlara Neden Olmaktadır

Üst ve alt ölçekli planlar arasında uyumu ve bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olması öngörülen bölge planları, planlama hiyerarşisinde 5 yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanmış Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) ile çevre düzeni planları arasında konumlanmıştır. Dolayısıyla planlama hiyerarşisi gereğince her düzeydeki planın üst ölçekli plan ve stratejilerle gerek süre gerekse içerik açısından uyumlu olması gerekmektedir.

2010-2013 dönemini kapsayan bölge planları 4 yıllık hazırlanmış olmasına rağmen bu yaklaşım değişmiş ve uygulamadaki bölge planları 2014-2023 yıllarını kapsayacak şekilde 10 yıllık hazırlanmıştır. Dolayısıyla, bölge planlarının referans aldığı en üst ölçekli Kalkınma Planı 5 yıllık (2014-2018) hazırlanmasına rağmen gerek BGUS, gerekse bölge planları bu süreyi aşacak şekilde 10 yıllık süreyi kapsamaktadır.

Bu süre uyumsuzluğu ve bölge planlarının uzun vadeli hazırlanması;

- Üst ölçekli planın uygulanması noktasında sorunlar ortaya çıkarabileceği gibi, planlar arasındaki ilişki ve uyumun bozulma riskini de beraberinde getirmektedir.
- Türkiye ölçeğinde hazırlanan kalkınma planlarındaki daha genel hedeflerin daha alt ölçekli bölge planları ile somutlaştırılarak uygulamaya sokulması beklenir. Oysa bölge planlarının kalkınma planlarından 5 yıl daha uzun belirlenmesi plan hedeflerinin uygulamaya geçirilmesini güçleştirecektir.
- Bölge planları kalkınma plan süresini aşacak bir zamanlama yaklaşımı ile belirlendiğinde Kalkınma Planını aşan 5 yıllık süre (2019-2023) için bölge planlarının neyi referans aldığı ve 2019-2023 yıllarında uygulanacak 11. Kalkınma Planı karşısında bölge plan hedeflerinin durumunun ne olacağı soruları gündeme gelmektedir.
- Bölge plan süresinin uzun tutulması ister istemez bu planları daha soyut ve uzun vadeli hedeflere yönelteceği gibi güncel verilerden de koparacağından sık sık revize edilmesi gerekmektedir. Daha soyut ve uzun vadeli hedeflere yönelmiş bir planın bölgesel düzeyde uygulanması zorlaşmaktadır.

#### 4.4.1.3 Bölge planlarının nasıl bir yaklaşımla hazırlanacağına ilişkin rehber niteliğinde bir düzenleme Kalkınma Bakanlığı tarafından yürürlüğe sokulmamıştır

3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8'inci maddesi gereğince, bölge planlarının hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında temel sorumluluk Kalkınma Bakanlığı'nda olup, yasanın verdiği yetki ile bu görev Bakanlıkça Kalkınma Ajanslarına yaptırılmaktadır. Bu yetki devri niteliğindeki hukuki

tasarruf bölge planlarının bölge düzeyinde hazırlanmasına ilişkindir. Bakanlığın bölgesel gelişme sorumluluğu çerçevesinde bölgesel planlama konusundaki eksiklikleri tespit edip gerekli tedbirleri alma sorumluluğu devam etmektedir.

Kalkınma ajanslarının hizmet verdiği 26 bölgeye ait bölge planının hazırlanması, uygulanması, izleme ve değerlendirmesinin Kalkınma Ajanslarınca nasıl yapılacağına, ne tür bir yaklaşım ve metodolojiyle bölgesel planların ele alınacağına ilişkin rehber niteliğinde bir düzenleme yoktur. Her ne kadar bölgeler arasında önemli farklılıklar olsa da, planlama teorisi açısından benzer ilkelerin uygulanması planların etkinliği açısından önemlidir. Bölge planlarının hazırlık süreçlerinde Bakanlık tarafından ajanslara bazı yol gösterici çalışmalar sunulmuş olsa da bu çalışmalarını bahsi geçen düzenleme çerçevesinde değerlendirmek mümkün değildir.

Kalkınma Ajanslarına bölge planı hazırlama çalışmalarında rehberlik edecek bir düzenleme bulunmaması, hazırlanan bölge planlarının içerik açısından birbirlerinden önemli ölçüde farklılaşmasına sebep olmaktadır. Örneğin, bazı bölge planlarında mevcut durum analizine hiç yer verilmeden doğrudan gelişme eksenini ve analizler kısımlarına yer verilmiştir. Aynı şekilde bazı bölge planlarında performans göstergelerine hiç yer verilmez iken, bazılarında göstergelerin rakamsal olarak ifade edilmediği, böylece hedef rakamların belirsiz olduğu görülmüştür.

Yukarıda ifade edilen uygulama farklılıklarının giderilmesi için, bölge planı hazırlanmasına ilişkin kalkınma ajansları tarafından uyulması gereken usul ve esaslar ile bölge planlarında var olması gereken asgari niteliklerin belirlenmesi için Bakanlık tarafından hazırlanacak bir rehber ihtiyacı bulunmaktadır.

#### **4.4.1.4 Bölge Planı, Bölge İçi Gelişmişlik Farkı ve Bölgesel Kalkınmaya Esas Veriler, Güncel ve İhtiyaca Uygun Olarak Üretilmemekte, Bölgesel Veri İhtiyacı Tam Olarak Karşılanamamaktadır**

Uygulanabilir ve sağlıklı bir bölge planı hazırlamanın en temel ayağı bölge düzeyinde yeterli veri setlerinin güncel olarak üretilmesidir. Bölgenin gelişmesine yön verecek nitelik ve kalitede plan hazırlanabilmesi için ilçe ve il düzeyinde geniş veri setleri gerekmektedir. Zira bölge planında yer alan hedef ve göstergeler, bu veriler ışığındaki analizler ve çalışmalar sonucunda belirlenmektedir.

Bölgeye ilişkin güncel, yeterli ve doğru veri setleri bulunmadığı takdirde ulaşılabilen yetersiz ve güncel olmayan veriler üzerinden bölge planları hazırlanmaktadır. Özellikle bölge içi gelişmişlik farkını görebilmek için ihtiyaç duyulan ilçe bazlı veri yeterli düzeyde üretilmemektedir. Oysa bölgeler içerisinde çok farklı kalkınma seviyesinde olan ilçeler bulunmakta ve bu farklılıkların verilerle ölçülebilmesi gerekmektedir. Yeterli politika üretip gerektiğinde politika farklılaşmasına gitmek, buna uygun kaynak aktarmak için veri temini son derece önem taşımaktadır.

Veri konusunda yaşanan sıkıntılar ajansın; gerçekçi verilere dayanan bölgesel gelişme politika ve stratejileri geliştirmesinin, bu kapsamda doğru hedefler ortaya koyan bölge planı hazırlayabilmesinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmesinin önündeki en önemli engellerden birisidir.

Bölge planlarında kullanılan bazı verilerin güncel olmadığına, dolayısıyla sağlıklı olmayan verilere dayanılarak bölge planlaması yapılmak zorunda kalındığına ilişkin çok sayıda örnek gösterilebilir. İstanbul Kalkınma Ajansına ait 2014-2023 yılı bölge planı 2013 yılında hazırlanırken gerekli olan “Türkiye İstatistik Kurumu Bina Sayımı verileri” için 2000 yılı TÜİK verileri esas alınmak zorunda kalınmıştır. Bu durumda, 13 yıl önceki rakamlarla yapılan planlama ve analizlerin ne kadar anlamlı olduğu sorusu gündeme gelmektedir.

TÜİK tarafından üretilen veriler ihtiyacı karşılamadığından, bazı ajanslar kendi girişimleri ile söz konusu verileri temin etmek zorunda kalmaktadırlar. Veri toplama işi son derece teknik ve uzmanlık gerektiren bir alandır. Bu verilerin ajanslar tarafından istenilen düzeyde ve doğru tekniklerle toplanması bu açıdan değerlendirilmelidir. Ayrıca her ajansın aynı konuya ilişkin farklı veri toplama ve analiz tekniği kullanması ajanslar arası farklı sonuçlara ulaşılabilmesine zemin hazırlamaktadır.

Ajansın ilgili kurum ve kuruluşlardan bölge planı hazırlık sürecinde temin ettiği mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşandığı bilinmektedir.

Kalkınma ajanslarının bölge içi gelişmişlik farklarını belirlemede dikkate aldıkları verilerle ilgili olarak tespit edilen eksiklikler şunlardır:

- **Ajanslar, bölge içi gelişmişlik farklarının tespitinde farklı uygulamalardan ve verilerden yararlanmaktadır:** Ajansların temel olarak TÜİK verilerinden yararlandığı görülmekle birlikte, her ajans kullanacağı TÜİK verisini kendi belirlemekte, tüm ajanslar tarafından gelişmişlik farkını tespiti yönelik benzer nitelikli bir veri seti kullanılmamaktadır. 2003 ve 2011 yıllarında yayımlanan “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE)” ile 2004 yılında yayımlanan “İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE)” en sık kullanımı olan veri setleri olup ajanslar bu veri setleri içerisinde gelişmişlik tespiti açısından uygun gördükleri alt bileşenleri esas alarak ölçüm yapmaya çalışmaktadır. Bunun yanında bazı ajanslar bölgede faaliyet gösteren diğer kurum ve kuruluş verileri ile kendi saha çalışmaları sonucunda elde ettikleri verilerden de yararlanmaktadır.

- **Özellikle ilçe düzeyinde yeterli veri üretilmemektedir:** TÜİK tarafından ihtiyaca uygun güncel ilçe verileri üretilmediğinden bölge içi gelişmişlik farkının tespiti güçleşmekte, bunun sonucu olarak da bölge içi gelişmişlik farkını esas alan politika uygulamaları sağlıklı temellere oturamamaktadır. Bazı ajanslar bölge içerisindeki ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik durumlarını tespiti yönelik çalışmalar yapmakta iseler de, birçok ajansta bu nitelikli uygulamaların olmadığı görülmektedir. Bu gibi çalışmalara en güzel örnek DOĞAKA tarafından yapılan çalışmadır. Ajans tarafından ulusal ölçekte gerçekleştirilen SEGE çalışması metodolojisinden yararlanılarak TR63 Bölgesi Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması çalışması gerçekleştirilmiş ve bunun sonucuna uygun olarak Bölge İçeri Gelişmişlik Farklarının Azaltılması Mali Destek Programı'nda desteklenecek ilçeler belirlenmiştir.
- **Bölge düzeyinde ihtiyaç duyulan bazı temel veriler üretilmemektedir:** Bölgesel gelişmişlik için çok önemli olan gelir, istihdam, gelirin sektörel dağılımı gibi temel veriler bölge düzeyinde üretilmemektedir.

Her ne kadar veri boşluğunu kapatabilme adına bazı ajanslar başarılı çalışmalar yapmakta ise de veri üretimi ajansların uzmanlık ve görev kapsamını aşan nitelikte bir iştir. Bu nedenle, ajanslar veri üreten değil, veriler üzerinden nitelikli analizlerle “bilgi” üreten, bölgenin sahip olduğu insan ve kurumsal altyapıyı bu amaçla harekete geçiren kurum konumunda olmalıdır. Yeterli ve karşılaştırmaya uygun veri üretilmemiş olması bölge planlarının etkin şekilde izlenebilmesi için de gereklidir.

Sonuç olarak bölge dinamiklerini tespit etmeye ve izlemeye yarayacak, planlama, strateji geliştirme, tanıtım ve diğer tüm faaliyetleri destekleyecek yeterli düzeyde verinin bulunması önem taşımaktadır. Bölge düzeyinde istenilen yeterlilikte veri üretimi olması durumunda bilimsel verilere ve analizlere dayanan, diğer kurumların dikkate alabileceği düzeyde derinliğe sahip bölge planları hazırlanabilecektir.

Bölgesel gelişme ve bölge içi gelişmişlik politikaları için gerekli olan verilerin Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde yapılacak bir çalışma ile tespit edilmesinin bu sorunların çözümüne katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

#### **4.4.1.5 Bölge Planı Kapsamında Görev Alması Gereken Kurum ve Kuruluşlar Kendi Yönetimsel Sistemlerine Göre Hareket Etmek Zorunda Olduklarından Bölge Planı Kapsamında İşlevsel Olamamaktadır**

Her ne kadar bölge planını hazırlama sorumluluğu ajanslara verilmiş bir görev olsa da bu planların uygulanabilirliği ancak merkezi ve yerel düzeyde diğer kurum ve kuruluşların katkısı ve görev almaları ile mümkündür.

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşra teşkilatları, üniversiteler gibi bölgede faaliyet gösteren diğer kurum ve kuruluşlar kendi yönetsel ve karar mekanizmaları çerçevesinde hareket etmek zorunda olduklarından bütçeleme, planlama, uygulama gibi temel fonksiyonlarını bölge planından kopuk bir şekilde yapmaktadırlar. Bağlı oldukları bakanlık tarafından belirlenen görev tanımlarının dışında, bölge planında yer alan öncelikler doğrultusunda faaliyet göstermelerine yönelik inisiyatif alma kapasiteleri ve yetkileri zayıftır.

Bu nedenle, bölge planı hedeflerinin gerçekleşmesinde rol alması gereken bu kurum ve kuruluşlara bölge planı çerçevesinde her ne kadar rol ve sorumluluk verilmiş olsa da açıklanan yapısal sorunlar nedeniyle plan hedefleri etkin şekilde gerçekleştirilememektedir. Bunun yanında, bu durumun en önemli nedenlerinden birisi de bölge planlarının uygulanması konusunda bölgedeki kurum ve kuruluşların üzerinde yaptırım mekanizmasının bulunmamasıdır.

Bu sebeple bölge içerisinde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar kendi plan ve uygulamalarına odaklanmakta, bölgesel hedefleri içeren bölge planını yeterince dikkate almamaktadır. Zira bölge planlarının herhangi bir bakanlığın faaliyetlerine doğrudan bir etkisinin olmaması sonucunda; bakanlıkların taşra teşkilatları da yıllık plan, strateji ve projelerini oluştururlarken bölge planına gerektiği kadar önem vermemektedir..

Çok boyutlu olan ve kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesi üzerinde risk teşkil eden bu sorunun gerek mevzuat, gerekse uygulama açısından Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde bakanlıklar arası işbirliği ile çözülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **4.4.1.6 Ajanslar Bölge ve Bölge Planlaması Konusunda Yönetmel Bir Kademe ve Kamu Otoritesi Olarak Görülmemektedir**

Ülkemizde kent planlama yönetim birimi olarak belediye, ulusal plan için ise merkezi yönetim (Kalkınma Bakanlığı) varken, bölge planlarının her iki planlama yaklaşımını uyumlaştırma işlevi önem kazanmaktadır. Ancak ajansların yönetsel bir birim olmaktan ziyade koordinasyon görevi üstlendiği ve yerel düzeyde planlama yapan birimler tarafından da planlama konusunda bir erk olarak benimsenmediği gerçeği karşısında bu uyumun yeterince sağlanamadığı söylenebilir.

Zira kalkınma ajansları Türk kamu yönetim sisteminde görece genç ve ayrık kurumlar arasında yer almaktadır. Klasik kamu kurumlarından farklı yönleri nedeniyle de kamu idari yapılanmasındaki yeri henüz yeterince benimsenememiştir. Gerek personel, gerekse mali kaynakları açısından bölgedeki diğer kamu kurumlarına göre daha küçük ölçekli oluşu da bölge planlamasında ki fonksiyonunu diğer kurumlar nezdinde zayıflatmaktadır.

Ajanslar, bölgesel kalkınmanın tüm alanlarında faaliyeti olan kurumlar olarak tasarlandığından görev tanımlamaları çok geniş tutulmuştur. Bu durum beraberinde ajansların

odaklanma ve dış paydaşlar açısından da algı sorununu getirmekte, ajansların planlamacı niteliğinin benimsenmemesine neden olmaktadır.

#### **4.4.1.7 Bölge Planları Bölgedeki Paydaşlar Tarafından Yeterince Benimsenip Sahiplenilmemektedir**

Üretilen bölge planları, ulusal ve bölgesel kaynakların verimli ve etkili şekilde kullanılarak dengeli bir büyüme gerçekleştirebilmesi için bölgesel düzeydeki planlama birimlerince değerlendirilmesi gereken çok önemli kaynaklardır. Kalkınma ajanslarına verilen görevlerin başında bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması ile bölgesel kalkınma konusunda katkı sağlaması gelmektedir.

5449 sayılı Kanun Genel Gerekçesinde de ifade edildiği üzere, bölge planlarında yerel ve bölgesel aktörlerin hem planlama hem de uygulama safhalarında sürekli aktif olması, sahiplenme göstermesi, araştırma ve proje üretme kapasitesi geliştirilmesi ve bunu kurumsallaştırması başarılı bölgesel/yerel kalkınmanın önemli unsuru olarak görülmektedir.

Ajansların görevlerini yapabilmesinin temel şartı, bölgede faaliyet gösteren tüm aktörlerin ajansı ve bölge planını sahiplenebilmesidir. Bu açıdan, bölge planlarının başarılı olabilmesi için gerek hazırlık, gerekse uygulama sürecinde ilgili tüm taraflar arası işbirliği ve koordinasyonun sağlanması ve bu yolla bölgesel aktörlerin planı sahiplenmesi gerekir.

Kalkınma ajansları yanında bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabilecek projelerin asıl uygulayıcıları, belediyeler, il özel idareleri, odalar, üniversiteler, STK'lar ve diğer ilgili kuruluşlar olup, bunların tüm faaliyetlerinin hazırlanan bölge planı ile uyumlu olması son derece önemlidir. Bunun gerçekleşebilmesi için bölgesel planlamada rolü olan aktörlerin planı içselleştirmeleri ve sahiplenmeleri gerekir. Her ne kadar bölge planı hazırlık süreçlerinde ajansların bir çok katılımcılık enstrümanı ile paydaşları dahil etme çabası bulunuyor ve katkıları alınıyor olsa da planın uygulama sürecinde ilgili kurum ve kuruluşlardan yeterli katkı alınmamaktadır.

Bölge planlarının bölgesel aktörlerce yeterince sahiplenilmemesi nedeniyle plana bölgenin planı değil, kalkınma ajansının planı algısı ile yaklaşılmaktadır. Bu bakış açısının yerleşmesinde, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının bu hususta söz sahibi olamamaları, merkezden gelen talimatlar dışında hareket alanlarının zayıf olması ve yerel yönetimlerin planlama fonksiyonunu kendi asli görev alanı olarak görmeleri yaklaşımı etkili olmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, bölge planlarının, plan içerisinde yer alan tüm ilgili kurum ve kuruluşlarca sahiplenilip uygulanabilmesi için öncelikle sorunun nedenleri tespit edilmeli ve bunun giderilmesi için hukuki düzenlemeler dahil tüm şartların oluşturulması gerekmektedir.



#### 4.4.1.8 Çevre Düzeni, Nazım ve Uygulama İmar Planları Bölge Planını Dikkate Alarak Hazırlanmamaktadır

3194 sayılı İmar Kanunu'nda "çevre düzeni planı"; ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen en temel planlardan birisi olarak tanımlanmıştır. Kanun'da, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planlarının ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanması gerektiği düzenlenmiştir.

İmar Kanunu'nun "Planların hazırlanması ve yürürlüğe konulması" başlıklı 8'inci 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 gereğince Çevre Düzeni, Nazım ve Uygulama İmar Planlarının Bölge Planına uygun olarak hazırlanması esastır. Ancak, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından hazırlatılan çevre düzeni planlarında bölge planlarının yeterince dikkate alınmadığı, bunun yanında, bölge planlarının hazırlık sürecinde bazı illerin 1/100.000 ölçekli çevre düzeni planını tamamlayarak yürürlüğe koydukları da görülmüştür.

Dolayısıyla, bölge planları ile mekânsal stratejiler ve çevre düzeni planlarının tamamlayıcı bir nitelikte hazırlanması gerekirken bu hedefin tam anlamıyla gerçekleştirilemediği anlaşılmaktadır.

Bölge Planları, 3194 Sayılı İmar Kanunu çerçevesinde mekânsal planlar kapsamında yer almamaktadır. İmar Kanunu'na 6495 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile eklenen "Arazi kullanımı ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulur" ifadesi sonrası bölge planının kentleşme politikasında etkinliği tartışılır hale gelmiştir. Görüldüğü üzere madde de bahsi geçen planlar arasında bölge planı sayılmamış olup bu durum bölge planının uygulanabilirliğini ve etkinliğini önemli ölçüde azaltmaktadır.

Ayrıca Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 4/1-h ve 6/1 fıkralarında “*Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.*” ifadesi yer almakta olup bölge planları bu kapsama dahil edilmemiştir. Buna istinaden, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmış olmasına rağmen bölge planlarının bu çerçevede yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Bölge planları ile bu plana uygun çevre düzeni ve imar planlarının yasal düzenlemelere uygun olarak uyumlu hazırlanması konusunda ilgili bakanlıklar arasında yeterli işbirliği ve eşgüdümün sağlanarak gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

#### **4.4.1.9 Bölge Planlarındaki Hedeflerin Bölgede Faaliyet Sürdüren Kurumların Stratejik Planlarında Yeterince Yer Almaması Bölge Planlarının Uygulanabilirliğini Zorlaştırmaktadır**

Bölge planlarının merkezi ve yerel düzeydeki tüm kurum ve kuruluşlar için bağlayıcı olmasını güvence altına almak için yeterli olmasa da çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en önemlilerinden biri kamu mali yönetimine yön veren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. 5018 sayılı Kanun'a göre, stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içermesi yönüyle önemli dokümanlardır.

Bu açıdan, stratejik planlar aynı zamanda kalkınma planları, programlar, bölge planları gibi unsurların kurumsal düzeyde en önemli uygulama aracıdır. Kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları gerekliliği de stratejik planların bölgesel kalkınma açısından önemini ortaya koymaktadır.

5018 sayılı Kanun'a dayanarak hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde de “*Plan ve programlarla ilişki*” başlığı altında konu ele alınmış ve “*Kamu idarelerinin stratejik planları, kalkınma planı, orta vadeli program ve faaliyet alanı ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanır*” hükmüne yer verilmiştir.

Benzer şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “*Stratejik plân ve performans programı*” başlıklı 41'inci maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun “*Stratejik plân ve performans plânı*” başlıklı 31'inci maddesinde, stratejik planların bölge plânına uygun olarak hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Tüm bu düzenlemelere rağmen bölge aktörlerinin stratejik planları ile bölge planı ilişkisi yeterince kurulamamıştır. Diğer bir ifade ile bölge planı içerisindeki hedeflerin kurumsal düzeydeki stratejik planlara aktarılmasında yaşanan sorun nedeniyle bölge plan hedefleri tam olarak gerçekleştirilememektedir. Dolayısıyla, bölge planları ile stratejik planlar arasındaki kopukluk bölgesel kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından önemli bir risk oluşturmaktadır.

Ajanslar nezdinde yapılan incelemeler neticesinde, ajansların bölgede faaliyet gösteren belediyeler, üniversiteler, il özel idareleri, ticaret ve sanayi odaları, il müdürlükleri gibi kurum ve kuruluşların stratejik planları ile bölge planları ilişkisine yönelik bir çalışma yapmadıkları görülmüştür. Ajansların tamamına yakını bölgede faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların kendi stratejik plan ve uygulamalarında bölge planını dikkate almadıklarını belirtmişlerdir.

Bunun yanında, Gazıemir ve İzmir Büyükşehir Belediyesi örneklerinde olduğu gibi, bazı kurumların kendi stratejik plan hedef ve öncelikleri ile bölge plan hedef ve önceliklerini ilişkilendirdiği görülse de tüm ajanslar genelinde bu ilişkinin yeterli düzeyde kurulduğu söylenemez.

#### **4.4.1.10 Bölge Planlarında Yer Alan Hedef ve Stratejileri Uygulamaya Yönelik Operasyonel Nitelikli Eylem Planları Bulunmamaktadır**

Ulusal düzeydeki plan hedeflerinin bölge planları yardımı ile bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Bunun için bölge planında belirlenen strateji ve hedeflerin eylem planları ile uygulamaya sokulması gerekmektedir. Böylesine bir uygulama aracı olmadan bölge planlarının hayata geçirilmesi söz konusu olamaz.

Yapılan incelemelerde, bölge planları ile bölgeye özgü genel politika hedeflerinin ortaya konduğu ancak bunların uygulamaya geçirilmesi için eylem planı niteliğinde ara stratejiler ve operasyonel programlar bulunmadığı görülmüştür. Bazı ajanslarda eylem planı niteliğinde çalışmalar yapılmış olsa da etkin şekilde uygulanmadığı ilgili ajanslar tarafından belirtilmiştir. Kamu kaynaklarının bölge düzeyinde etkin şekilde kullanılması için plan hedeflerinin bu yolla uygulanabilir olması önem taşımaktadır.

Her ne kadar kalkınma ajansları bölge planlarına dayanarak hazırladıkları yıllık çalışma programları çerçevesinde faaliyetlerini yürüterek bölge planındaki kendi alanları ile ilgili hedefleri gerçekleştirmeye çalışsalar da, bölge planında rol ve sorumlulukları olan diğer aktörler için uygulanabilir bir eylem planı bulunmamaktadır.

GAP, DAP gibi kalkınma idarelerinin hazırladığı eylem planına benzer şekilde bölge planlarına ilişkin eylem planlarının oluşturulması, planların bir bütün olarak uygulanabilirliğine katkı sağlayacaktır. Zira bölge planlarında belirlenen stratejiler ile uygulama arasındaki bütünlük ve devamlılık ancak bu yolla sağlanabilir.

Diğer taraftan, bölge planlarındaki önceliklerin ve tedbirlerin çok geniş olması odaklanmaya izin vermemektedir. Bölge planlarının bölgesel programlarla operasyonel hale getirilmesinin sağlanması bölgesel gelişme politikalarının uygulanabilmesi için son derece önemlidir.

#### **4.4.1.11 Bölge Planlarının Etkin Şekilde Uygulanmasını Sağlayacak Gerçekleştirilebilir ve Bütüncül Bir Bütçe Sistemi Bulunmamaktadır**

Kalkınma Ajansları koordinasyonunda bölge paydaşlarının da katkısıyla hazırlanan bölge planlarının işlerlik kazanmasının önündeki engellerden birisi de planın bir bütün olarak bütçesinin olmayışı ve kamu yatırım programlarında referans doküman olarak yeterince dikkate alınmayışıdır.

Her ne kadar bazı bölge planlarının içeriğinde bütçelemeye ilişkin bazı hususlara yer verilse de sunulan bütçeleme yaklaşımı 10 yıl gibi uzun bir süre için öngörülmüş olup, ilgili kurumların kaynak aktarma ihtimallerine dayanan, uygulama imkânı olmayan niteliktedir. Planlamanın çok aktörlü yapısı bütçeleme için de geçerli olduğundan, bazı ülkelerdeki tek havuz modeline benzer bir finansman modeli ülkemizdeki kalkınma ajansları için kurulamamıştır. Dolayısıyla, bölge planındaki bir hedefin gerçekleşmesi için gerekli kaynak ancak o hedefi gerçekleştirecek bölgesel aktörün kendi bütçeleme sistemindeki karar mekanizmalarının iradesine bağlıdır.

Bölge planlarının uygulanabilir bütüncül bir bütçeleme modeli içerisinde ele alınamaması planların uygulanabilirliği ve kamu kaynaklarının etkin kullanımı üzerindeki risklerden biridir.

#### **4.4.1.12 Bölge Planlarında Bugüne Kadar Revizyona Gidilmediği Gibi Revizyon İhtiyacı Olup Olmadığına Yönelik de Herhangi Bir Çalışma Yapılmamaktadır**

Bölge planları; İmar Kanunu'nun 8'inci maddesi gereğince sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere Kalkınma Bakanlığı tarafından kalkınma ajanslarına yaptırılan bölgesel politika belgeleridir.

Bölge planlarının, AB uyum sürecine katkısı yanında bölgesel kalkınma, gelişmişlik sorunları gibi ülkenin bölgesel düzlemde çözüm gerektiren sorunlarının belirlenmesi açısından da önemi büyüktür.

2014-2023 yıllarını kapsayan bölge planları Düzey-2 İBBS kapsamında kalkınma ajanslarınca hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Aradan geçen süre içerisinde ülkemizde siyasi, ekonomik, sosyal ve hukuki boyutta çok önemli gelişmeler yaşanmasına rağmen bugüne kadar hiçbir bölge planının gözden geçirilerek revizyon ihtiyacı olup olmadığına yönelik çalışma yapılmaması dikkat çekicidir. Her ne kadar, bölge planları 2014-2023 yılları arasında geniş kapsamlı stratejileri içerecek şekilde hazırlanmış olsa da bölge planlarında belirlenen gelişme eksenleri, öncelikler ve tedbirlerin geçerliliğini koruyup korumadığının izlenmesi ve revizyon

ihtiyacının tespit edilmesi gerekmektedir. Kalkınma ajansları Bakanlık adına bu görevi yerine getirdiklerinden Bakanlıktan bugüne kadar bir talimat ve talep gelmediği gerekçesiyle bu adımı atmadıklarını belirtmektedirler.

Bunun yanında birçok bölgesel politikaya temel teşkil eden ve bölge planına esas mevcut durum analizi çalışmalarının da birkaç ajans dışında güncellenmediği görülmüştür.

Ulusal nitelikteki ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşabilmek için mevcut durum analizine dayanan bölge planları hayati önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu alanlardaki gelişmelerin yakından izlenerek bölge planlarının revizyon ihtiyacı olup olmadığının tespit edilmesi ve varsa gelişen duruma uygun şekilde plan değişikliklerinin yapılması gerekmektedir.

10. Kalkınma Planı doğrultusunda hazırlanan 2014-2023 Bölge Planlarının, yürürlüğe girecek 11. Kalkınma Planı doğrultusunda gözden geçirilerek revizyon ihtiyaçlarının karşılanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **4.4.1.13 Bölge Planlarında Yer Alan Performans Hedeflerinin Uygulanabilirlik Sorunu Bulunmaktadır**

Bölge planlarında on yıllık dönem sonunda ulaşılmak istenen sonuçlarla ilgili performans hedef tanımlamaları yapılmış, bazılarında ise tanımdan sonra hedeflere dair sayısal göstergelere yer verilmemiştir. Ancak plan kapsamındaki kurum ve kuruluşların merkezi düzeyde on yıllık hedeflerinin bulunmaması, daha kısa süreli hedefleri bulunsalar bile bunların bölge düzeyine indirgenememesi neticesinde ajans inisiyatifi ile yapılan hedef tespitleri de anlamını yitirmektedir.

Bölge planlarında yer alan performans göstergeleri incelendiğinde tamamının bölgesel aktörlerin görev alanlarına giren konularda belirlenmiş hedefler oldukları görülmektedir. Öte yandan başka kurumlar adına Kalkınma Ajanslarınca belirlenen bu hedeflerin uygulanabilirliği ve ulaşılabilirliği, ilgili kurumların bölge planlarını ne kadar sahiplendiği ve bunu ne kadar stratejik plan ve performans programlarına yansıtılabildiği ile ilgilidir. İlgili kurumlar tarafından bölge planlarının bir üst politika belgesi olarak benimsenmemesi ve planda yer alan hedeflerin kuruma ait plan ve programlara yansıtılmaması kurum bütçelerinin bölgesel hedeflere göre oluşturulmamasına sebep olmaktadır. Dolayısıyla bölge planında tespit edilen hedefler anlamını yitirmektedir.

#### 4.4.1.14 Ajanslar Tarafından Bölge Planlarının İzlemesi ve Etki Değerlendirmesi Yapılmamaktadır

Bölge planları her ne kadar kalkınma ajansları tarafından hazırlansa da plan hedeflerinin uygulanarak başarıya ulaşması ancak bölge içi aktörlerin katkıları ile olabilmektedir. Bu nedenle planın uygulama sürecinde izlenip değerlendirilmesi gereklidir.

Kalkınma ajansları bölge planı içerisindeki kendi rol ve sorumlulukları açısından bunu yapıyor olsa da, planın geneli üzerindeki izleme ve değerlendirme görevini yerine getirememektedir. Bölge ölçeğinde yapılması gereken bu sorumluluğu üstlenecek başka kurum bulunmadığından yönetsel anlamda izleme ve değerlendirme boşluğu oluşmakta, bu da planların başarısını olumsuz etkilemektedir.

Diğer kurumların çalışmalarının bölge planı ile uyumluluğunun kim tarafından, hangi periyotta, nasıl izlenip değerlendirileceğine ilişkin yeterli ve sistematik mekanizmaların geliştirilmemiş olması başarısı üzerindeki en önemli risk unsurlarından birisidir. Kaldı ki Kalkınma Bakanlığı tarafından da bölge planlarının uygulama süreci sistematik ve yeterince etkin bir yaklaşımla izlenememektedir.

Bölge planlarına esas verilerin güncel ve sağlıklı elde edilmesinde yaşanan sorunlar da etkin bir izleme değerlendirme yapılmasına imkân vermemektedir.

Ayrıca, idari yapı içerisinde ajansların bölge düzeyindeki konumları etkin bir izleme değerlendirme yapılmasının önündeki en önemli etkenlerden biridir. Başta merkezi idarenin bölgedeki taşra teşkilatları olmak üzere, ilgili kurumların çalışmalarının bölge planı ile uyumunun izlenip değerlendirilmesi, aksayan yönler konusunda gerekli tedbirlerin uygulanması için, bu yetki ve sorumlulukları üstlenecek donanımına sahip kamusal bir otoritenin varlığı gerekir. Oysa ajanslar mevcut yasal yetkileri ile bölgedeki aktörler üzerinde izleme ve değerlendirme sorumluluğunu yerine getirebilecek güç ve imkânda kuruluşlar değildir.

Ajanslar tarafından bölge planlarının izleme ve etki değerlendirilmesi yapılmamasına rağmen, Karacadağ Kalkınma Ajansı tarafından uygulanan izleme ve değerlendirme modeli geliştirilebilir iyi örnek uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ajansın Planlama, Programlama ve Koordinasyon birimi öncülüğünde kurulan Bölge Planı İzleme Komisyonları planın hayata geçirilmesi için kalkınma kurulu üyelerinden oluşan ve 7 tematik alandaki (Sanayi, Lojistik ve Enerji Komisyonu, Tarım ve Kırsal Kalkınma Komisyonu, Kültür, Turizm ve İmaj/Tanıtım Komisyonu, Beşeri Sermaye, Eğitim ve İstihdam Komisyonu, Dezavantajlı Gruplar, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Komisyonu, Kentleşme ve Yaşam Kalitesi Komisyonu, Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre Komisyonu) uygulamaların takibini yapmak için oluşturulmuştur. Komisyonlar

marifetiyle Plan'ın hedef ve stratejilerine yönelik "İlerleme Raporları" hazırlanarak Planın uygulama kapasitesinin arttırılmaya çalışılmıştır.

Her ne kadar kalkınma ajansı kurullarının lağvedilmesi sonrası bu süreç işlemese de böylesi bir yaklaşım gerek bölge planlarının izlenebileceği bir mekanizmanın kurulmuş olması, gerekse kurulların bu yolla bölge sorunları ve ajans faaliyetleri ile ilgisinin kurulması açısından iyi bir uygulama örneği olarak değerlendirilmektedir.





## 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 ilk önce 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstatistik 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 bir yapıda dizayn edilmiş yeni bir örgütlenme modelidir.

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” belirtilerek, kalkınma ajanslarının kuruluşundaki gereksinim açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Bu 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 İstatistik Bölge Birimleri (Nomenclature D'unités Territoriales Statistiques) olduğu ve söz konusu bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansların kaldırılmasında Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

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.

5449 sayılı Kanun'un “*Genel koordinasyon*” başlıklı 4'üncü maddesi gereğince ajansların merkezi ve ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Kanun gereğince Bakanlığın ajanslar üzerindeki önemli yetkileri söz konusu olmasına rağmen ajanslar bağlı ya da ilgili kurum/kuruluş değildir.

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 Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dur. 5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinden gelen yetki kapsamında, Kalkınma Bakanlığı tarafından 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 Yetkilerine İlişkin 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, Muhasebeleştirilmesi ile Diğer Hususlara İlişkin Usul ve Esaslar
- Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu ve Ekleri
- Kalkınma Ajansları Satın Alma Rehberi
- Kalkınma Ajansları Proje Uygulama Rehberi

## 5.3 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.

5449 sayılı Kanun çerçevesinde kalkınma ajanslarının merkezden yönetim kuruluşları olmadığı görülmektedir. Her ne kadar Kalkınma 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:** Kanunun 3'üncü maddesinde "*...Ajanslar tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.*" ifadesine yer verilmeyle birlikte bunların özel hukuk tüzel kişisi mi yoksa kamu tüzelkişisi 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 İstatistiki 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, ajansların 5449 kapsamı dışındaki bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi kılınması, onun kamu tüzel kişiliği vasfını etkilememektedir. Zira bağlı kılınan hukuki yapı statünün temel belirleyicisi değildir.

**Ajansların kamu kurumu vasfı:** 5449 sayılı Kanun'da 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 itibariyle 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 Kalkınma Bakanlığı ilişkisi de sui generis nitelikler taşımaktadır. Zira kalkınma ajansları bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı Kanun'da bahsi geçen bağlı, ilgili, ilişkili kuruluş tanımlarından hiçbirine uymamaktadır. Bakanlıkla ilgisi 5449 sayılı Kanunda “ulusal düzeyde koordinasyon” olarak ifade edilmiş olduğundan ajanslar için “Kalkınma Bakanlığının koordinesinde kuruluşlar” demek daha uygun bir yaklaşım olacaktır.

Başbakanlık Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi (KAYSİS)'te yer alan Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sistemine göre Kalkınma Ajansları, Kalkınma Bakanlığı altında “koordine kuruluşlar” olarak yer almaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı Bilgi Bankası sınıflandırmasına bakıldığında Kalkınma Ajansları ilgili veya ilişkili kuruluş olarak adlandırmamış “Devletin Gözetim Ve Denetimi Altındaki Kuruluşlar” başlığı altında değerlendirmiştir. Bütçe yönünden ise ajansların “5018 Sayılı Kanun Dışında Kalan Özel Bütçeli Kuruluşlar” olarak tanımlandığı görülmektedir. Fonksiyona göre yapılan sınıflandırmada da Kalkınma Bakanlığı altında ve “Kalkınma ajansları; Kalkınma Bakanlığının gözetim ve koordinasyonuna tabidir.” şeklinde yer verilmiştir.

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

#### **5.4 Kalkınma Ajanslarının Hukuki İş ve İşlemlerinin Yönetimi**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un ajans personelinin nitelik, statü ve haklarını düzenleyen 19'uncu 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.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'ndeki düzenlemeler de bu sınıflandırmayla uygun olarak uzman personel, destek personeli ve iç denetçi statüleri üzerinden yapılmıştır. Bu statülerin yanında, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 3'üncü, Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nın 24'üncü maddelerinde “hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu uzman” ibaresine yer verilmiş hukuk müşavirliği hizmetlerinin bu konuda görevlendirilmiş hukukçu uzman tarafından yerine getirilmesi benimsenmiştir.

Ajanslardaki hukuki iş ve işlemler ile hukuk müşavirliği görevine ilişkin 5449 sayılı Kanunda ve yönetmeliklerde herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “*Hukuki konu ve uyumsuzluklarda danışmanlık*” başlıklı 30'uncu maddesinde avukatlık ruhsatnamesine ve uzman personel niteliklerine sahip kişiler arasından bir kişinin madde de belirtilen hukuki iş ve işlemleri yapmakla görevli olduğu belirtilmiş, ancak 27.08.2014 gün ve 29101 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği ile bahsi geçen yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

2017 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından güncellenen 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 düzenleme dışında ajans hukuk müşavirinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen başkaca düzenleme bulunmamaktadır.

Bu sınırlı hükümler dışında hukuk müşaviri unvanı, 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 almaktadır.

5449 sayılı Kanun gereğince ajans genel sekreteri ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarını düzenleyen YPK kararlarında alt ve üst limitler belirlenirken “Hukuk Müşavirliğinden Sorumlu Uzman Personel” için de, düzenleme yapılmıştır. 2006 yılına ait YPK Kararında “Hukuk Müşavirliğinden Sorumlu Uzman Personel” ücreti iç denetçi ve uzman personel için belirlenen dilimde yer almışken, 2009 ve 2014 yıllarına ait YPK kararlarında “Hukuk Müşavirliğinden Sorumlu Uzman Personel” in ücreti iç denetçi ile birlikte bir üst limite, Çalışma Birimi Başkanı dilimine çıkarılmıştır.

Görüldüğü üzere YPK kararlarında, hukuk müşavirliği görevi yapan uzman personel, yaptıkları hukuki müşavirlik hizmeti nedeniyle ayrı bir statüde değerlendirilmiş ve maaş rejimi buna uygun belirlenmiştir.

Hukuk Müşaviri unvanı, taşınması gereken şartlar, görev ve yetkileri hususunda yukarıda belirtilenler dışında başkaca bir düzenleme bulunmamaktadır.

## 5.5 Tespit ve Değerlendirmeler

### 5.5.1 Kalkınma Ajanslarının İdare Hukuku Açısından Konumunun 5449 Sayılı Kanunda Açık Olarak Belirtilmemiş Olmasından Dolayı Sorunlar Yaşanabilmektedir

Ajanslar, 5449 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre tüzel kişiliği haiz ve özel hukuk hükümlerine tâbi kuruluşlardır. Söz konusu madde de, Ajansların idare hukuku açısından tüzel kişiliği dışında başka bir tanıma yer verilmemiştir. Kuruldukları günden bu yana ajansların kamu tüzel kişisi olup olmadıkları, kamu kurumu kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği gibi hususlarda tereddütler yaşanmış ve zaman zaman farklı uygulamalar ortaya çıkabilmiştir.

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 5449 sayılı Kanun gereğince ajansın özel hukuk hükümlerine tabi olduğu için kamu kurumu sayılamayacağını, dolayısıyla kamu kurumlarına özgü imar ayrıcalıklarından yararlanamayacağını ileri sürmüştür.

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, karşıdaki 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 yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### 5.5.2 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

5449 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararları ile kurulan kalkınma ajanslarının, ulusal düzeydeki koordinasyonundan 5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi uyarınca Kalkınma Bakanlığının sorumlu olduğu daha önce belirtilmişti. Anılan maddenin (h) bendinde, Kalkınma 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.

Bu görev kapsamında, Bakanlık tarafından yukarıda sayılan yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler yürürlüğe sokulmuştur.

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 Yönetmeliğine de tabi olmadıklarından bu alanda da düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.
- 237 sayılı Taşıt Kanunu'nun ajanslarca uygulanamamasından dolayı ajans taşıtlarına yönelik düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.
- Uygulama birliğinin sağlanması için personelin performans değerlendirme sisteminin belirlenmesi ve Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin ekinde yer alması konusunda düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.
- Personelin görevde yükselme usul ve esaslarına yönelik düzenleme ihtiyacı bulunmaktadır.



- Ajans taşınır ve taşınmaz yönetimine ilişkin düzenleme bulunmamaktadır.
- Taşeron işçilerinin belirsiz süreli iş akdi ile istihdam edilmeleri sonrası ajans personel düzenlemesinde ortaya çıkan boşluk ve farklı uygulamaların yapılacak düzenlemelerle giderilmesi gerekmektedir.
- Ajansların şirket kurması ve şirketlere ortak olması konusunda bir düzenleme olmadığından bazı AB projelerinde duyulan bu ihtiyaç karşılanamamaktadır.
- Kamu Zararlarının nasıl tahsil edileceğine ve sulhe ilişkin detaylı bir düzenleme bulunmamaktadır.
- Temsil Ağırlama giderlerinin nasıl yapılacağına ilişkin tüm ajansları kapsayan bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kalkınma ajanslarının görev kapsamına ilişkin tüm ajansları bağlayacak mevzuat ihtiyaçlarının neler olduğunun tespit edilerek uygulama birliğini sağlayacak şekilde gerekli düzenleyici işlemlerin yürürlüğe sokulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **5.5.3 Kalkınma Ajanslarının Mevzuat Boşluğunu Giderme Yöntemleri Ajanslar Arası Uygulama Farklılığı Başta Olmak Üzere Birçok Soruna Neden Olmaktadır**

Kalkınma ajansları yukarıda belirtilen mevzuat boşluklarını, iç mevzuat çıkarma ya da diğer kamu kurumları için geçerli olan düzenlemeleri “kıyasen uygulama” yoluyla gidermeye çalışmaktadır. Bu yöntemlerin uygulanmadığı alanlarda ise iş ve işlemlere yön verecek hukuki bir düzenleme bulunmamaktadır.

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, kapsamı, kurum ya da kurum niteliği belirtme yöntemi ile belirlenen yasaların ajanslar yönünden bağlayıcı olup olmaması konusunda yaşanan tereddüttür ve mevzuat boşluğudur.

Ajanslar kendi mevzuatlarında düzenlenmemiş, teknik olarak ajansları kapsamayan yasa veya yönetmelikleri kıyasen uygulanma yoluna gitmektedirler. Ancak bu hususta çelişkili bir durum ortaya çıkmaktadır. Ajans mevzuatında düzenleme olan alanlarda boşluk halinde kıyasen uygulanacak kanun hükümleri açıkça belirtilmişken, hiç düzenleme yapılmayan alanlarda düzenleme yapma yetkisi verilen Kalkınma Bakanlığı neyin kıyasen uygulanacağı konusunda sessiz kalmıştır. Örneğin 5449 sayılı Kanunun 27’nci maddesi gereğince ajanslar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma Usul ve Esaslarının 52’nci maddesinde, “Satın alma ve ihale konuları ile ilgili olup da bu düzenlemede belirtilmeyen hususlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu

çerçevesinde yapılan düzenlemeler kıyasen uygulanarak işlem yapılır.” hükmü yer almaktadır. Ancak ajans faaliyetleri konusunda mevzuat boşluğu olan birçok alanda kıyasen uygulanacak mevzuata yönelik düzenleme bulunmamaktadır.

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. Ajansın yapısına uygun düzenleme içermeyen hükümlerin kıyasen uygulanmasında ajanslar arasında farklı yorumlar ve uygulamalar doğması 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 Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanması gerekmektedir.

Tüm bunların yanında, ajansların kuruluş amacı ve öznel yapısı dikkate alınmadan kimi zaman başka kamu kurumları ile aynı düzenlemelere tabi tutulması da uygulama sorunları yaratabilmektedir. Örneğin, 696 sayılı KHK ile eklenen 375 sayılı KHK'nın geçici 23'üncü maddesi uyarınca hizmet alımı personelinin sürekli işçi kadrosuna alınması hususunda ajanslar da kapsama dahil edilmiştir. Ancak ajanslarda kadro yapısının olmaması gibi etkenlerle bahsi geçen yasanın uygulanmasında ilgili kurumlarca ek düzenlemeler yapılması ve görüş verilerek yasa yazmayan yorumların yapılarak uygulamalara ışık tutulması sağlanmıştır. Ancak bu durumun yasa yapma ve uygulama tekniği yönünden uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

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

Kalkınma Bakanlığının 5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (h) 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 bildirimi, harcırah, 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.

Kalkınma Bakanlığının koordinasyon görevi kapsamında ajansların iç düzenlemelerinin kapsam ve içeriklerinin gözden geçirilerek ajansları bu yönde geliştirecek tedbirlerin alınmasının uygun olduğu değerlendirilmektedir.

### 5.5.5 Ajanslarda Hukuki İş ve İşlemlerden Sorumlu Personelin Unvanı ile İlgili Düzenleme Birliği Bulunmamaktadır

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda ajansların hukuk müşavirliği ihtiyacına yönelik hiçbir düzenlemeye yer verilmemiş ve hukuk müşavirliği ayrı bir birim ya da statü olarak ele alınmamıştır. Oysa ayrı tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarında genel olarak hukuk müşavirliği hizmeti gerek içerik, gerekse örgütsel olarak belirlenmiştir.

Ajans mevzuatına bakıldığında Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 3'üncü, Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nın 24'üncü maddelerinde "hukuk müşavirliği hizmetinden sorumlu uzman" ibaresi kullanılmış ancak bu hizmetin içeriğine yönelik düzenlemelere yer verilmemiştir.

5449 sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerde "hukuk müşaviri" olarak tanımlanmayan, işe başlarken sözleşmelerini uzman unvanı ile imzalayan söz konusu personel YPK kararlarında "Hukuk Müşavirliğinden Sorumlu Uzman Personel" olarak adlandırılırken, Destek Yönetim Kılavuzunda, Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminde (KAYS) ve bazı ajans organizasyon şemalarında "hukuk müşaviri" olarak yer almaktadır.

Diğer kamu tüzel kişilerinde olduğu gibi kalkınma ajanslarında da "hukuk müşavirliği" unvanının benimsenmesi, ajans örgütsel yapı içerisinde "hukuk müşavirliği"nin yer alması için gerekli mevzuat değişikliğinin yapılmasının düzenleme birliği açısından gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

### 5.5.6 Hukuk Müşavirliği Görevi ile Ajansın Hukuki İş ve İşlemlerine İlişkin Yeterli Düzenleme Bulunmamaktadır

27.08.2014 tarihine kadar, hukuk müşavirliği işlerinden sorumlu personelin ne şekilde istihdam edileceği, aranan başlıca nitelikler ve temel görevler Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Ajanslardaki hukuki iş ve işlemlere yönelik en kapsamlı düzenleme olan bu Yönetmeliğin "*Hukuki konu ve uyuşmazlıklarda danışmanlık*" başlıklı 30'uncu maddesinde;

*"(1) Ajans, Ajansın hukuki konuları hakkında görüş bildirmek, Ajansın menfaatlerini koruyucu, anlaşmazlıkları önleyici hukuki tedbirleri zamanında almak ve anlaşma ve sözleşmelerin bu esaslara uygun olarak yapılmasına yardımcı olmak, davalarda ve icra ve takiplerde gerekli bilgileri hazırlamak, taraf olduğu davalarda ve icra ve takiplerde Ajansı temsil etmek veya Ajans tarafından hizmet alımı yoluyla temsil ettirilen davaları takip ve koordine etmek üzere, avukatlık ruhsatnamesine ve uzman personel niteliklerine sahip kişiler arasından bir kişiyi, uzman personelin istihdam usullerine uygun olarak görevlendirir.*

(2) *Ajans ihtiyaç halinde, davalarda ve icra ve takiplerde Ajansın temsili bakımından hizmet alımı yoluna gidebilir.*” hükmü yer almaktadır. Ancak, 27.08.2014 gün ve 29101 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği ile bahsi geçen yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlükten kaldırılması ve yerini dolduracak herhangi bir düzenlemenin 27.08.2014 tarihinden bu yana yapılmamış olması ile hukuki boşluk oluşmuş ve bu boşluğu bazı ajanslar kendi prosedürleri, organizasyon şemaları ve iş tanımları ile çözmeye çalışmıştır.

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.

Hukuk Müşaviri unvanı, 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 almaktadır. Bununla birlikte, Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Destekler İçin Destek Yönetim Kılavuzu’nda da Hukuk Müşavirinin destekler yönünden görevlerine yer verilmiştir. Hukuk Müşaviri unvanı, taşınması gereken şartlar, görev ve yetkileri hususunda başkaca bir düzenleme bulunmamaktadır.

İç denetçilikte olduğu gibi ajans hukuk müşavirliği görevinin temel nitelikleri ve görev tanımlarına, ajansların hukuki iş ve işlemlerinin nasıl ve ne şekilde yerine getirileceğine ilişkin detaylı düzenleme ihtiyacının giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### 5.5.7 Vekâlet Ücretlerinin Hukuk Müşavirlerine Ödenmesi Konusunda Ajanslar Arasında Uygulama Birliği Bulunmamaktadır

Dava ve icra takiplerinde ajans lehine hükmedilen vekâlet ücretlerinin hukuk müşavirlerine ödenmesi konusunda ajanslar arasında uygulama birliği olmadığı görülmüştür. Hukuk müşaviri olan 12 ajansın 6'sında konunun bakanlık tarafından netleştirilmemesi nedeniyle ödeme yapılmadığı vekalet ücretinin ajans uhdesinde tutularak müşavirlik görevi yapan personele ödenmediği, diğer 6 ajansta ise (ÇUKUROVA, OKA, DOĞAKA, İZKA, KARACADAĞ, TRAKYAKA) ilgili şahıslara bu ödemenin yapıldığı tespit edilmiştir. Güney Marmara Kalkınma Ajansı gibi bazı ajanslar ise konu netleşmediğinden, tahsil edilen vekalet ücretlerini emanet hesabında bekletmektedir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 164/5 maddesinde "*Dava sonunda, kararla tarifeye dayanılarak karşı tarafa yüklenen vekâlet ücreti avukata aittir. Bu ücret, iş sahibinin borcu nedeniyle takas ve mahsup edilemez, haczedilemez.*" hükmü yer almaktadır. Kalkınma ajansları mevzuatında ya da ajansları da kapsayan genel düzenlemelerde avukatlık Kanununda düzenlenen bu hakka aykırı bir hüküm bulunmamaktadır.

Bilindiği gibi, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler lehine karara bağlanan ve tahsil edilen vekâlet ücretlerinin, dava ve icra takibi yapan kurum avukatlarına nasıl ve ne limit dâhilinde dağıtılacağı Vekâlet Ücretlerinin Dağıtımına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte düzenlenmiştir. Bu yönetmelik çerçevesinde, bahsi geçen kamu kurumlarının hukuk birimlerinde çalışanlara, belirlenen oran ve limit dâhilinde Avukatlık vekâlet ücreti dağıtılmaktadır. Her ne kadar kalkınma ajansları bu yönetmelik kapsamına girmese de A7.vukatlık Kanunundan gelen mesleki hakkın kullanımının ve limitlerinin bir idari düzenleyici işlemlerle belirlenmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Sonuç olarak, Kalkınma ajanslarındaki hukuk müşavirliği görevini yürüten uzmanlar baroya kayıtlı ve sigortalı çalışan avukatlar olduğundan, dava ve icra takipleri sonunda elde edilen karşı taraf vekâlet ücretinin gerekli kesintiler yapılarak -bu konuda yapılacak düzenlemeye uygun olarak- hukuk müşavirlerine ödenmesi gerektiği ve Kalkınma Bakanlığının koordinasyon görevi çerçevesinde, ajanslarda vekâlet ücreti ödemesindeki farklı uygulamalara son vermesi ve bahsi geçen yönetmelik paralelinde gerekli düzenlemeleri yapması gerektiği değerlendirilmektedir.

## 6. KALKINMA AJANSLARININ ORGANİZASYON YAPISI

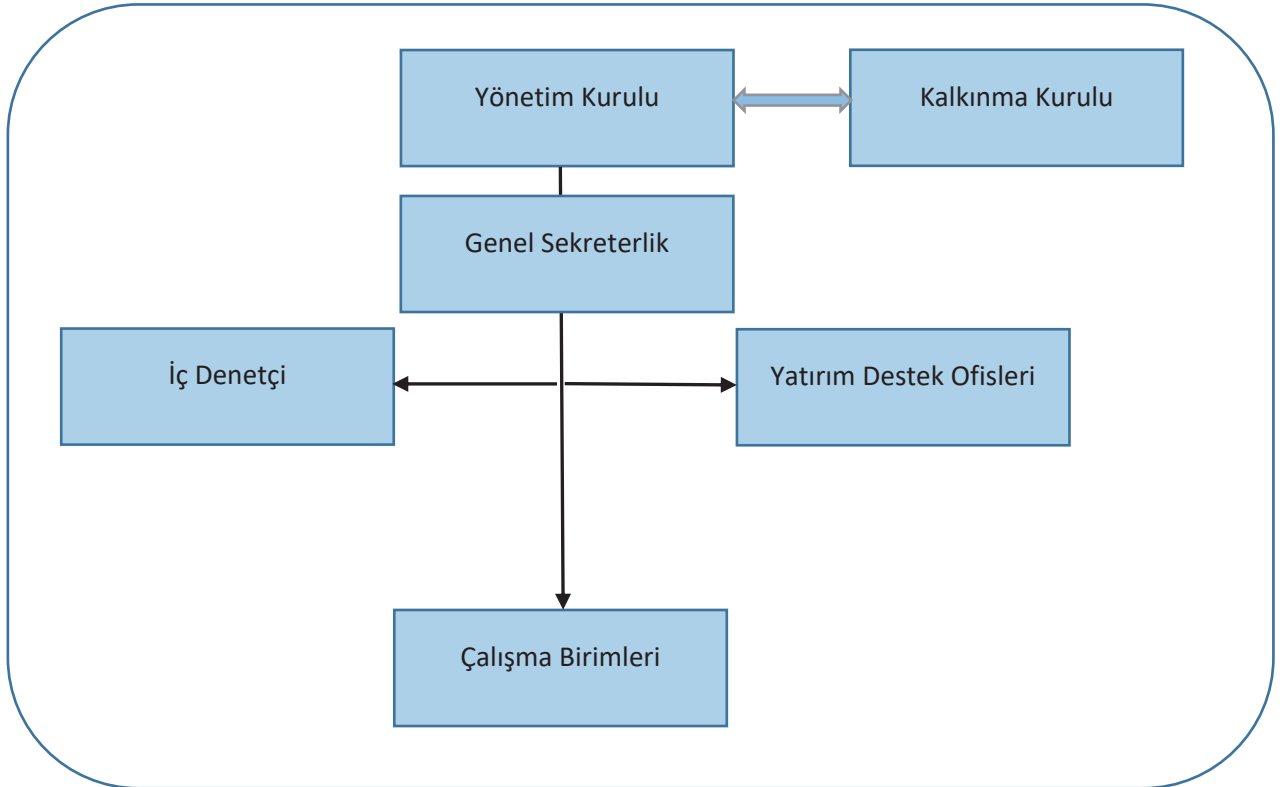
### 6.1 Genel Açıklama

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

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

Ülkemizde 5449 sayılı Kanun ile kurulan ajansların organizasyon yapısı konusunda EURADA tanımına uygun hareket edilmiş, Kanun'un 7'nci maddesinde ajansların teşkilat yapısına yer verilmiştir (Şekil 4).

Şekil 4: 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 5449 sayılı Kanun'un 8 ve 9'uncu 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.

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir.

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 Kalkınma Bakanlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

5449 sayılı Kanun'da sayılan görevlere ilaveten, Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nda "*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.*" ifadelerine yer verilmiştir.



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 illerdeki kurullardan üç üye, ajans yönetim kurulu içerisinde yer alarak karar mekanizmasında rol almaktadır.

5449 sayılı Kanun'un "Denetim" başlıklı 25'inci maddesine göre iç denetim raporları yönetim kurulu yanında kalkınma kuruluna da sunulmakta ve ajansın danışma organı olan kurul ajansın iç işleyişinden haberdar olabilmektedir.

## 6.2.1 Tespit ve Değerlendirmeler

### 6.2.1.1 Tek İlden Oluşan Üç Ajans Dışındaki Diğer Ajansların Kalkınma Kurulları 2016 Yılından Bu Yana Yeniden Oluşturulmadığından 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 üyelere üçü kalkınma kurulu tarafından seçilen üyelere olmaktadır.

Bu sorunu gidermek açısından Kararın birinci 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 halihazırda 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 bölgelerde yeniden oluşturulmasına ve faaliyete geçmesine rağmen diğer 23 ajansda 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.

Kalkınma kurullarının kendilerine verilen görevleri etkin şekilde yapabilmelerini sağlamak için daha fonksiyonel şekilde yeniden oluşturulması gerekmektedir.

### **6.2.1.2 Tek İlden Oluşan Üç Ajansın Kalkınma Kurullarını Yeniden Belirleme Süreci Etkin Şekilde Yürütülmemiştir**

Kalkınma kurulları 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca oluşturulmakta ve kalkınma ajanslarının danışma organı olarak faaliyet göstermektedir.

19.08.2016 tarihinde yürürlüğe giren 2016/9112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kuruldukları tarihten itibaren faaliyet gösteren ajans kalkınma kurulları fiilen kaldırılmış ve bugüne kadar da üç ajans dışında yeni kurul yapıları oluşturulmamıştır.

Tek ilden oluşan üç ajansın (İstanbul, Ankara, İzmir) yönetim kurullarının çalışabilmesi amacıyla, sadece bu üç ilin kalkınma kurulları 6 Aralık 2017 tarih ve 30262 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2017/10800 sayılı "*Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi Hakkında Karar*" ile farklı bir yaklaşımla yeniden belirlenmiş ve kurullar faaliyete geçmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yer alan tabloda, her üç il için ayrı ayrı kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları belirlenmiştir. Buna göre, yeni oluşturulan kurullar valiliklerce belirlenecek üçer belediye ve kaymakamlık yanında ismen belirtilen 25 ayrı temsilciden oluşmaktadır. Dolayısıyla, önceki kurul yapılarında her üç il ajans için 100 olan üye sayısı 31'e düşürülmüştür.

Yeni kalkınma kurulu oluşturulmasındaki süreç Kalkınma Bakanlığının 07.06.2017 tarih ve 44489265106.03E.2646 sayılı yazısına istinaden yürütülmüştür. Kalkınma Bakanlığının yazısı ile yönetim kurulunun etkin çalışmasını teminen tek ilden oluşan bölgelerde yeni kalkınma kurulu üye listelerinin belirlenmesinin uygun görüldüğü; ilgili kurum ve kuruluşlara uygun vasıtalar ve ajans internet sitesi aracılığıyla gerekli duyuruların bir hafta süreyle yapılarak, kalkınma kurullarında görev almak isteyen kurum ve kuruluşların taleplerinin alınmasının uygun olacağı; yeni kurulda temsil edilecek kurum ve kuruluşlara dair bilgilerin, il valiliklerinin yazılı görüşleri alınarak öncelik sırasına göre Kalkınma Bakanlığı'na gönderilmesi gerektiği bildirilmiştir.

Bu yazıya istinaden ajanslar, bir hafta süreli duyuru yapmak suretiyle kurulda yer almak isteyen kurum ve kuruluşların taleplerini almış, asil ve yedek taslak listeleri oluşturarak il valilerinin görüşüne sunmuş ve valilikçe uygun görüş verilen listeleri Kalkınma Bakanlığına teklif liste olarak göndermişlerdir. Bakanlık tarafından gönderilen listeler üzerinde çok az değişiklik yapılmış ve sonucunda yeni kurul yapısında temsil edilecek kurum ve kuruluşlar Bakanlar Kurulu kararı olarak yayımlanarak üç ajansın kurulları göreve başlamıştır.

Bu sürece yönelik yapılan incelemede, İstanbul Kalkınma Ajansında 54 başvuru alındığı ve başvurular arasından 25 asil ve 5 yedek üyenin seçilerek Bakanlığa gönderildiği görülürken İzmir’de toplam 99 başvuru alınmış ve başvurular arasından 25 asil ve 5 yedek üye seçilerek Bakanlığa gönderilmiştir.

Kalkınma kurullarının oluşum sürecine yönelik yapılan denetim çalışmaları sonucunda aşağıdaki tespitlere ulaşılmıştır:

- Kalkınma kurullarının 5449 sayılı Kanunun 9’uncu maddesi uyarınca tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini seçmek görev ve yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, yönetim kurulunun etkin çalışmasını teminen yalnızca bu üç il kalkınma kurulları yeniden teşkil edilmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde üye sayısının 100’den 31’e düşürülmesi ve yeni üyelerin belirlenmesi dışında kurulların işlevselliğini arttıracak başkaca bir düzenleme yapılmamıştır.
- Bir kamu kurumunun danışma organına temsilci verecek kurumların seçiminin duyuru esasına dayanması ve bu duyurunun 1 haftalık süre kısıtı ile internet, twitter vb. araçlarla yapılması kurul oluşumunun başarısını olumsuz etkilemiştir. Birçok kurum ve kuruluş bu duyurulardan haberdar olmadıklarından başvuru yapamamışlar, ancak ajans sayfasını takip eden ya da farklı kanaldan bilgi sahibi olan kurum ve kuruluşlar başvuruda bulunmuştur. Dolayısıyla, kurulda yer alması beklenen ancak bu duyurudan haberdar olamayan aktörler devre dışı kalmış ve kurullar sınırlı sayıda başvuru arasından oluşturulmuştur. Zorunlu olmamasına rağmen İzmir Kalkınma Ajansı, ilgili gördüğü tüm taraflara yazı yazarak haberdar etmiş ve başvuru sayısı 99’a ulaşmıştır. İstanbul Kalkınma Ajansı ise Bakanlık yazısına istinaden yalnızca sosyal medya ve internet yolu ile duyuru yapmış ve başvurusu sayısı 54’de kalmıştır.
- Kalkınma kurulunun etkin çalışması açısından temsil edilmesi gerekli olan bölgesel aktörlere yönelik herhangi bir kriter ve yeterli limit getirilmediğinden seçim işlemi bu açıdan yetersiz kalmıştır. Yalnızca valiliklerce belirlenecek 3 belediye ve kaymakamlık temsilcisi ile toplam teklif edilecek sayı belirtilmiş bunun dışında

herhangi bir ölçüt getirilmemiştir. Bu durum, kurullardaki demokratik temsil dengesini olumsuz etkilemiştir. Dolayısıyla, yeterli ve objektif kriterler seçim sürecinde kullanılmadığından temsil edilmesi gerekli olan bölgesel aktörlere yeterince yer verilememiştir. Örneğin, sivil toplum kuruluşu olarak kurula temsilci göndermesine karar verilen bir vakfın ya da derneğin hangi kriterlere dayalı olarak seçildiği belli değildir. Aynı şekilde bölgede yer alan üniversiteler içerisinde neden bazı üniversitelerin seçildiği bazılarının başvurularının sonuçsuz kaldığı anlaşılamamıştır. Dolayısıyla, kurul listelerinin subjektif değerlendirme sonucunda oluşturulması riski ortaya çıkmıştır.

- Kurullarda yer alacak ve vali tarafından seçileceği ifade edilen 3 Belediye ile 3 Kaymakamlığın hangi kriter esas alınarak belirleneceğine ilişkin de bir düzenleme bulunmamaktadır. İllerde kalkınma kuruluna seçilemeyen birçok belediye ve kaymakamlık neden kurula temsilci gönderemediklerini, listeye girenler ise neden girdiklerini bilme imkânına sahip olamamışlardır.
- Kalkınma kurullarındaki üyelerin belirlenmesinde il valilerinin ajans yönetim kurulu başkanı sıfatıyla alınan başvurulardan hangi kurum ve kuruluşların seçileceğine; diğer taraftan da Bakanlık yazısına istinaden oluşturulan teklif listesine il valisi sıfatıyla görüş verme konusunda yetkileri bulunmaktadır. Görüldüğü üzere, bu üç ildeki kalkınma kurulu üye yapısının oluşturulmasında il valileri belirleyici konumda olmuştur. Bakanlık tarafından da kalkınma kurulu üyelerinin seçimine ilişkin temel kriterler belirlenmediğinden il valilerinin yetki kullanım alanları daha da geniş tutulmuştur. Dolayısıyla yeni kurul yapılarının oluşumunda merkezi yönetimin mutlak belirleyici rolü olduğu görülmektedir.
- Tablo 5'te gösterilen il kalkınma kurullarındaki kurum ve kuruluş dengesine bakıldığında, üç ilin çok farklı temsil yaklaşımı sergilediği görülmektedir. Örneğin, İstanbul ili kalkınma kurulunda hiçbir Organize Sanayi Bölgesi ve teknokent temsil edilmezken, Ankara bunların temsiline daha geniş yer ayırmıştır. İstanbul Kalkınma Kurulunda zorunlu olan 3 kaymakamlık dışında kamu kurumlarının bölge ve il müdürlüklerine yer verilmemiştir. Ankara da ise devlet üniversiteleri kurulda yer almamış, üniversite temsili 2 özel üniversite ile sağlanmıştır. Bunun yanında, bazı üniversitelerin teknoloji geliştirme bölgesi şirketlerine yer verilmiştir.
- Kalkınma Kurullarına önemli ölçüde katkı sağlayabilecek kurum ve kuruluşların bir kısmına yer verilmediği görülmüştür. Örneğin, İzmir Kalkınma Kurulunda özel teşebbüsün en önemli temsil gücüne haiz İzmir Ticaret Odası ile Ege Bölgesi Sanayi Odasına yer verilmemiştir. Benzer şekilde, İstanbul'da vakıf ve derneklerin temsiline ağırlık verilirken, Boğaziçi Üniversitesi ve Marmara Üniversitesi gibi

üniversiteler kurulda yer alamamış, diğer üniversitelere göre görece daha yeni ve küçük olan özel üniversitelere kurulda yer verilmiştir.

**Tablo 5: Üç Büyük İlde Kalkınma Kurulu Temsil Yapısı**

TEMSİLCİNİN NİTELİĞİ		İSTANBUL	ANKARA	İZMİR
<b>Kamu Kurum ve Kuruluşları</b>	İl Müdürlüğü		1	5
	Bölge Müdürlüğü		1	
	Kaymakamlık	3	5	4
	Mahalli İdare Birliği			
	Diğer Kamu Kurumları			
	<b>TOPLAM</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<b>Üniversiteler</b>	Devlet Üniversitesi	4		5
	Özel Üniversiteler	3	2	2
	<b>TOPLAM</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
<b>Mahalli İdareler</b>	İl Özel İdaresi			
	Belediye	3	5	5
	Köy			
	<b>TOPLAM</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Sivil Toplum Kuruluşu</b>	Dernek	5	5	2
	Vakıf	6	2	
	Sendika			
	Kent Konseyi			
	<b>TOPLAM</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>
<b>Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşu</b>	Oda	2	2	2
	Borsa			1
	Diğer Meslek Kuruluşu	2		1
	<b>TOPLAM</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
<b>Özel Sektör</b>	Organize Sanayi Bölgesi		3	2
	Teknokent		4	
	İş Geliştirme Merkezi			
	Birlik	3		1
	Gerçek Kişi			
	Özel İşletme/Şirket			1
	Kooperatif		1	
	<b>TOPLAM</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>4</b>

Kalkınma kurullarının oluşturulmasındaki temel amaç; bir yandan bölgedeki yerel potansiyeli harekete geçirmek üzere, kamu ve özel kesim ile sivil toplum kuruluşları arasındaki iş yapabilme kapasitesini artırarak bölgenin gelişmesinde yerel tarafları söz sahibi yapmak; diğer yandan da, bölgede demokratik katılımçılık, paylaşım ve işbirliği kültürünü yerleştirerek bunu kurumsal bir çerçeveye oturtmaktır.

Bu nedenle, Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları'nda "*kalkınma kurulunun işleyişinde demokratik ilkeler doğrultusunda adalet, eşitlik, düşünce ve ifade özgürlüğü ve katılımcılık ile iller ve kesimler arasında dayanışma ve uzlaşmanın esas*" olduğu hüküm altına alınmıştır. Diğer iller için önümüzdeki günlerde oluşturulacak kalkınma kurulu temsilinde bu esaslar çerçevesinde bir yöntemin yaklaşımının belirlenmesi, üç il için oluşturulan kalkınma kurulu seçim sürecinde yaşanan eksikliklerden çıkarılan tecrübe ışığında etkin bir kalkınma kurulu yapısının oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### 6.3 Yönetim Kurulu

Ajansın karar organı olan 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 toplanmaktadır.

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 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 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 Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek
- Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına 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

## 6.3.1 Tespit ve Değerlendirmeler

### 6.3.1.1 Kalkınma Ajanslarının Mevcut Yönetim Kurulu Yapısı Bölgesel Temsil Açısından Yeterli Değildir

5449 sayılı Kanun'un 10'uncu 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 ajansta 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 dahil 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.

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 yapısı mevcut tecrübeler ışığında yeniden gözden geçirilerek il ve bölgesel koşulları dikkate alan bir yapıya geçilmelidir. Bu kapsamda il genel meclisi başkanlarının kurul üyesi olma uygulamasının yeniden 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 Kurulu Üyeleri Zaman Zaman Bölgesel Düzeyde Karar Almaya Odaklı Bir Yaklaşım Sergilememektedirler

Ajansların karar organı olan yönetim kurulu içerisinde kamu temsilcileri bulunduğu gibi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de yer alabilmektedir. 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesine göre ajansların karar alma organı içerisinde özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine yer verilmesinin amacı; kamu-özel sektör ortaklığı anlayışını teşkilat yapısına yansıtmak, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bölgesel ve yerel kalkınmada hem sahiplenmesini, hem de sorumluluğunu geliştirmektir. Bölgesel ölçekte katılımcı bir anlayışla tasarlanan bu yapının karar alma ve uygulama aşamalarında işbirliği ortamı sağlayan ortak bir platform oluşturması hedeflenmiştir.

Bölge anlayışındaki yeni yapılanma modeline ait mantığın bölgedeki tüm aktörler tarafından kavranması ve buna uygun ortak kararlar alınması son derece önemlidir. Ajansların bölgelerinde yeterince tanınmaması ya da bölgedeki kurum ve kuruluşların bölge mantığına uygun hareket etmemeleri süreci olumsuz yönde etkilemektedir. Ancak uygulamada yönetim kurullarının da bölgesel karar almaya odaklı bir bakış açısıyla yönetim modeli sürdürdüklerini söylemek oldukça güçtür. İcra organı olan genel sekreterlik ajans faaliyetlerini bölgesel ölçekte tasarlayabiliyorken, özellikle birden fazla ili kapsayan ajanslarda yönetim kurulu üyelerinin temsil ettikleri il düzeyinde bir yaklaşımla karar alma yönünde yetki kullandıkları görülmektedir. Güdümlü proje desteklerinde sıkça rastlanan bu durum, bölge planlamasının uygulanabilirliğini zayıflatmakta ve ajansların kuruluş amaçlarına ters düşmektedir. Bölgesel düzeydeki yeni yapılanma modelinin sürdürülebilirliği için tüm tarafların bakış açılarını değiştirmesi yönünde çalışmalar yapılmalı, ajansların bölgesel düzeydeki yönetselliğine işlerlik kazandıracak ortak karar alma mekanizmaları oluşturulmalıdır.

### 6.3.1.3 Yönetim Kurulunun Mevzuat Gereği Her Ay Toplanma Zorunluluğu Uygulamada Çeşitli Sorunları Beraberinde Getirmektedir

Ajansın her türlü faaliyeti ile ilgili nihai karar organı olan yönetim kurulunun görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanun'un 11'inci 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 5449 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Yönetim kurulunun Kanun'da verilen görevleri yerine getirmek üzere, Kanun'un 10'uncu maddesinin 8'inci fıkrasındaki "*Yönetim kurulu* , ...

*her ay en az bir kere toplanır.”* hükmüne istinaden her ay en az bir kere toplanması öngörülmüştür.

Sayıştay Başkanlığının 2016 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda yönetim kurullarının 2012-2016 yıllarını kapsayan dönemde Kanun’da öngörülen sürelerde toplanmadığı yönünde bulguya yer verilmiştir. 2017 yılı denetimlerinde de incelenen bu konuyla ilgili olarak, ajanslarda güvenlik, mevsim koşulları, yönetim kurulu üyelerinin iş yoğunluğu, gündem olmaması gibi gerekçelerle ya da zaman zaman herhangi bir sebep olmaksızın toplantı yapılmadığı tespit edilmiştir.

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.

#### **6.3.1.4 Yönetim Kurulu Toplantılarına Katılım Oranı Düşük Olan Üyelerle İlgili Sorgulama Yapılmamaktadır**

5449 sayılı Kanun’un 10’uncu 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 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 oluşmaktadır.

19.09.2009 tarih ve 27353 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 1’inci maddesinde *“31/5/2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karara aşağıdaki ek madde eklenmiş ve aynı Karara ekte yer alan “Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları” Ek-1 olarak ilave edilmiştir”* denilmektedir.

Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları’nın 13’üncü maddesinin 3’üncü fıkrasına göre, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin bütün toplantılarda hazır bulunmaları esastır. Kurul üyelerinden mazeretleri nedeniyle toplantıya katılmayacak olanların mazeretlerini toplantıdan önce yazılı olarak yönetim kuruluna bildirmeleri gerekmektedir.

Yerinde yapılan denetimlerde, kurul üyelerinin toplantılara katılım durumları incelenmiş, bazı üyelerin toplantılara katılım oranlarının son derece düşük olduğu görülmüştür. Bu üyelerin hangi gerekçelerle toplantılara katılmadığı sorgulanmış ancak mazeretlerine dair

yönetim kuruluna bir bildirim yapmadıklarından bunun sebepleri tespit edilememiştir. Yönetim kurulu başkanlıkları tarafından da sorgulanmayan bu süreç, geniş katılımlı karar almayı engellediği gibi katılım sağlamayan üyenin temsil ettiği kurumunda katkısını da engellemektedir.

Ajansların ve bu doğrultuda yönetim kurullarının oluşturulma amaç ve felsefeleri dikkate alınarak toplantılara mazeretsiz olarak katılmamayı sürekli hale getiren üyelerin durumları ile ilgili inceleme yapılması, kurul başkanlığı tarafından da konunun takibinin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### **6.3.1.5 Yönetim Kurulu Üyeleri Mevzuata Aykırı Olduğu Halde Temsilcisi Oldukları Kurum ve Kuruluşların Projeleri ile İlgili Oylamalara Katılıp Görüş Bildirmekteyler**

5449 sayılı Kanununun 10'uncu maddesinde yer alan hükme göre 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 katılamazlar.

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 2016 ve 2017 yıllarına ait yönetim kurulu kararları incelenmiş, ajansın tamamında zaman zaman yönetim kurulu üyelerinin temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından sunulan projeler hakkında yapılan oylamalara katıldıkları ve görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Bunların bazılarında yönetim kurulu ancak karar yeter sayısı ile toplanmış ve alınan bazı kararları oylamaya katılamayacak olanlar da imzalamışlardır. Kurulun bu konularla ilgili karar yeter sayısına ulaşamamasına neden olan bu durum karara bağlanan konuların hukuken geçerliliğini sorgulanır hale getirmektedir. Özellikle yerel yönetim temsilcilerinin, ajansa kendi kurumu adına sundukları projelerin karar toplantılarına katılarak oy kullanmaları söz konusu olabilmektedir. Bu konuda en çarpıcı örneklerden birisi yönetim kurulunda ticaret ve sanayi odası başkanı sıfatı ile bulunan kişinin odaya ait bir taşınmazın ajansa satış kararına kendisinin katılmasıdır. 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.

## 6.4 Genel Sekreterlik

Genel Sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Genel Sekreter, Yönetim Kurulu kararı ve Bakanlığın onayı ile görevlendirilir. Bakanlığın, Yönetim Kurulu tarafından sunulan adayı Genel Sekreter olarak uygun bulmaması halinde Yönetim Kurulu, bir başka kişiyi Ajans Genel Sekreteri olarak Bakanlığa teklif eder.

### Genel Sekreterin Nitelikleri

- Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak.
- Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak.
- 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 olmak.

### Genel Sekreterin Görev ve Yetkileri

- Yönetim kurulu kararlarını uygulamak
- Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak
- Ajans gelirlerini toplamak, 4'üncü maddeye göre 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 Vekaleten Görevlendirmeler Rutin Uygulama Haline Dönüşmüştür

Personel Yönetmeliğinin “Vekalet” başlıklı 21’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 vekalet halleri için ise Yönetim Kurulu Başkanına durum derhal bildirilir.*” hükmüne yer verilmektedir. 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 vekaleten görevlendirme yapılabilmesi söz konusudur.

Yerinde yapılan denetimlerde, vekalet uygulamasına ait detaylar incelenmiştir. Buna göre ajansların büyük çoğunluğunda genel sekreterlik ve birim yöneticiliği (birim başkanlığı ve YDO koordinatörlüğü) kadrolarına asaleten görevlendirme yapılması yerine vekaleten görevlendirme yolu seçildiği görülmüştür. Mevcut durumda 11 ajanstaki genel sekreterlik görevi vekaleten yürütülmektedir. Ajansların kurulduğu tarihten bu yana OKA hariç tüm ajanslarda asaleten görevlendirme yapılmaksızın belirli aralıklarla genel sekreterliğe vekalet uygulamasına başvurulmuştur. Hali hazırda genel sekreterliğin vekaleten 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 vekalet görevinin kamu görevinin etkinliğini olumsuz yönde etkileyen dezavantajlı yönleri aşağıda sıralanmaktadır:

- Vekaletin 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 vekaleten idare ediliyor oluşu, kamuoyu nezdinde ajanslara yeteri kadar önem verilmediği görüşünü güçlendirmektedir.
- Vekalet 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.

Diğer taraftan genel sekreterlik yardımcılığı kadrosunun ihdas edilmesinin vekalette yaşanan sorunlara çözüm olabileceği ve katkı sağlayabileceği ajanslar tarafından dile getirilen bir husus olup, konunun değerlendirilmesi önerilir. Vekaleten görevlendirmelerdeki yukarıda sayılan riskleri ortadan kaldırmaya dönük olarak boş olan kadrolara bir an önce asaleten atamaların yapılması gerekmektedir.

#### **6.4.1.2 Genel Sekreterlik Görevini Vekaleten Yürütmüş Olan Bazı Görevlilerin Asilde Aranılan Şartları Taşımadıkları Görülmüştür**

Vekaleten görevlendirmelerde asil olan vekilin asilde olması gereken şartları taşımasıdır. Bu husus vekaletin ilk kuralı olup, böyle bir anlayışın benimsenmesinin temelinde vekilin vekalet edilen kadronun gerekliliklerini sağlaması, görevi yerine getirme beceri ve kapasitesine sahip olması düşüncesi yatmaktadır. Ajansların kuruldukları tarihten bu yana vekalet şartlarını taşımayanlara vekalet görevi verilir verilmediğine bakıldığında; BAKA, DOĞAKA, GMKA, KUZKA ve SERKA'da dil şartı ya da on yıllık hizmet süresini sağlamayan şahısların genel sekreterliğe vekalet ettikleri tespit edilmiştir. Usule uygun olmayan bu nitelikli görevlendirmeler bu şahıslarca alınan karar ve işlemlerin geçerliliğini tartışılır hale getirmektedir. Bu nedenle, genel sekreterlik kadrosuna yapılan vekaleten görevlendirmelerde asilde aranılan her türlü şartın vekilde de bulunması yönünde işlem yapılmalıdır.

## 6.5 Yatırım Destek Ofisleri

YDO'lar, ajansın kurulu olduğu Düzey-2 bölgesine dâhil illerin her birinde ve yönetim kurulu kararıyla kurulmaktadır. 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 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.

## 6.5.1 Tespit ve Değerlendirmeler

### 6.5.1.1 Yatırım Destek Ofisleri Bölgenin Tanıtımı ve Yatırım İmkanlarını Artırma Görevlerini Etkin Bir Şekilde Yerine Getirememektedir

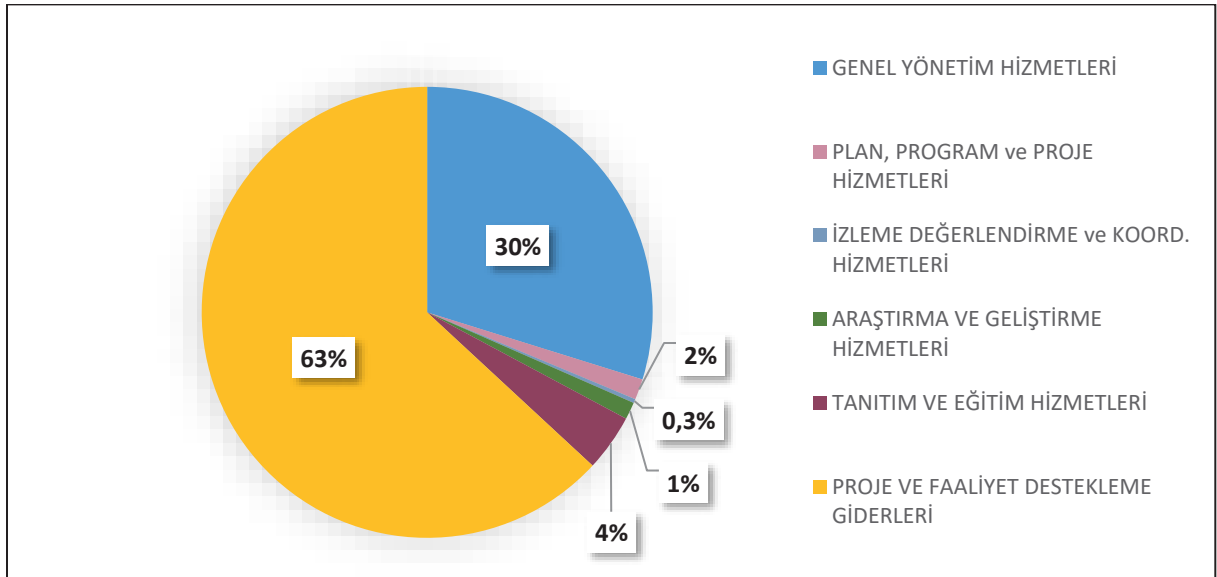
Kalkınma ajanslarına verilen en önemli görevlerden biri bölgenin tanıtımının yapılması ve bu doğrultuda yerli-yabancı yatırımcıların bölgeye çekilebilmesidir. 5449 sayılı Kanun'un "Ajansların Görev ve Yetkileri" başlıklı 5'inci maddesinin "h" ve "k" fıkralarında "h) Bölgenin

*iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak) 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. 5449 sayılı Kanun’un 16’ncı 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.

Yatırım Destek Ofislerinin bölgesel tanıtım yapabilmeleri için kaynak gereksinimleri bulunmaktadır. Bu kapsamda yapılan incelemede, 2008-2017 döneminde tanıtıma ayrılan ödeneklerin toplam ödeneğin % 3’ünü oluşturduğu, bütçe gerçekleştirmeleri açısından da durumun çok farklı olmayıp Grafik 2’de gösterildiği üzere % 4 ile sınırlı kaldığı tespit edilmiştir.

**Grafik 2:** 2008-2017 Dönemindeki Bütçe Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Düzeydeki Dağılımı



Tanıtıma ayrılan sınırlı kaynaklarla YDO’ların kuruluş amaçları ve asli fonksiyonlarına göre görevlerini yerine getirebilme kapasiteleri incelenmiş, denetim raporunun YDO’larla ilgili kısmındaki tespitlerde de detaylandırıldığı üzere konuya ilişkin sorunlar aşağıda özetlenmiştir:

- YDO’lara verilen görev ve yetkilere göre çalışan personel sayıları yetersizdir.
- Bölgeye yeni yatırım ve yatırımcıların çekilmesi için yapılan iş ve işlemlerde diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve iletişim eksikliği bulunmaktadır.



- İşbirliği yapılması gereken paydaşların mevzuatında YDO'lara yer verilmediği gibi, bunlar YDO'ların görev ve yetkileri hakkında yeterli bilgiye sahip değildir.
- YDO'lar ajansın taşra teşkilatı ve yereldeki irtibat ofisi gibi faaliyet göstermektedir. Bu durum, mevzuatta belirtilen görev ve sorumluluklarının yanında ajansın diğer birimlerinin iş ve işlemlerinin de YDO'larca yapılma sonucunu meydana getirmektedir.
- YDO personeli asli görevleri dışında farklı kurumların iş ve işlemlerini yapmak üzere görevlendirilebilmektedirler.
- 5449 sayılı Kanun'un 6'ncı maddesinde yer alan "Ajans, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkilidir. Kendilerinden bilgi istenilenler bu bilgileri zamanında vermekle yükümlüdür" denilmesine rağmen bazı bilgi ve istatistiki verilerin temininde sorunlarla karşılaşmaktadır.
- Uluslararası yatırımların illere çekilmesi konusunda Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile YDO'lar arasındaki işbirliği istenen düzeyde değildir.
- Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı tarafından ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisi hazırlanmamıştır.
- YDO'lara yapılan teşvik belgesi başvurularında nihai değerlendirme yetkisi Ekonomi Bakanlığında olduğundan başvuruların YDO'lar tarafından alınması pratikte bir katma değer oluşmamaktadır. Benzer şekilde teşvik belgesi kapama süreçleri de etkin bir şekilde yerine getirilememektedir.

Yukarıda sayılan eksiklikler YDO'ların asli fonksiyonlarına yeterince odaklanamamalarına sebep olmakta; katma değer yaratmayan ruhsat, izin, teşvik kapama gibi görevler yatırımcılara sınırlı düzeyde katkı sağlıyor olsa da iş yükü oluşturmaktan öteye gidememektedir.

Yerinde yapılan denetimlerde ajans katkısı ile bölgeye kazandırılan yabancı yatırımların durumu incelenmiş; DİKA, DOĞAKA, GEKA, KUDAKA, KUZKA ve SERKA'da bugüne kadar herhangi bir yabancı yatırımın bölgeye çekilemediği, diğer ajanslarda ise bu fonksiyonun son derece sınırlı kaldığı görülmüştür.

YDO'ların kuruluş amaç ve fonksiyonları dikkate alınarak görev ve fonksiyonları gözden geçirilmeli, diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği olanaklarını artırıcı mekanizmalar geliştirilmeli, yatırım kararlarını yönlendiren ve bölgeye yatırım çeken kurumlar haline dönüştürülmeleri sağlanmalıdır.

### 6.5.1.2. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı İçerisinde Yatırım Destek Ofislerinin Ayrı Birim Olarak Gösterilmemesi Gerekir

5449 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde ajansların teşkilat yapısına yer verilmektedir. Buna göre ajansların teşkilat yapısı aşağıdaki gibidir:

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

5449 sayılı Kanun'un 12'nci 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 5449 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde değişiklik yapılarak teşkilat yapısının buna göre düzeltilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### 6.5.1.3 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'larda istihdam edilen personel sayılarına dair inceleme yapılmıştır. Buna göre mevcut durumda 81 YDO'nun 31'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 ajansların büyük çoğunluğunda bu yönde bir işlem yapılmamaktadır.

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

#### **6.5.1.4 Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Tarafından Ulusal Düzeyde Yatırım Stratejileri Belirlenmediğinden Ajanslarca İl Düzeyinde Hazırlanan Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejilerinin Ülke Düzeyindeki Stratejilerle Bağlantısı Kurulamamıştır.**

04.07.2006 tarih ve 26218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun'un "*Ajansın Görevleri*" başlıklı 3'üncü maddesinin birinci fıkrasının "a" bendinde "*Ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini, kalkınma ajansları ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği halinde belirlemek ve uygulamak*" hükmüne yer verilmektedir.

27.08.2014 tarih ve 29101 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin birinci fıkrasında "*Ajans, YDO koordinasyonunda, bölge planı ile Ulusal Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisini göz önünde bulundurarak ve Bakanlık başta olmak üzere ilgili diğer kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak, bölge planı dönemi ile uyumlu olacak şekilde, il düzeyinde İl Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisini hazırlar veya hazırlatır ve uygulanmasını gözetir. Ayrıca YDO, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisinin belirlenmesi ve uygulaması konusunda TYDTA ile işbirliği içinde çalışır ve katkı sağlar. İl yatırım destek ve tanıtım stratejilerine ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir*" denilmektedir.

Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin birinci fıkrasına göre ajanslar tarafından il düzeyinde yatırım destek ve tanıtım stratejileri hazırlanmıştır. Ancak bunların bölge planı ile ulusal yatırım destek ve tanıtım stratejisi göz önünde bulundurularak

hazırlanması gerektiği halde, aradan on iki yıl geçmesine rağmen Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı tarafından ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisi belirlenmediği için il düzeyindeki destek ve tanıtım stratejileri sadece bölge planları dikkate alınarak hazırlanmak durumunda kalmıştır.

Ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejileri bir an önce belirlenmeli ve il düzeyinde hazırlanan stratejilerin buna uygunluğunun sağlanması için gerekli revizyonlar yapılmalıdır.

#### **6.5.1.5 Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejileri ile Yıllık Eylem Planlarının Diğer Kurumları Bağlayıcılığı Konusunda Mevzuatta Düzenleme Bulunmamaktadır**

İl yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin hazırlanması konusunda Bakanlık tarafından 19.10.2016 tarihinde ajanslara rehber gönderilmiştir. Rehberde stratejilerin tek başına YDO'lar için değil ildeki tüm kurum ve kuruluşlar için geçerli olduğu, ilin yatırım destek ve tanıtım konusunda o ildeki tüm ilgili kurum ve kuruluşların hem yıl içerisindeki eylem ve işlemlerini gerçekleştirirken hem de kısa ve orta vadeli planlamalar yaparken göz önünde bulundurmaları gereken bir belge olduğu yönünde ifadeler yer verilmiştir.

Her ne kadar rehberde yer alan düzenlemeler olması gerekeni ifade etse de, stratejiler ve bu doğrultuda hazırlanan eylem planlarına diğer kurum ve kuruluşların uygun hareket etme yükümlülüklerine dair mevzuatta herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Strateji ve eylem planlarının sadece ajansın uymak zorunda olduğu belgeler olarak kalmasına yol açan bu yapının işler hale getirilmesi için diğer kurumlara düşen görev ve sorumlulukların mevzuatta tanımlanması gerekmektedir.

#### **6.5.1.6 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.

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. Ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda ajansların kendi çabaları ile işletilen bu sürecin organize hali İstanbul Kalkınma Ajansında yer almaktadır. Bu doğrultuda iyi uygulama örneklerinden de faydalanmak suretiyle yatırımcılara destek sunulacak alanlarda etkin işleyen mekanizmalar kurulmalıdır.

#### **6.5.1.7 İstanbul Kalkınma Ajansı Bünyesinde Faaliyet Gösteren "Tek Durak Yatırım Ofisi" Mevcut Hali İle Beklentileri Karşulamaktan Uzaktır**

İstanbul Kalkınma Ajansı bünyesinde uluslararası yatırımcılara destek olmak, bölgedeki iş yapma ve yatırım ortamının geliştirilmesine katkı sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemleri tek elden takip ve koordine etmek hedefiyle ilgili paydaşları bir araya getiren ve yatırımcıya tek elden hizmet sunmayı amaçlayan bir platform oluşturulmuştur. İstanbul Kalkınma Ajansının koordinatörlüğünde; İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Ticaret Odası ve İstanbul Sanayi Odasının ortaklığı ile "Invest in İstanbul" adıyla yeni bir hizmet merkezi faaliyete geçirilmiş; Göç İdaresi İl Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü de bu yapıya destek vermiştir.

Kamuoyu nezdinde büyük bir beklenti ile karşılanan tek durak yatırım ofisinin oluşumu ve işleyişi yerinde yapılan denetimlerde incelenmiştir. Buna göre yeni model ile ilgili yaşanan bazı sorunlar aşağıda sıralanmaktadır:

- Tek Durak Ofis modelinin çalışma usul ve esasları ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.
- Mevcut durumda sadece yabancı yatırımcıya hizmet verilmekte, yerli yabancı ile ilgili bir işlem yapılmamaktadır.
- Diğer kurumlardan görevlendirilen personele ödenecek yurt içi ve yurt dışı geçici görev yollukları gibi konularla personelin yol, yemek gibi temel bazı sosyal hakları ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.
- Geçici görevlendirme ile gelen personelin kendisi ile ilgili iş ve işlemlerinde hangi personel mevzuatı düzenlemelerine tabi olacağı belli değildir.

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olanlar açısından bir yıl içinde 6 aydan fazla geçici olarak görevlendirme yapılamamaktadır. 6 ayı geçen sürelerde ne yapılacağı belli değildir.

Tek durak yatırım ofisi mevcut hali ile yabancı yatırımcıların bir takım izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden kolaylaştırılmasına hizmet etmekte ve bu yönü ile katkı sağlamaktadır. Ancak tek durak ofisinin bu görevle sınırlı bir şekilde faaliyetine devam etmesi durumunda, model için yapılan harcamaların karşılıksız kalma ve uygulamanın başarısızlıkla sonuçlanma riskleri bulunmaktadır.

Tek durak ofisin hedeflenen yapıya kavuşturulabilmesi için çalışma usul ve esasları belirlenerek mevzuat alt yapısı oluşturulmalıdır. Ayrıca ruhsat ve izin işlemlerinin tek elden yürütülmesi amacı yanında daha üst ölçekli hedef ve faaliyetler yürütülmelidir. Bu kapsamda yabancı yatırımcılara ilave olarak belirli bir yatırım tutarının üzerindeki yerli yatırımcıların iş ve işlemlerini kolaylaştırıcı analizler yapılmalı, yatırımcılara her düzeyde detay raporlar hazırlanıp yatırım kararlarına katkıda bulunulmalı, yatırımların çekilmesi ve etkin bir tanıtım yapılması gibi uygulamalara girişilmelidir.

#### **6.5.1.8 İl ve Ajans Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporlarını Hazırlamayan Ajanslar İçin Yönetim ve Kalkınma Kurulları Tarafından Herhangi Bir İşlem/Sorgulama yapılmamaktadır**

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 raporlarının hazırlanıp hazırlanmadığı yerinde yapılan denetimlerde incelenmiştir. Buna göre ajansların çoğunda söz konusu raporlar hazırlanmamış olup, yatırım ortamı değerlendirme raporunun onay makamı olan yönetim kurulu ve kalkınma kurulu tarafından bu durumun gerekçeleri sorgulanmamıştır. Mevzuat gereği raporların Bakanlığa gönderilmesi gerekirken, raporları hazırlamayan ajanslar açısından bu süreç işletilemediğinden söz konusu raporlar hakkında Bakanlığın bilgisi olmamıştır.

Bakanlık tarafından da bu konuda yeterince araştırma yapılmadığı gibi yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esasların da belirlenmediği tespit edilmiştir.

Yatırım ortamı değerlendirmelerini ve amaca hizmet eden diğer bilgileri içeren raporların hazırlanması ve işleyişi takip edilmelidir.

#### **6.5.1.9 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 gerektiğine değinilmektedir. 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 yapmamaları 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.

#### **6.5.1.10 YDO'ların Bir kısmının Web Sitesi Bulunmamakta, Olanlar İse Güncellenmemektedir**

Ulusal ve uluslararası alanda bölgeyi tanıtmak, yatırımcılara destek olmak vb. amaçlarla üzere oluşturulan YDO'ların bu fonksiyonları uzmanlar aracılığıyla yerine getirilmektedir. Ancak günümüz koşullarında insanlara elektronik ortamda sunulan bilgilerle hedefe daha kolay ulaşılabildiği gibi, daha geniş kesimlere hitap edilebilmektedir. Bu bakımdan kurumlar web sitesi oluşturmak yoluyla dijital ortamda tüm faaliyetlerini kamuoyu ile paylaşmaktadırlar.

Kurumsal ve bölgesel tanıtım için son derece önemli olan konu ile ilgili YDO'ların web siteleri incelenmiştir. Buna göre bazılarının web sitesi olmadığı gibi, var olanların bu siteleri 5-6 yıl önce yaptırıldıkları ve düzenli aralıklarla güncellemedikleri tespit edilmiştir. Bu durum kullanım alanı kalmayan mevzuat ya da içeriklerin sitede yayınlanmasına sebep olmaktadır. Diğer taraftan web siteleri içerisinde yer alan konu başlıkları incelenmiş, bunların bazılarında yabancı dilde hizmet sunumu olmadığı ve çoğunlukla yatırımcının ihtiyaç duyacağı bilgileri içermediği görülmüştür.

Bu bakımdan yerli ve yabancı yatırımcıların ihtiyaç duyacağı her türlü bilgileri içeren YDO web siteleri oluşturulmalı ve bunların içeriği düzenli aralıklarla güncellenmelidir.

#### **6.5.1.11 Ekonomi Bakanlığınca Düzenlenen Teşvik Belgeleri Kapsamındaki Yatırımların Gerçekleşmelerini İzleme ve Raporlama Görevi Etkin Bir Şekilde Yerine Getirilememektedir**

2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Karar'ın 20'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında “ *Kalkınma Ajansları, Bakanlıkça düzenlenen teşvik belgeleri kapsamındaki yatırımların gerçekleşmelerini izleyerek gerçekleşme durumlarını altışar aylık dönemler halinde Bakanlığa bildirirler*” denilmektedir. Kararda yer alan izleme süreci ile ilgili uygulamada sorunlar bulunmaktadır. Buna göre izleme sürecine ilişkin kullanılacak rapor formatı belli olmadığı gibi; iş takvimi, teşvik belgeli yatırımcıların iletişim bilgilerini gösterir liste, kullanılacak yöntem, veri giriş yöntemleri vb. konularda belirsizlikler bulunmaktadır. Bu belirsizlikler ajanslar arası farklı uygulamalara neden olmaktadır. Ayrıca izleme kapsamındaki işletmelere görevlendirme ile ilgili ayrıntılı bir yazı hazırlanmadığından birçok firma ajansa bilgi vermekten kaçınmaktadır.

Bakanlık tarafından ajansların bu görev kapsamındaki sorunlarının tespit edilerek gerekli önlemlerin alınması beklenmektedir.

#### **6.5.1.12 Yatırımların Tamamlama Vize İşlemleri Süreci Sağlıklı İşlememektedir**

2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'nın 6'ncı maddesine göre yatırım teşvik belgesi müracaatları Ekonomi Bakanlığına yapılmakta



olup, genel teşvik uygulamaları kapsamında yer alan ve sabit yatırım tutarı on milyon Türk Lirasını aşmayan, tebliğle belirlenecek yatırımlar için yatırımcının tercihinin bağlı olarak yatırımın yapılacağı yerdeki yerel birimlere müracaat edilebilir. Kararın tanımlar kısmına göre yerel birimler arasında sayılan kalkınma ajanslarına yatırım teşvik belgesi almak üzere başvuru yapılabilmektedir. Kararın 24'üncü maddesinin 5'inci fıkrasında "*Bakanlıkça, yatırımların tamamlama vizesi işlemleri için Kalkınma Ajansları, ticaret ve sanayi odaları, sanayi odaları, bankalar veya yatırımın bulunduğu il valiliği görevlendirilebilir*" denilmektedir.

Yerinde yapılan denetimlerde, yatırım teşvik belgesi verilmesi ve yatırımların tamamlama vize işlemlerinde uygulamada yaşanan sorunlar incelenmiştir. Buna göre; tamamlama işlemleri yatırım yapılan alana göre sektörel düzeyde teknik bilgiler gerektirmekte olup, dosyaların 1 ay içerisinde bitirilmesi beklenmektedir. Bu konuda yeterli düzeyde eğitim verilmemesi ve ayrı bir uzmanlık gerektirmesi nedeniyle hatalar yapılmakta ya da uzmanlar arası farklı uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan ajansların tamamında YDO personelleri ile yapılan görüşmelerde; il merkezine çok uzak yerlerdeki ya da küçük çaplı tamamlama işlemlerine ait dosyaların ajanslara gönderildiği ifade edilmiştir.

Bu görevin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli eğitimler verilmeli, ajanslara gönderilecek yatırım tamamlama işlemleri ile ilgili yaşanan sorunları giderecek tedbirlerin Bakanlıkça alınması gerekmektedir.

## 6.6 Çalışma Birimleri

Ajans, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun onayı ile çalışma birimlerini kendisi düzenleyebilir. Çalışma birimleri arasındaki iş bölümü Genel Sekreter tarafından belirlenerek, Yönetim Kurulunun onayına sunulur. Destek Yönetim Kılavuzuna göre örnek yönetim birimleri ve bunların görev alanları aşağıda açıklanmaktadır:

### **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.

## **6.6.1 Tespit ve Değerlendirmeler**

### **6.6.1.1 Ajansların Destek Verme Fonksiyonuna Göre Yapılandırılmış Olan Çalışma Birimlerinin Bölgesel ve Yapısal Özelliklere Göre Farklaştırılması 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 kararnamele ile yapılmasının nedenlerinden birisi de bölgelerin özgün şartları ve yapılarına göre teşkilat yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin özelleştirilmesi ihtiyacının bulunmasıdır.

5449 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinin birinci fıkrasının "j" 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 gözetilen 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 5449 sayılı Kanun 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, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda ihtiyaca cevap vermeyen birimler yerine iyi uygulama örnekleri ve bölgelerin yapısal özelliklerini dikkate alan yapılanmalar geliştirilmelidir.

#### **6.6.1.2 Ajansların Çoğunda Bölgesel Tanıtım Faaliyetleri için Tanıtım Birimleri Oluşturulmamıştır**

Bölgesel düzeyde tanıtım yapılması ve bu konuda paydaşlar nezdinde farkındalık yaratılması ajanslara verilen en önemli görevlerden biridir. Bu görevler ajans merkezinin dışındaki illerde YDO’lar tarafından yerine getirilmekle birlikte, bütüncül açıdan değerlendirildiğinde diğer çalışma birimlerinin de bu alana katkı yapması gerekmektedir. Ortaya çıkan ihtiyaç doğrultusunda ajansların 9’unda ayrı bir tanıtım birimi kurulmuştur.

Tanıtım birimi olan ajanslarda yapılan incelemelerde, bölgesel ve il düzeyinde tanıtıma yönelik spesifik çalışmalar yapıldığı ve uygulamaya katkı sağlandığı görülmüştür. Tanıtım faaliyetleri için ayrı bir birimin gerekip gerekmediği ajanslara sorulmuş, bazıları bu konuda YDO’ların yeterli olduğunu ayrı bir birime ihtiyaç bulunmadığını belirtmişlerdir. YDO’lar

tarafında imkanlar ölçüsünde tanıtım yapılıyor olsa da bunlar çoğunlukla il düzeyinde kalmakta, bölgesel düzeye dönüşemeyebilmektedir.

Bu itibarla ajansların bölgesel ölçekteki tanıtım faaliyetleri gözden geçirilmeli, organizasyon yapısı içerisinde tanıtımdan sorumlu birimler oluşturulmalıdır.

## 7. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Kalkınma Ajanslarında istihdam edilen personele ait düzenlemeler 5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi ile bu kanuna göre hazırlanan 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 belirtilmektedir. Buna 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 sunar. Bu raporda, insan kaynakları politikası uygulamasına dair bilgiler, uygulamada yaşanan sıkıntılar ile sorunların çözümüne ve insan kaynakları politikasının geliştirilmesine yönelik öneriler yer alır.

Yönetmeliğin 5'inci maddesinde insan kaynakları politikasının temel ilkeleri sıralanmaktadır. Bunlar:

- 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.

## 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 yapılır ve bu ihtiyacın ajans içinden ve/veya dışından hangi kaynaklardan nasıl sağlanacağı bir plana bağlanır. İnsan kaynakları ihtiyacının planlanması ve karşılanması konusunda, gerektiğinde Bakanlıkla ve ihtisas kuruluşlarıyla işbirliğine gidilebilir.

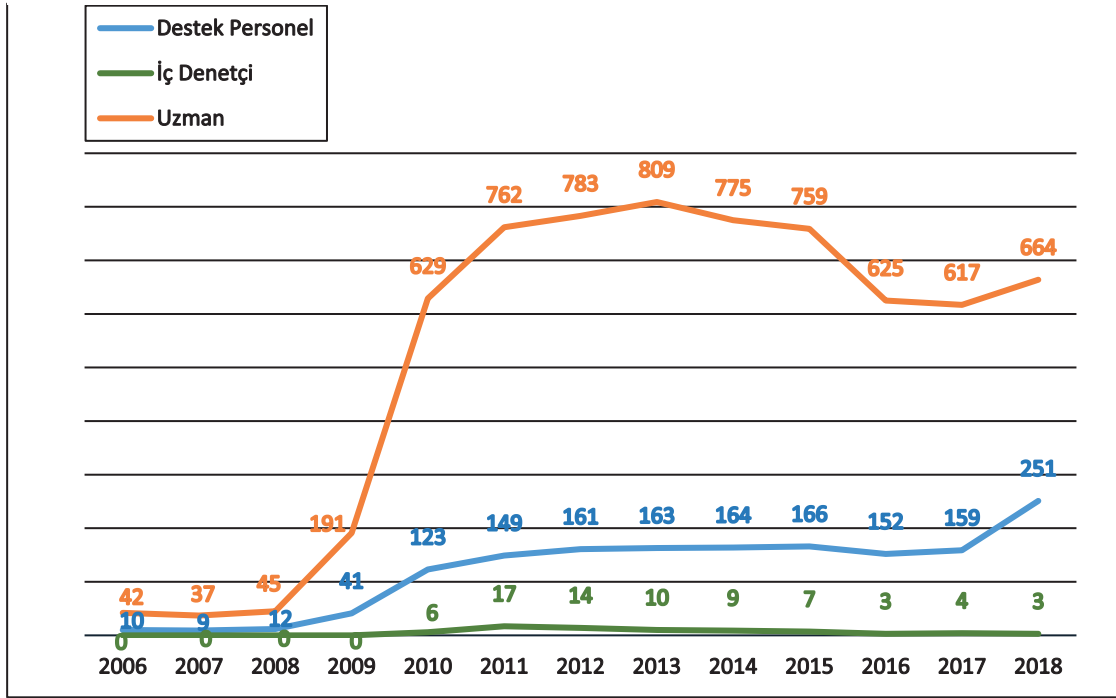
İnsan kaynağı ihtiyaç planının hazırlanmasında aşağıdaki hususlar göz önünde bulundurulur:

- 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 imkanları.

### 7.3 Personel Yapısı

Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre 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. Ajansların iş ve işlemlerinin denetlenmesi kapsamında ise iç denetçi istihdam edilmektedir. Bu doğrultuda ajanslarda istihdam edilen personel sayılarının yıllık bazda seyri Grafik 3'te gösterilmektedir.

**Grafik 3: Yıllara Göre Kalkınma Ajansları Personel Sayıları**



### 7.4 Personel İstihdam Şartları ve Usulleri

5449 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesinde;

- Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak*
- Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak*
- 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 olmak*

denilerek genel sekreter niteliklerine yer verilmiştir.

Genel sekreter, yönetim kurulu kararı ve Bakanlığın onayı ile görevlendirilir. Yönetim kurulu tarafından sunulan adayı Bakanlıkça uygun bulunmaması halinde yönetim kurulu bir başka kişiyi ajans genel sekreteri olarak Bakanlığa teklif etmektedir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 21'inci maddesine göre 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.

5449 sayılı Kanun'un 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.

Yukarıda yer alan şartları taşıyanlar arasından KPSS ve iş tecrübesi ile olmak üzere iki usulle uzman istihdamı mümkündür:

**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 Yönetimi:** Kamu kesimi veya özel kesimde aşağıdaki konularda en az beş yıl fiilen başarılı olarak çalışmış ve başvuru tarihi itibarıyla 50 yaşını doldurmamış olan kişiler KPSS'ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınava alınmaktadırlar.

- 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,



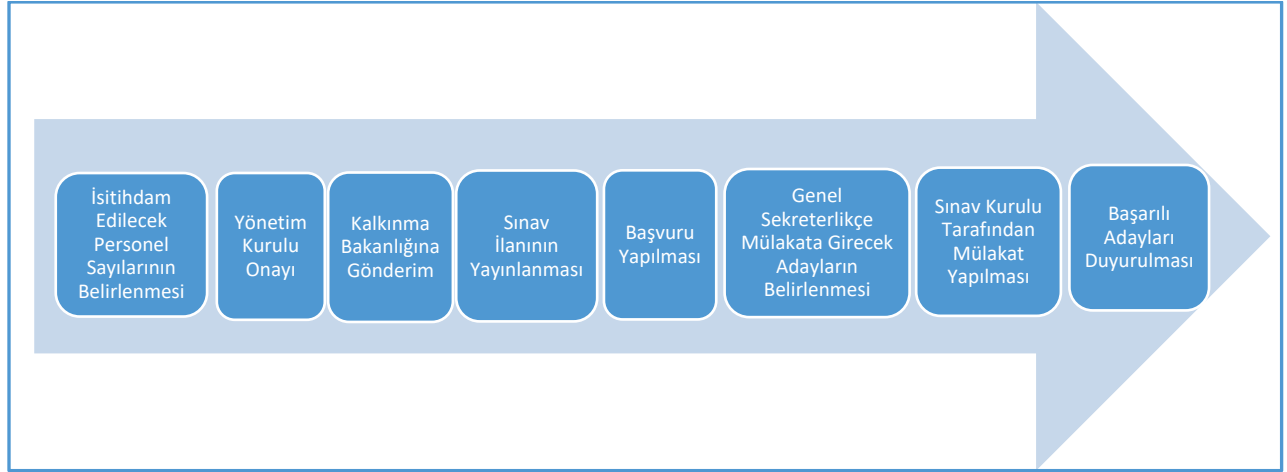
➤ Uluslararası ticaret.

Destek personeli olarak istihdam edilecekler açısından Kanunda herhangi bir ön şart getirilmemiştir. Kanununun 18'inci maddesinde “*sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri*” ibaresine yer verilerek destek personeli tarafından yapılacak işler sayılmıştır. Personel Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde, “*idarî-mali işler ve personelle ilgili iş ve işlemleri yürütecek destek personeli için yükseköğrenim görmüş olmak, sekreterlik ve arşiv ile ilgili iş ve işlemleri yürütecek destek personeli için orta öğrenim görmüş olmak, ayrıca halkla ilişkiler alanında destek personeli olarak çalışacak kişiler bakımından; halkla ilişkiler, halkla ilişkiler ve tanıtım, halkla ilişkiler ve reklamcılık, iletişim, medya ve iletişim ile rehberlik ve psikolojik danışmanlık bölümlerinde öğrenim görmüş olmak, diğer adaylara göre tercih sebebidir*” ifadesine yer verilmiştir.

## 7.5 Personel İstihdam Süreci

Ajanslarda istihdam edilecek personel sayılarının tespitinden başarılı adayların duyurulmasına kadar geçen süreç Şekil 5'te gösterilmektedir.

Şekil 5: 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 Kalkınma Bakanlığına gönderim sağlanmakta ve alım süreçleri işletilmeye başlanmaktadır.

## **Sınav İlanı ve Başvuru Süreci**

5449 sayılı Kanununun 18'inci maddesine göre Ajanslarda istihdam edilecek iç denetçi, uzman personel ve destek personeli, Ajans tarafından sözlü sınav şeklinde yapılacak yarışma sınavı ile belirlenir. Yarışma sınavı, pozisyon ve ihtiyaç durumuna göre Ajans tarafından uygun görülecek zamanlarda ve öğrenim dallarında yapılır.

Yarışma sınavına katılma şartları, Ajanstaki boş 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 görüşü alınmak suretiyle Yönetim Kurulunca karara bağlanarak, başvuru tarihinden en az 20 gün önce Ajansın kurulduğu bölgedeki illerin her birinde mahalli bir gazetede ve ayrıca ulusal bir gazete ile Ajansın internet sitesinde ilan edilir.

Sınavın yapıldığı pozisyona göre, yarışma sınavına katılmak isteyenlerden istenen belgeler sınav ilanlarında yer almakta olup, başvuru süresi içerisinde bunların Ajansa ulaştırılması gerekmektedir.

## **Başvuruların Değerlendirilmesi ve Mülakata Girecek Adayların Belirlenmesi**

Ajansa yapılan başvurular, Genel Sekreterlikçe değerlendirildikten sonra yarışma sınavına katılabilecekler Ajansın ilan panosunda ve internet sitesinde ilan edilir. Ancak, bu hükme göre sınava katılabileceği tespit edilmiş olup isimleri ilan olunan adaylardan, daha sonra sınava katılma şartlarını taşımadığı tespit edilenler ile gerçeğe aykırı bilgi verdiği veya herhangi bir şekilde gerçeği sakladığı belirlenen kişiler yarışma sınavına alınmaz. Bunlardan sınava girmiş olanların sınavları geçersiz sayılır ve bunlarla sözleşme yapılmaz. Bu gibi durumları tespit edilenlerle sözleşme yapılmış olsa dahi sözleşmeleri feshedilir. Bu kişiler hiçbir hak talep edemezler ve haklarında Cumhuriyet Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulur.

## **Sözlü Sınav ve Başarılı Adayların Belirlenmesi**

Sınav ilanında belirtilen şartları taşıyan ve gerekli belgeleri zamanında Genel Sekreterliğe teslim etmiş olan kişiler yarışma sınavına alınırlar.

Yarışma sınavı, Genel Sekreterin başkanlığında, Yönetim Kurulunca öğretim üyeleri arasından belirlenecek iki kişi ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca görevlendirilen iki kişi olmak üzere toplam beş kişilik sınav kurulu tarafından yapılır.

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 yatkınlık, davranış ve tepkilerinin mesleğe uygunluğu gibi niteliklere sahip olup olmadığını da göz önüne alarak her adaya ayrı ayrı not verir. Sınav Kurulu bu hususları tespit etmek üzere uygun gördüğü bilgi ve belgeleri adaylardan ister.

Sınav kurulu üyelerinin verdikleri notların aritmetik ortalaması sınav sonucunu gösterir. 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.

Sınav kurulu, başarı sırasına göre sıralamaya tabi tutmak suretiyle başarılı adaylar arasından, boş pozisyon sayısının yarısı kadar yedek aday belirleyebilir. Yedek liste oluşturulan durumlarda asıl adaylardan göreve başlamayanların yerine, yedek adaylar sırasına göre istihdam edilir.

Genel Sekreterlikçe sınav sonuçları, sınav kurulu tarafından sonuçların kendisine intikal ettirildiği tarihten itibaren en geç üç gün içinde Ajansın internet sitesinde ilan edilir ve ayrıca sınav sonucu, göreve başlama çağrısı ile birlikte, kazanan adaylara yazılı olarak bildirilir.

## 7.6 Personel Ücret Sistemi

Ajanslarda ücret sistemi açısından YPK ve KHK hükümlerine tabi olanlar şeklinde ikili bir ayırım bulunmaktadır:

### YPK Hükümlerine Tabi Olanlar

5449 sayılı Kanun'un 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.

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 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.*

<b>Personelin Unvanı</b>	<b>En Düşük (TL)</b>	<b>En Yüksek (TL)</b>
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 nakdî 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 malî 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 6’da gösterilmektedir.

**Tablo 6:** 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

### 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.
- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansın genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. 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 ellisini aşamaz.
- Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajansın toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

## 7.7 Tespit ve Değerlendirmeler

### 7.7.1 İnsan Kaynağı Politikaları Bu Alana Yön Verecek Nitelikte Değildir

Günümüz ekonomik koşulları dikkate alındığında insan kaynakları kurumların en değerli varlıklarından biridir. Kurumsal yönetimin ana ekseninde yer alan insan kaynakları, diğer fiziki varlık alanlarını doğrudan yönlendirme özelliğine sahip olup, kurumsal başarı noktasında temel unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. İnsan kaynaklarından beklenen bu fonksiyonun yerine getirebilmesi için öncelikle sağlıklı işleyen bir insan kaynakları yönetimine ihtiyaç bulunmaktadır. Tasarlanan yönetim yapısı, personelin işe alınmasından itibaren başlayan kapsamlı bir süreci ifade etmekte olup, en üst konumda bulunan yöneticilerden en alt konumdaki vasıfsız işçilere kadar tüm çalışanları içermektedir. Her türlü kurumsal fonksiyonuna nüfuz eden bu sürecin sağlıklı bir şekilde yürütülebilmesi için bu alana yön verecek, rehberlik edecek politikaların belirlenmesi gerekmektedir.

Politikaların temel amacı, insan kaynakları yönetimi konusunda uygulamada takip edilecek temel ilke ve kuralları tespit etmektir. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında 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 belirtilmektedir.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesinin 2 ve 3'üncü fıkralarında;

*“İnsan kaynakları rejimi ve politikası, Genel Sekreterin görüşü alınmak suretiyle, Yönetim Kurulu tarafından belirlenir. 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 sunar. Bu raporda, insan kaynakları politikası uygulamasına dair bilgiler, uygulamada yaşanan sıkıntılar ile sorunların çözümüne ve insan kaynakları politikasının geliştirilmesine yönelik öneriler yer alır.”* denilmektedir.

Ajansların büyük çoğunluğunun Yönetmelikte belirtilen “insan kaynağı rejim ve politikası”na yönelik çeşitli çalışmalar yaptıkları görülmüştür. Ancak bu doğrultuda hazırlanan politika ve raporlar incelendiğinde, bunların yasal zorunluluk gereği hazırlanan dokümanlardan öteye gidemediği görülmüştür. Denetim Raporunun “insan kaynakları” kısmında belirtildiği üzere bu alanda çok sayıda sorun bulunmasına rağmen, insan kaynakları politikası raporlarında genel olarak “ücretlerde dengesizlik bulunması” tespitine yer verilmektedir. Mevcut hali ile

ajansların insan kaynakları rejim ve politikaları bu alana ve çözüm üretebilecek nitelikte değildir. Bu konudaki eksikliklerin giderilmesi ve amaca hizmet eder bir yapının kurulabilmesi için Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonunda çalışma başlatılmalıdır.

### **7.7.2 İnsan Kaynakları Plan ve Stratejileri Her Ajansta Bulunmadığı gibi Olanlar da Sağlıklı Değildir**

Kurumsal hedefler doğrusunda ihtiyaç duyulan personel sayılarının planlanması ve buna göre izlenecek stratejilerin belirlenmesi kurumsal yönetim anlayışının vazgeçilmez bir unsurudur. Geleceğe dönük yol haritası niteliğindeki bu yaklaşım; sınırlı kaynakların etkin kullanımına katkıda bulunacağı gibi, insan kaynağı yönetiminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşmasını sağlayacaktır. Bu doğrultuda Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasında insan kaynağı planlamasının amacına yer verilmiştir.

İnsan kaynağı planlama süreci Yönetmeliği'nin 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında *“Yönetim Kurulu tarafından her yıl, Genel Sekreterin görüşü alınmak suretiyle, gelecek yılların insan gücü ihtiyacı hakkında nitelik ve sayı bakımından sistemli tahminler yapılır ve bu ihtiyacın Ajans içinden ve/veya dışından hangi kaynaklardan nasıl sağlanacağı bir plana bağlanır”* şeklinde belirtilmiştir. Aynı maddenin üçüncü fıkrasında insan kaynağı ihtiyaç planının hazırlanmasında göz önünde bulundurulacak kriterlere, dördüncü fıkrasında ise planlama konusunda gerektiğinde Bakanlık ve ihtisas kuruluşlarıyla işbirliğine gidilebileceğine değinilmiştir.

Konu ile ilgili yapılan denetimlerde, bazı ajanslarda insan kaynağı stratejilerini ortaya koyan planlar bulunmadığı, bazılarında planlar bulunsa dahi bunlar içerisinde yer alan tespitlerin somut analizlere dayandırılmadığı görülmüştür. Bu konuda ajansların 12'si önceki yıllarda kendi inisiyatifleri ile norm kadro çalışması yaptırmış ise de bunlar zaman içerisinde güncelliğini ve uygulanabilirliğini yitirmiştir.

Norm kadro; kurumun hizmetlerini yürütebilmesi için gerekli olan personel kadrosu olup, personelin nitelik, sayı ve sahip olacağı unvan ve derece olarak tespit edilmesi ve standart hale getirilmesidir. Norm kadro, en az insan kaynağı kullanarak ve bu kaynağı verimli bir şekilde çalıştırarak en iyi örgütsel hedeflere ulaşmayı, atıl kapasite yaratmamayı amaçlamaktadır. Bu yönü ile norm kadro çalışması, personel fazlalığı veya eksikliğinin önüne geçecek en temel yönetsel araçlardan biridir.

Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda insan kaynağı stratejileri tespit edilerek tüm ajansları içeren norm kadro benzeri çalışmalar yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### 7.7.3 İstihdam Edilecek Personel Sayılarının Belirlenmesi Konusunda Somut Kriterler Bulunmamaktadır

Ajanslar tarafından istihdam edilmesi planlanan personel sayıları genel sekreterlikçe tespit edilmekte ve yönetim kurulunda görüşülerek karara bağlanmaktadır. Alınan karar Bakanlığa bildirildikten sonra personel alım süreçleri işletilmektedir.

İstihdam edilmesi planlanan personel sayılarının tespiti ve karar alma süreçleri denetimler sırasında detaylı bir şekilde incelenmiştir. Buna göre, gerek uzun dönemli insan kaynakları ihtiyaç planlamasının bulunmaması, gerekse iş yükü analizi benzeri çalışmaların yapılmaması dolayısıyla personel sayılarının tespiti kişilerin tecrübe ve inisiyatifine kalmaktadır. Bu durum ihtiyaç duyulan personel sayılarının hangi somut gerekçelerle talep edildiğinin tam olarak bilinmemesine sebep olmaktadır.

İhtiyaç duyulan pozisyonun özelliklerini dikkate alan kriterler tespit edilerek personel alım politikaları uygulamaya konulmalıdır.

### 7.7.4 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 yetiştirme 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 imkanları 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 imkanları sunmayan bu yapı, personelin çalışma motivasyonunu olumsuz yönde etkilemekte, Ajanstan ayrılma gerekçesi haline gelebilmektedir.

#### 7.7.5 Ajanslara Yapılan İş Başvuruları Zaman İçerisinde Azalmış, İstihdam Edilen Personelin Ajanslardan Ayrılma Oranı Belirgin Bir Şekilde Artmıştır

Ajanslarda yüksek 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. İZKA ve İSTKA'ya ait personel alım örneklerinden de görüleceği üzere (Tablo 7) ajanslara yapılan iş başvuruları giderek azalmıştır.

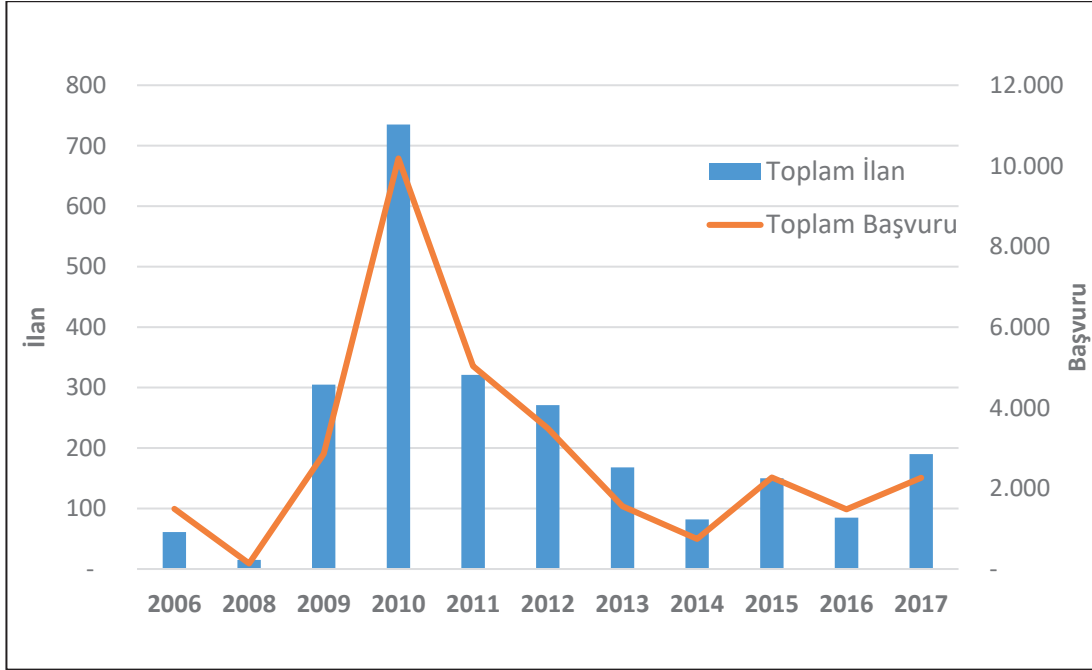
**Tablo 7: İstanbul ve İzmir Kalkınma Ajanslarına Yapılan İş Başvuruları**

<b>İzmir Kalkınma Ajansı</b>		
<b>Alım Dönemi</b>	<b>Toplam Kadro Sayısı*</b>	<b>Toplam Başvuru Sayısı</b>
2006	27	1257
2008	15	137
2009	6	123
2010	12	386
2012	12	173
2015	8	155
<b>İstanbul Kalkınma Ajansı</b>		
2009	36	800
2010	22	396
2011/1	14	408
2011/2	23	417
2013	15	209
2017	10	143

\*Toplam kadro sayısı içerisinde uzman, iç denetçi ve destek personeli bulunmaktadır.

2006-2017 döneminde ajansların toplam kadro ilanlarına göre yapılan iş başvurularının trendi ise Grafik 4'te gösterilmektedir.

**Grafik 4: Yıllara Göre Personel İlan ve İş Başvuru Sayıları**



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 kanununa tabi olarak çalışılması dolayısıyla iş güvencesinin yetersiz oluşu,
- Personelin statüsünün net olmaması,
- Kariyer ve yükselme imkanlarının bulunmayışı,
- Ajanslar arası tayin-becayış imkanlarının bulunmayışı,
- Yerelde çalışmanın getirdiği dezavantajlar,
- Ajansların geleceği olan kurumlar olarak görülmemesi.

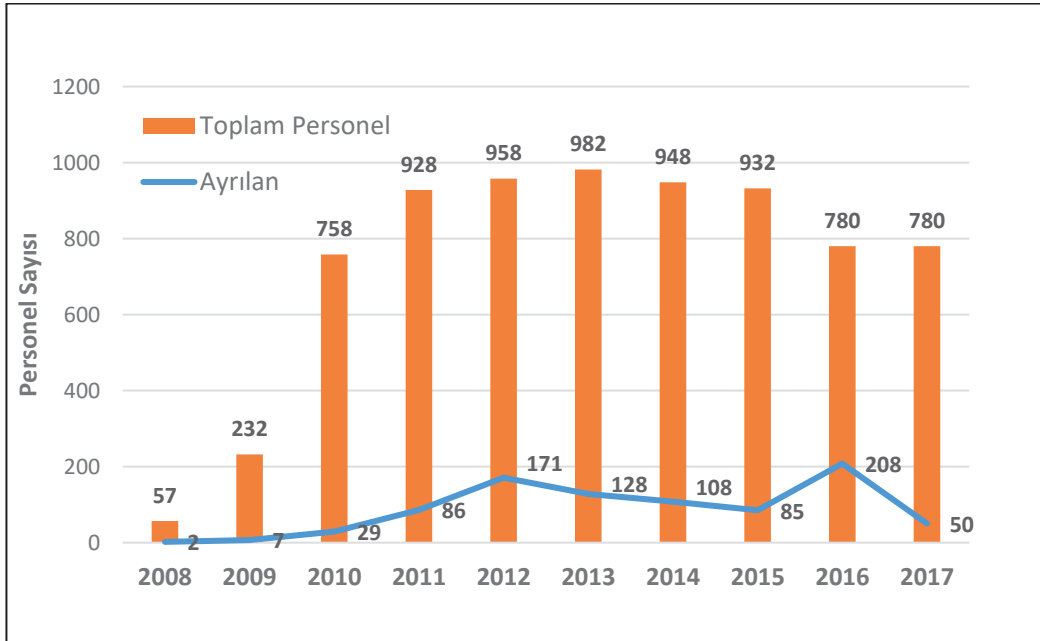
İş başvurularındaki azalma, istenilen seviyede personelin bulunamamasına sebep olduğu gibi ilanda yer alan kadro sayısından daha az sayıda personel istihdam edilmesi ile de sonuçlanabilmektedir.

Diğer taraftan yerinde yapılan denetimlerde, ajanslardan ayrılan personelin sayısı, çalıştığı süre ve istifa gerekçeleri incelenmiştir (Tablo 8). 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.

**Tablo 8:** Ajanslardan Ayrılan Personel Sayıları

Ajans	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ORAN					2	2	3	7	3	4	4	3
TRAKYAKA						4	9	8	-	-	-	-
İSTKA							-	6	3	4	-	3
ÇUKUROVA		3	1	1	1	-	10	2	3	2	-	1
İPEKYOLU						2	7	6	2	2	1	-
KUZKA						4	8	9	4	2	4	2
ZAFER						4	3	4	11	5	6	-

Ajanslardan ayrılma eğiliminin sebepleri yukarıda belirtilen iş başvurularının azalmasındaki gerekçelerle örtüşmektedir. Tablo 8 ve Grafik 5'te 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 verilen cevapları teyit eder niteliktedir.

**Grafik 5:** Kalkınma Ajanslarından Ayrılan Personel Sayıları

Ajanstan ayrılanların büyük çoğunluğunun başka bir kamu kurumuna geçiş yaptığı göz önüne alındığında ise ajansların talep edilir konumdan uzaklaştığı ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlar ajansların nitelikli personelleri kaybetmesine yol açmakta, personel ve iş planlamasını zorlaştırmakta ve ajanslar tarafından kişiye yapılan yatırımların karşılıksız kalmasına sebep olmaktadır.

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

### 7.7.6 Personel Alımına İlişkin Mevzuatta Hukuki Boşluklar Bulunmaktadır

Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları temel olarak 5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde düzenlenmiş, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile detaylandırılmıştır. Personel alımlarının hukuki boyutu ile bunların uygulamaya yansımaya şekli, yerinde denetim yapılan ajanslarda incelenmiştir. Buna göre mevzuatta yer alan “*iş tecrübesi yoluyla uzman alımında en az 5 yıllık tecrübeli olmak*” ya da iç denetçi ve uzmanlar için her halükarda “*en az 70 puan seviyesinde yabancı dil belgesine sahip olmak*” gibi şartlar açısından ajanslar arasında farklılık bulunmamakta, ilanlarda bunlara ek tercih kriterlerine yer verilebilmektedir. Ancak hukuki düzenlemelerin yeterince açık olmadığı ya da eksik olduğu alanlarda ajanslar arasında yorum farkı meydana gelmekte ve birbirinden farklı uygulamalar yapılabilmektedir. İş başvurularının kabul edilip edilmemesini etkileyen bu gibi durumlar zaman zaman hukuki ihtilaflara dönüşmüş olup personel istihdamını etkiler niteliktedir. Konu ile ilgili yapılan tespitler aşağıda sıralanmaktadır:

#### **Hangi yıllarda alınan yabancı dil belgesinin başvurularda kabul edileceği konusunda ajans mevzuatında düzenleme bulunmamaktadır**

5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin ikinci paragrafında genel sekreter, uzman ve iç denetçi olabilmek için “*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 olmak*” şartına yer verilmektedir. Uluslararası geçerliliği olan TOEFL gibi belgelerin genellikle iki yıl geçerlilik süresi bulunmasına rağmen, ülkemizde kamu personeli için yapılan yabancı dil seviye tespit sınavından alınan sonuçlarla ilgili bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Geçerlilik süresi net bir şekilde belirlenen uluslararası yabancı dil belgeleri açısından sorun yaratmayan bu durum ulusal düzeydeki sınavlar açısından problemleri beraberinde getirmektedir. Konu ile ilgili bazı ajanslar sınav ilanlarında dil belgesinin geçerli olduğu yıllara ait herhangi bir şarta yer vermeyip 8 ya da 23 sene önce alınan belgeleri kabul etmiş iken, bazıları sadece son beş yıl içerisinde alınan belgelerle başvuruları uygun bulmuştur. Uygulamada yaşanan bu farklılığın giderilmesi için hangi yıllardan itibaren alınan yabancı dil belgelerinin kabul edileceği yönünde mevzuatta düzenleme yapılmalıdır.

### **Destek personeli istihdamı için mevzuatta öğrenim şartı bulunmamaktadır**

Uzman personel ve iç denetçi olabilmek için lisans düzeyinde mezun olunması gereken bölümler Kanun'un 18'inci maddesinde sayılmakta iken, destek personel için bu yönde bir düzenleme bulunmamaktadır. Personel Yönetmeliği'nin 18'inci maddesinde destek personeli tarafından yapılacak işlere göre öğrenim veya bölüm şartları getirilmiş olsa da bunların tercih sebebi olacağı ifade edilmiştir. Konu ile ilgili, ajansların sınav ilanları incelenmiş, destek personeli ile ilgili bölüm veya öğrenim şartlarının tercih sebebi olmaktan ziyade zorunlu unsur haline geldiği tespit edilmiştir. Mevzuatta yer almamakla birlikte fiilen uygulanır hale gelmiş olan yapı ile ilgili hukuki düzenleme yapılmalı, ajanslardaki destek personelinin nitelikli hale getirilmesini güvence altına almak üzere pozisyonlarına göre öğrenim şartları zorunlu hale getirilmelidir.

### **Destek personeli için mevzuatta KPSS ve dil belgesi şartı bulunmamasına rağmen bu konuda ajanslar arasında farklı uygulamalar yapılmaktadır**

Personel Yönetmeliği'nin 10'uncu maddesinin birinci fıkrasına göre, kamu görevine ilk defa atanacak uzman personellerin öğrenim dallarına göre KPSS'den en az 80 puan almaları gerekmektedir. Oysa ilgili mevzuatlarda destek personeli için KPSS veya dil şartı getirilmemiştir. Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde; ajansların bazılarının destek personeli alımlarında KPSS'den asgari bir puan alınmasını zorunlu tuttukları, bazılarının bunu tercih sebepleri arasında saydıkları, bazılarının ise hiçbir şekilde KPSS puan şartına yer vermedikleri tespit edilmiştir. Ayrıca bazı Ajanslarda dil belgesi şartına da yer verildiği dikkate alındığında bu alanda bir düzenleme yapılmasının gerektiği düşünülmektedir.

### **Destek personelinin hangi usullerle (KPSS ya da iş tecrübesi) istihdam edileceği yönünde mevzuatta düzenleme bulunmamaktadır**

Uzman personel ve iç denetçinin KPSS veya iş tecrübesi yoluyla istihdamına ait mevzuatta düzenlemeler bulunmakta iken, destek personelinin hangi usul ya da usullerle istihdam edileceğine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Hal böyle olunca destek personeli alımlarında bazı ajansların uzman ve iç denetçi personel alımına kıyasen düzenlemeler yaparak iş tecrübesi yoluyla başvuru kabul ettikleri, bazılarının iş tecrübesini tercih sebebi saydıkları, bazılarının ise iş tecrübesi ile alım yoluna gitmedikleri tespit edilmiştir. Uygulamada meydana gelen bu farklılığı gidermeye dönük olarak destek personelinin hangi yöntemlerle istihdam edilebileceği yönünde mevzuatta düzenleme yapılmalıdır.

### **Sözlü sınava alınacak aday sayısı ile ilgili mevzuatta düzenleme bulunmamaktadır**

Personel Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde sınav ilanı içerisinde olması gereken temel başlıklar sıralandıktan sonra gerekli görülen diğer hususların Yönetim Kurulu kararı ile tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. 12'nci maddede ise ajansa yapılan başvuruların Genel Sekreterlikçe değerlendirileceği ve ardından yarışma sınavına katılması uygun görülenlerin ajansın ilan panosunda ve internet sitesinde ilan edileceği belirtilmektedir. Bu kapsamda yarışma sınavına katılması uygun görülen adayların tamamının mı yoksa belli bir oranının mı sözlü sınava alınacağına dair mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. Ajansların sınav ilanlarında yapılan incelemede genellikle kadro sayısının 4 katının sözlü sınavına alındığı ancak bunu zaman zaman farklı uygulayan ajansların olduğu, hatta aynı ajansın farklı sınavlarında değişik oranlar belirlediği tespit edilmiştir. Diğer yandan, yapılan incelemelerde belirlenen oranlara uygun davranılmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, İSTKA'nın 2012 yılı alımında 5 uzman personel için sınav ilanında 6 kat adayın (maksimum 30 kişi) sözlü sınava alınacağı ifade edilmiş olmasına rağmen 39 kişi mülakata çağırılmıştır. Mülakata çağırılacak aday sayısının belirlenmesi konusunda standart bir uygulama gerekip gerekmediği ajanslara sorulmuş, bunların 19'u ortak belirleme ihtiyacı bulunduğu yönünde görüş belirtmiştir. Mülakata çağırılacak aday sayısının tüm ajanslarda standart olması açısından ilgili mevzuatta düzenleme yapılmalıdır.

### **Üniversitelerin eğitim fakültesi matematik bölümü mezunlarının iş başvurularının kabul edilip edilmeyeceği konusunda mevzuatta açıklık bulunmamaktadır**

5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin ikinci paragrafında istihdam edilebilecek uzman personelin bölümleri sayılırken "matematik" bölümüne de yer verilmektedir. Ajanslara yapılan başvurular arasında üniversitelerin fen edebiyat fakültesi matematik bölümü mezunları olabildiği gibi eğitim fakültesi matematik bölümü mezunları da olabilmektedir. Bu konuda fen edebiyat fakültesi matematik bölümü mezunlarının iş başvurusu ajanslarca kabul edilmekte ancak eğitim fakültesi matematik bölümünden başvuru yapılması halinde ne yapılacağı bilinmemektedir. Bu konuda mevzuatta yer alan hüküm detaylandırılarak açıklığa kavuşturulmalıdır.

Personel istihdam süreçlerinin daha etkin bir yapıya kavuşturulması ve uygulamadaki farklılıkların giderilmesi için yukarıda detayları verilen eksikliklerle ilgili Kalkınma Bakanlığı öncülüğünde gerekli düzenlemeler yapılmalıdır.

### 7.7.7 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 teyidine 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.

#### **7.7.8 Sözlü Sınava Davet Edilecek Adayların Tespit Süreci Sağlıklı İşlemediğinden Gerekli Şartları Taşımayan Personelin İstihdam Edildiği Tespit Edilmiştir**

Personel Yönetmeliği'nin 12'nci maddesine göre ajansa yapılan başvurular genel sekreterlikçe değerlendirildikten sonra yarışma sınavına katılabilecekler ilan edilmektedir. Yarışma sınavına katılabilecek olanların tespit edildiği bu aşama son derece önemli olup, listede yer almayanlar mülakata çağrılmamakta, diğerleri ise beş kişilik sınav kurulunca sözlü sınava tabi tutulmaktadırlar. Sınav kurulu tarafından Yönetmeliğin 13'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında yer alan kriterlere göre değerlendirme yapılarak nihai karar verilmektedir.

Yapılan iş başvurularının kontrol edilmesi sürecinde genel sekreterlik doğrudan görev almakta iken, sınav kurulu üyeleri de değerlendirme yaptıkları kriterlerin uygunluğunu tespit etmek üzere gerekli gördükleri bilgi ve belgeleri adaylardan isteyebilmektedirler. Bu hali ile adayların istenilen kriterleri sağlayıp sağlayamadıklarının kontrolü için ikili bir yapı oluşturulduğu görülmektedir. Bu sürece ilişkin yerinde yapılan denetimler sonucunda tespit edilen konular aşağıda yer almaktadır:

#### **Sözlü sınava katılacak adayların belirlenme süreci için etkin bir yapı kurulmamıştır**

Ajansa yapılan başvuruların genel sekreterlikçe değerlendirileceği ifade edilmekle birlikte, bu değerlendirmenin kimler tarafından ve hangi yöntemlerle yapılacağına dair mevzuatta bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konuda bazı ajansların ön



değerlendirme komisyonu kurdukları ve değerlendirmeye esas kriterler ile puanlama sistemi benimsedikleri görülmüştür. Ancak çoğu ajanstada ön değerlendirmelerin nasıl yapıldığı veya yapıp yapılmadığı, dolayısıyla sözlü sınava girecek kişilerin hangi kriterlere göre belirlendiği tespit edilememiştir. Aday belirleme sürecini sorgulanır hale getiren bu sürecin iyileştirilmesi yönünde mevzuatta düzenleme yapılarak, iş başvuruları değerlendirme komisyonu oluşturulmalı, değerlendirmeye esas objektif kriterler ve puanlama sistemi uygulamaya sokulmalıdır.

### **Mevzuatta yer alan şartları taşımayan personel istihdam edilmiştir**

Sözlü sınava girip başarılı olan ve denetim yapılan dönemde görevine devam eden personelin mevzuatta ve sınav ilanında belirtilen şartları sağlayıp sağlamadıkları belgeler üzerinden detaylı bir şekilde kontrol edilmiştir. Bu kapsamda aşağıda yer alan tespitlerden de görüleceği üzere mevzuatta ya da sınav ilanında belirtilen şartları taşımayan kişilerin ajanslarda istihdam edildiği görülmüştür.

- 5 yıllık tecrübesi olmayan veya uluslararası sınavdan alınan dil belgesi geçerlilik süresi sona eren kişiler istihdam edilmiştir.
- Sınav ilanında belirtilen döneme ait olmayan KPSS belgesinin kabul edilmesi,
- Sınav ilanında yazı işleri ve satın alma için 1, basın ve halkla ilişkiler için 1 olmak üzere toplam 2 adet destek personeli alınacağı duyurulmuştur. Mülakat sonucunda yazı işlerinin bir kişilik kadrosuna iki personel alınmıştır.
- Eş değeri bulunmayan ve ilanda yer almayan TOEFL İTP belgesinin kabul edilmesi yoluyla uzman istihdam edilmiştir.
- Sınav ilanında belirtilmeyen lisans bölümlerinden mezunlar istihdam edilmiştir.
- Yabancı dil belgesi fotokopi olan kişinin başvurusu kabul edilmiştir.
- 3 yıllık iş tecrübesini gösterir belgen personel dosyasında bulunmamaktadır.
- Tek kişilik kadro için asil ve yedek adayın her ikisi de aynı anda işe başlatılmıştır.
- İstihdam koşulu en az 70 puan olmasına rağmen IELTS sınavından 5.5 alan ve ÖSYM eş değeri 65 olan kişi istihdam edilmiştir.

İş başvurularında ortaya çıkan bu gibi olumsuzlukların giderilmesine dönük olarak, istenilen şartları taşımadığı halde istihdam edilen personel ile bu alımlarda görev alanlar özelinde hukuki incelemeler yapılarak gerekli işlemler tesis edilmelidir. Ajanslarında bundan sonra yapacağı alımlarda mevzuatta ve sınav ilanında yer alan şartların uygunluğuna yönelik daha aktif ve sorunları önleyici kontrol süreçlerini işletmeleri gerekmektedir.

### 7.7.9 Sınav Şartlarının Yayınlanması ve Sonuçların Duyurulması İle İlgili Sürelere Zaman Zaman Uyulmamaktadır

Ajansların iş başvurularına olan katılımı artırmayı hedefleyen ve mekansal açıdan uzak yerlerdeki kişilerin ajanslara başvuru hakkını güvence altına alan düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde “*yarışma sınavı ile ilgili tüm detaylar başvuru tarihinden en az yirmi gün önce ajansın kurulduğu bölgedeki illerin her birinde mahalli bir gazetede ve ayrıca ulusal bir gazete ile ajansın internet sitesinde ilan edilir*” hükmüne yer verilerek, kısa sayılmayacak bir zaman dilimi tespit edilmiştir.

Diğer taraftan sınav sonuçlarına ilişkin karar alma süreçlerinin kısa süre içerisinde sonuçlandırılması için Yönetmeliğin 15'inci maddesinde “*sınav kurulu kararlarının Genel Sekreterliğe intikal ettirildiği tarihten itibaren sonuçların en geç üç gün içinde ajansın internet sitesinde ilan edilmesi zorunludur*” hükmüne yer verilmiştir.

Ajanslara yapılan sınav başvuruları ve sınav sonuçlarının duyurulması tarihleri ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde bazı ajanslarda zaman zaman mevzuatta belirtilen sürelere uyulmadığı, dolayısıyla mevzuatın düzenlenme amacına uygun davranılmamış olduğu tespit edilmiştir.

### 7.7.10 Kalkınma Ajanslarında Çalışan Personel İçin Standart Bir İstihdam 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 son derece önemlidir.

Konu ile ilgili ajanslardaki sözleşmelerin hazırlık süreçleri ve kapsamaları incelenmiştir. Buna göre bazı ajanslar sözleşmelerini hukukçulara hazırlattırılmış olup, bunlar 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 Kalkınma Bakanlığı tarafından tüm Ajanslarda uygulanmak üzere tip hizmet sözleşmesinin hazırlanması, buna göre ajansların kendi özel koşullarını ilave edebilmesini sağlayacak bir yapı oluşturulmalıdır.

#### 7.7.11 Destek Personeli İş Başvurusu Yaptıkları Alanlar Haricindeki Yerlerde Göreve Başlatılabilmektedir

İnsan kaynakları politika ve planlarının temelinde ihtiyaç analizleri bulunmaktadır. Yapılan analizler doğrultusunda ihtiyaçlar tespit edildikten sonra buna uygun personelin istihdam edilmesi süreci işletilmektedir. İşveren açısından kaynak kullanımında etkinliği ve karlılığı artıran bu süreç, çalışan açısından da iş verimliliğini beraberinde getirmektedir.

Ajanslarda insan kaynakları politika ve planlama süreçlerinin sağlıklı işletilmediği rapor içerisinde vurgulanmaktadır. Bunun bir örneği de destek personellerinin istihdam ve görevlendirme süreçlerinde yaşanmaktadır.

Sınav ilanlarında her bir destek personeli kadrosu için yapılacak işin özelliğine göre ayrı ayrı kriterler tespit edilmekte ve adaylar iş talep formunun ilgili bölümüne işaretleme yaparak pozisyonlardan hangisine başvurduklarını belirtmektedirler.

Konu ile ilgili yerinde yapılan denetimlerde, istihdam edilen destek personelinin iş başvurusu yaptığı alanlar ile bunların göreve başlatılma ve görev yeri değişiklikleri karşılaştırılmıştır. Tablo 9'daki örneklerden de görüleceği üzere, kişiler iş başvurusu yaptıkları alanlardan tamamen farklı yerlerde göreve başlatılabildiği gibi iş hayatı sürecinde uzmanlık alanı olmayan yerlerde de görevlendirilebilmektedirler.

**Tablo 9:** Destek Personelinin Başvuru ve Görevlendirilmeleri

İş Başvuru Yapılan Alan	Çalışılan Birim/Birimler
Yönetici asistanı	Muhasebe yetkilisi
Satın alma sorumlusu	İnsan kaynakları
Arşiv sorumlusu	Halkla ilişkiler
Muhasebe	İnsan kaynakları

Yönetimin etkinliği gereği iş hayatı içerisinde zaman zaman bazı personelin görev yeri değişiklikleri anlaşılabilir olsa da, personel alımının hemen ardından başvuru yapılan alan dışında ya da daha sonradan kişilerin kendileri ilgili olmayan birim ve işlerde görevlendirilmeleri hata yapma riskini artırmakta, iş süreçlerinin gereğinden fazla uzamasına sebep olmaktadır. Personel alımına esas ihtiyaç tespitlerini sorgulanır hale getiren bu tür uygulamalar, sınav ilanlarında belirlenen kriterlerin ve bunlara göre verilen kararların anlamını yitirmesine de neden olmaktadır. İnsan kaynaklarından en etkin faydayı sağlayacak bir

planlama anlayışı temelinde bu tür uygulamalara gidilmemesini güvence altına alacak mekanizmalar geliştirilmelidir.

#### 7.7.12 Ajans Personeline Yapılan Ödemeler Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşmaktadır

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin statü ve hakları ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

İlgili Kanun'un "Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları" başlıklı 18'inci maddesinde:

*"Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür.*

...

*Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.*

... " denilmektedir.

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 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."*

<b>Personelin Unvanı</b>	<b>En Düşük (TL)</b>	<b>En Yüksek (TL)</b>
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

denilmekte olup

4'üncü maddesinde de;

*“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 bazı ajanslar emsal kadronun yüzde yüzüne kadar hesaplama yapmakta iken bazıları yüzde doksan oranını üst limit olarak uygulamaktadırlar.

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.

Kaldı ki, Kalkınma Bakanlığının tüm ajanslara gönderdiği 2017 Yılı Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esaslarının ücret, mali, sosyal haklar ve gündeliklerin düzenlendiği “Kurumsal Gelişim ve Yönetim” başlıklı 3'üncü bölümünde;

*“28.05.2014 YPK Kararının 7'nci maddesi uyarınca, kalkınma ajanslarında 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilmiş personele Yönetim Kurullarınca ajans personeline her ne ad altında olursa olsun yapılacak ödemelerin (ücret, performans ödemesi, ikramiye vb.) yıllık toplamı YPK kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçemez.”* denilerek üst limite uyulması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

15.01.2012 tarihinden sonra ajanslarda istihdam edilen personel açısından 375 sayılı KHK'nın Ek 11'inci Maddesinin c fıkrasında yer alan *“(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 Standardları 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 aynı ve nakdî ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı için bakanlık genel müdür yardımcısı, uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak malî haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez” hükmü doğrultusunda işlem yapılması gerekmektedir. Buna göre 375 sayılı KHK hükümlerine tabi personele yapılacak ödemeler konusunda emsal kadro esas alınarak bu konuda üst sınır getirilmiştir.

375 sayılı KHK’deki hükmün “toplu iş sözleşmesi hükümleri ve Yüksek Hakem Kurulu kararları uyarınca sağlanan malî ve sosyal haklardan MYK personelini mahrum bıraktığı, öte yandan 375 sayılı KHK’da yer alan kuralla personelin malî ve sosyal haklarında, MYK’da istihdam edilme tarihine göre farklılaştırma yaratıldığı, aynı unvanlı personelin farklı ücret statülerine tabi olduğu, bu durumun ise çalışma barışını bozduğu ve ücrette adaletsizliğe yol açtığı” gerekçeleri anayasaya aykırı olduğu yönündeki Meslekî Yeterlilik Kurumu itirazı Anayasa Mahkemesince görüşülüp karara bağlanmıştır. Mahkemenin 12.07.2017 tarih ve 2017/117 sayılı kararı ile Meslekî Yeterlilik Kurumu’nun itirazı reddedilmiştir.

Mevzuat hükümleri ve bu konuda Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karar birlikte değerlendirildiğinde, YPK hükümlerine ve 375 sayılı KHK hükümlerine tabi olan ajans personeline yapılacak ödemelerin üst limitlere uygun olması gerekmektedir.

Konu ile ilgili Sayıştay Başkanlığı’nın 2015 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu içerisinde “ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardım vb. adlar altında ödeme yapıldığı, bu ödemeler ile birlikte ücretlerin on iki aylık toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.” bulgusuna yer verilmiştir. 2017 yılı denetiminde bulgu konusunun takibi yapılmış, toplu iş sözleşmelerine konulan hükümlerle ya da yönetim kurulu kararları ile hem YPK hem de 375 sayılı KHK hükümlerine tabi personel açısından getirilen üst limitlerin aşılması uygulamasına devam edildiği görülmüştür.

### **7.7.13 Ajansların Tamamında Standart Olması Gereken Emsal Maaş Hesabı, Bakanlık Koordinasyondaki Eksiklik Sebebiyle Ajanslar Arasında Farklı Uygulanmaktadır**

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 15.01.2012 tarihinden itibaren ajanslarda istihdam edilen personelin ücretleri kamuda çalışan emsallerine eşitlenmiştir. Emsal maaş hesabı yapılırken hangi kriterlerin esas alındığı ajanslarda incelenmiş aynı konuda birbirinden

farklı uygulamalar yapıldığı tespit edilmiştir. Örneğin ajansların % 62'si özel sektörde çalışılan süreleri maaş hesabında dikkate almakta iken, % 38'i bu süreleri dahil etmemektedir. Benzer şekilde ajansların % 77'si teknik personele ilave derece uygulamakta iken % 23'ü uygulamamaktadır. İPEKYOLU Kalkınma Ajansında 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilen ve dolayısıyla YPK hükümlerine tabi olması gereken muhasebe yetkilisine 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi gibi işlem yapılarak emsali olan sayman üzerinden ücret ödenmektedir. Emsalin “şef” olduğu yönündeki düzenlemeye rağmen KUZKA, KUDAKA ve KARACADAĞ'da “müdür” kadrosunun esas alınması gibi örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte, çalışan lehine bu tür uygulamaların yapıldığı Ajanslardaki personel diğerlerine göre daha fazla maaş almakta ve böylece 375 sayılı KHK'nın eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanabilirliğini yitirmektedir. Bunun önüne geçilebilmesi için emsal maaş hesabına esas kriterler ve bunların uygulanma şekilleri ayrı ayrı tespit edilmeli, Kalkınma Bakanlığının koordinasyon sorumluluğu gereği tüm Ajanslarda standart uygulama yapılması sağlanmalıdır.

#### **7.7.14 Toplu İş Sözleşmelerinde Yer Alan Hükümlerle ya da Yönetim Kurulu Kararları İle Emsal Maaş Uygulaması Ortadan Kaldırılabilir**

YPK hükümlerine tabi olan personel, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi personele göre daha yüksek maaş almaktadırlar. Bu farklılığı gidermeye yönelik olarak 13 ajansın toplu iş sözleşmelerinde sosyal denge tazminatı ödemesine yer verdikleri, bazılarının ise tüm personele ödenen bazı sosyal yardımları KHK hükümlerine tabi olanlara artırımlı olarak uyguladıkları tespit edilmiştir. Yönetim kurulu kararı ile 9 ajansın yemek ve yol yardımı ödemesi yapılması suretiyle maaş farklılığının giderildiği dikkate alındığında, 375 sayılı KHK ile getirilen emsaliye göre maaş uygulanması prensibi bu gibi uygulamalarla ortadan kaldırılmaktadır.

#### **7.7.15 Vekaleten Görevlendirmelerdeki Ödemeler Konusunda Uygulamada Standart Bulunmamaktadır**

24.04.2009 tarih ve 2009/8 numaralı YPK kararının 3'üncü maddesinde yer alan “*Ajans personeli çalıştığı sürece geçici veya sürekli olarak görev yaptığı pozisyonlar için belirlenen hakları kazanırlar*” hükmüne dayalı olarak birim yöneticiliği ya da genel sekreterliğe vekalet edenlere bazı ajanslar vekalet ücreti ödemiş iken bazıları böyle bir uygulama yapmamıştır.

YPK'nın 28.05.2014 tarih ve 2014/8 sayılı Kararı'nın 8'inci maddesi ile 2009/8 numaralı YPK Kararının 3'üncü maddesi yürürlükten kaldırılmış, böylece vekalet ücreti ödemesine son verilmiştir.

Ajanslar tarafından bugüne kadar yapılan vekalet ücreti ödemeleri incelendiğinde; 13 ajansın bu konuda ödeme yaptığı anlaşılmıştır. Ancak 2014 yılındaki YPK kararından sonra ajansların büyük çoğunluğu vekalet ücreti ödenmesi uygulamasına son vermesine rağmen

TRAKYAKA, ZAFER ve DAKA’da bu uygulamaya devam edilmektedir. YPK kararının yasaklayıcı hükmüne rağmen vekalet ücreti ödemesi yapan ajanslar nezdinde araştırma yapılarak, tüm ajanslarda ortak uygulamayı sağlayacak tedbirlerin alınması gerekmektedir.

#### **7.7.16 Personel İstihdamı İçin Getirilen Oransal Üst Limitler Aşılmaktadır**

5449 sayılı Kanunu’nun 18’inci maddesine göre destek personel sayısının ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan muvafakatla ajansta istihdam edilenlerin sayısının ise toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşmaması gerekmektedir. Personel Yönetmeliği’nin 10’uncu maddesine göre ise KPSS’ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınavla alınacak uzman personel sayısının Ajans toplam uzman personel sayısının yüzde ellisini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Personel istihdamına getirilen bu düzenlemeler mali kural niteliğinde olup, 5449 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde de belirtildiği gibi buradaki temel amaç, toplam harcamalar içerisindeki personel giderlerinin belirli bir düzeyde sınırlandırılması ve istihdam usullerinin çeşitlendirilmesidir. Bu doğrultuda yerinde yapılan denetimlerde personel istihdamı ile ilgili limitlerin uygunluğu kontrol edilmiş, oransal üst sınırların zaman zaman aşıldığı tespit edilmiştir. Bakanlığın yeterli kontrol süreçleri işletmediği bu alanla ilgili mevzuata uygunluğun sağlanması yönünde adımlar atılmalıdır.

#### **7.7.17 Ajansların Yarıya Yakınında Personel Performans Ölçüm ve Değerlendirme Sistemi Bulunmamakta ya da Etkin İşletilememektedir**

5449 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde ajansların personel istihdam usulleri, işe alım ve seçim yöntemleri ile ücretlerin ödenmesi konularında uzmanlığa ve performansa dayalı bir yapı tasarlandığı ifade edilmektedir.

Kamu görevlisi istihdamındaki verimlilik sorununun aşılması hedefi temelinde ajans personelinin performansının ölçümü ve değerlendirme sistemi benimsenmiştir. 5449 sayılı Kanun’un 14’üncü maddesinde genel sekreterin görev ve yetkileri sayılmış, “j” fıkrasında “*Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek*” hükmüne yer verilmiştir. Bu kapsamda hazırlanan yönergelerle 14 ajansta personel performans ölçüm ve değerlendirme sistemi oluşturulmuştur. 12 ajansta ise personelin performansının ölçüm ve değerlendirmesine yönelik bir çalışma yapılmamıştır.

Performans ölçüm ve değerlendirme sistemi uygulayan ajanslarda buna esas kriterler ve puanlama şekilleri birbirinden farklı olup bu konuda uygulamada standart bulunmamaktadır. Performans ölçüm ve değerlendirme sisteminin bazı ajanslarda subjektif uygulamalara sebep olduğu dikkate alındığında, bu alanda objektif kriterlere dayanan bir mekanizmanın kurularak tüm ajanslarda standart bir model ile yürütülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.



## 8. KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI

### 8.1 Mali Yapıya İlişkin Temel Düzenlemeler

Ajansların mali yapısına ait temel düzenlemeler 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'unda yer almaktadır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19 ila 24'üncü maddelerinde kalkınma ajanslarının gelirleri ve yönetecekleri fonlar ve giderleri ile bütçe süreçlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır.

Kanunda yer alan düzenlemelerin detayları 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmî 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 her yıl Kalkınma 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

5449 sayılı Kanun'un 22'nci 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, 5449 sayılı Kanun'un 23'üncü 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 Gelirleri

5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde Ajansların gelirleri ve yönetecekleri fonlar sıralanmaktadır.

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.

Bakanlar Kurulu, 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. Bu hükme dayanılarak, Bakanlar Kurulunun 08.08.2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Kararı'yla belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı %1'den % 0,5'e indirilmiştir.

Yukarıda yer alan gelir kalemleri itibariyle ajansların 2017 yılına ait gelir tahminleri ve yıl sonu gerçekleşmeleri Tablo 10'de gösterilmektedir. Buna göre bazı gelir türleri için tahminleri aşan oranlarda gerçekleşmeler meydana gelmekle birlikte, bazılarının gerçekleşme oranları son derece düşük seviyelerde kalmaktadır.

**Tablo 10 : 2017 Yılı Gelir Tahmin ve Gerçekleşmeleri**

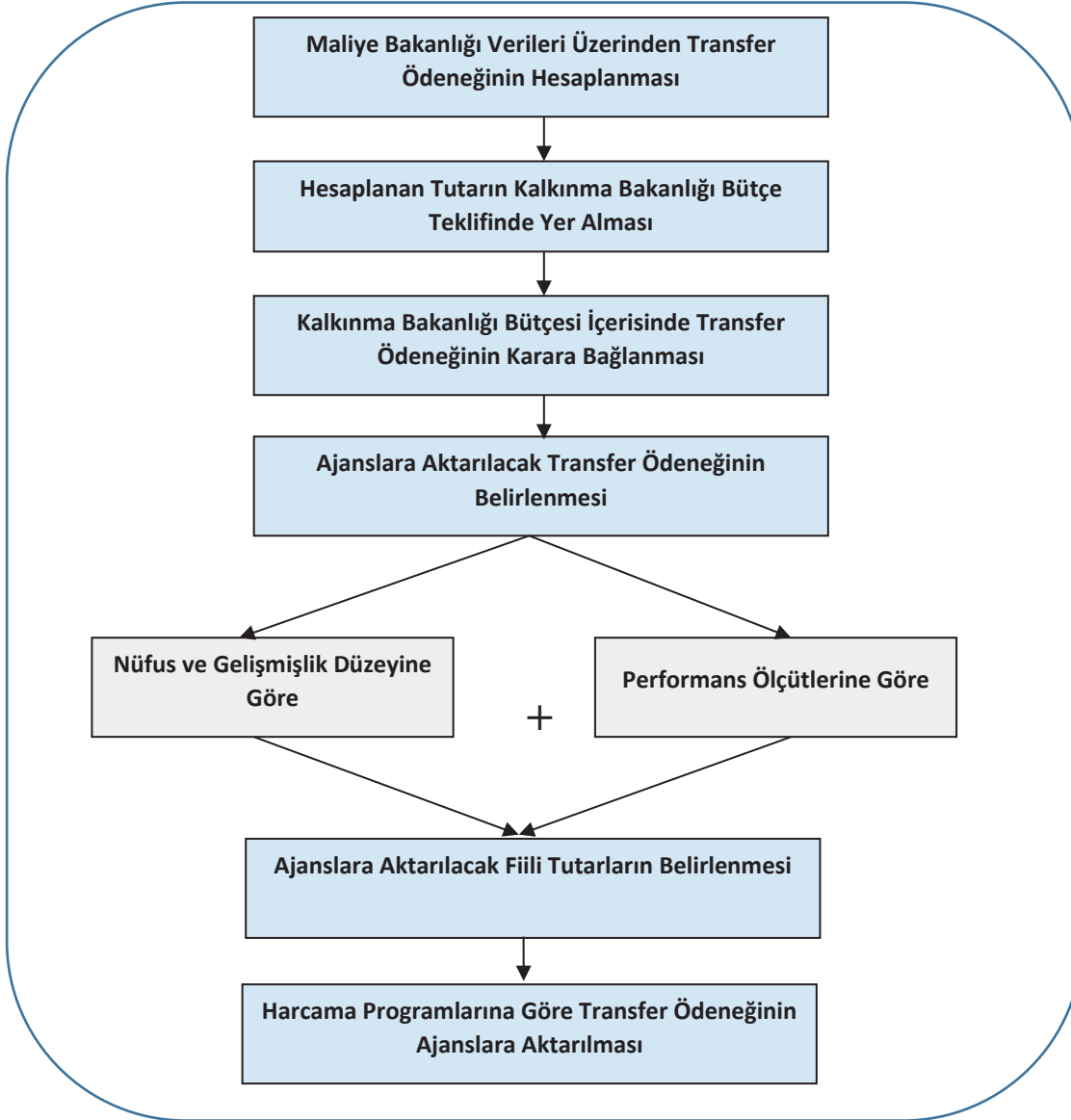
Gelir Türü	Bütçe Gelir Tahmini (b)	Bütçe Gelir Gerçekleşmesi (a)	(a) / (b)
Merkezi Yönetimden Aktarılan Pay	466.751.592	531.956.416	% 113
Belediyelerden Aktarılan Pay	308.144.195	226.474.261	% 73
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Pay	25.406.555	26.609.585	% 104
Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	9.129.686	8.916.486	% 97
Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Aktarılan Paylar	3.394.288	274.890	% 8
Faaliyet Gelirleri	15.455.076	1.269.804	% 8
Bağış ve Yardımlar	112.424.117	79.333.090	% 70
Alacaklardan Tahsilatlar	162.630.621	81.103.075	% 49
Proje ve Faaliyet Destek Ödemelerinden İadeler	1.210.000	2.643.730	% 218
Diğer Gelirler	47.892.786	82.632.420	% 172
<b>TOPLAM</b>	<b>1.152.438.916</b>	<b>1.041.213.757</b>	<b>% 90</b>

### Transfer Ödeneği (Merkezi Yönetim Payı)

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un "Gelirler ve Yönetilecek Fonlar" başlıklı 19'uncu 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 Kalkınma Bakanlığı rol oynamaktadır.

Transfer ödeneğinin hesaplanması ve ajanslara aktarılması süreci Şekil 6'da gösterilmektedir.

Şekil 6: Transfer Ödeneğinin Hesaplanması ve Ajanslara Aktarılma Süreci



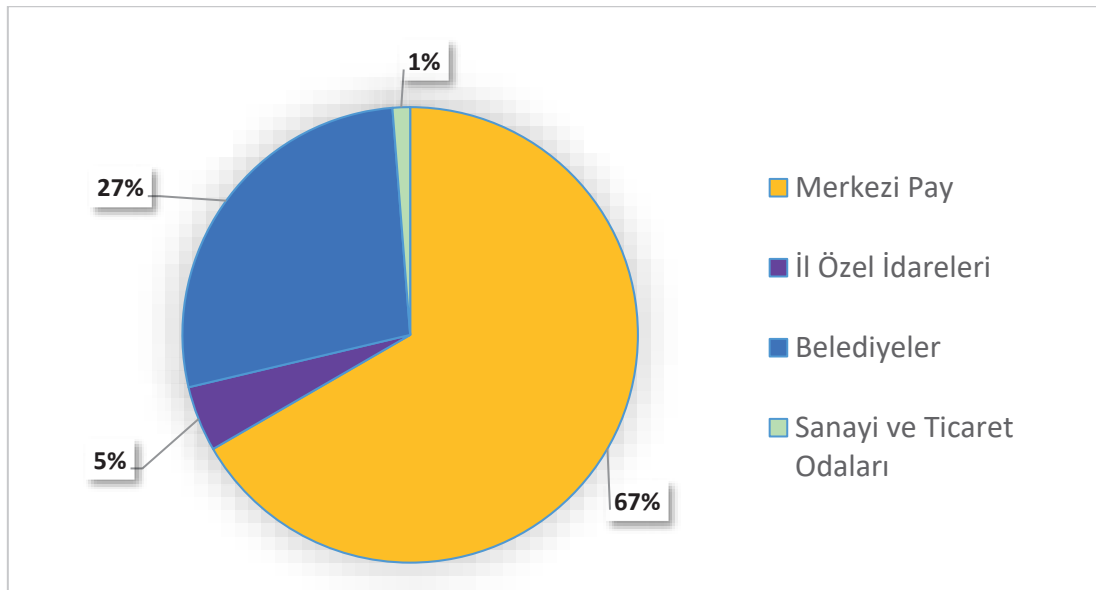
Bu süreç sonucunda 2008-2018 dönemlerini kapsayan merkezi paya ilişkin tutarların detayına Tablo 11’de yer verilmiştir.

Tablo’dan görüldüğü üzere örneğin 2017 yılı için kanunen ajanslara aktarılması gereken transfer ödeneği (merkezi pay) tutarı 1.564.889.045-TL. olması gerekirken uygulanan tavan sınırlaması nedeniyle ajanslara bütçeleştirilen 531.956.416-TL. kaynak aktarılmıştır. Dolayısıyla kanunen aktarılması gereken tutarın yalnızca %34’ü ajansların kullanımı için tahsis edilmiştir. Benzer durum diğer yıllar için de söz konusudur.

**Tablo 11:** Transfer Ödeneği Hesaplanma 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 (c) - (d)	Kanunen Aktarılması Gereken Pay İle Ödenekleştirilen Tutar Arasındaki Fark (b) - (c)
2018	1.748.364.420	1.750.083.665	1.719.245	451.940.827	451.951.000	---	---	1.296.413.420
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

Kalkınma Bakanlığı tarafından aktarılan merkezi payın ajans en önemli dört gelir kalemi içerisindeki dağılımı Grafik 6'da gösterilmektedir. Buna göre, 2008-2017 döneminde konsolide gelir rakamları içerisindeki en önemli pay %67 ile vergi gelirleri üzerinden aktarılan (merkezi pay) ödeneklere aittir.

**Grafik 6:** 2008-2017 Döneminde Kalkınma Ajansları Gelirlerinin Oransal Dağılımı

Toplam gelirlerin üçte ikisini oluşturan merkezden aktarılan ödenekler, ajansların faaliyetlerine devam edebilmelerinin en temel kaynağıdır. Konunun önemi doğrultusunda

merkezi payın hesaplanması ve aktarılması süreçleri incelenmiş, sorun alanları, bu bölüme ait “tespit ve değerlendirmeler” başlığı altında açıklanmıştır.

### **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 imkan tanıyan kurumsal altyapılardır.

## 8.6 Ajans Giderleri

Kalkınma Ajansları elde etmiş olduğu bu gelirleri 5449 Sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde belirtilen giderler için kullanmaktadır.

5449 sayılı Kanun'un 20'nci maddesine 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 5449 sayılı Kanun'da çeşitli kısıtlamalara gidilmiştir. Yıllık personel giderleri toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır.

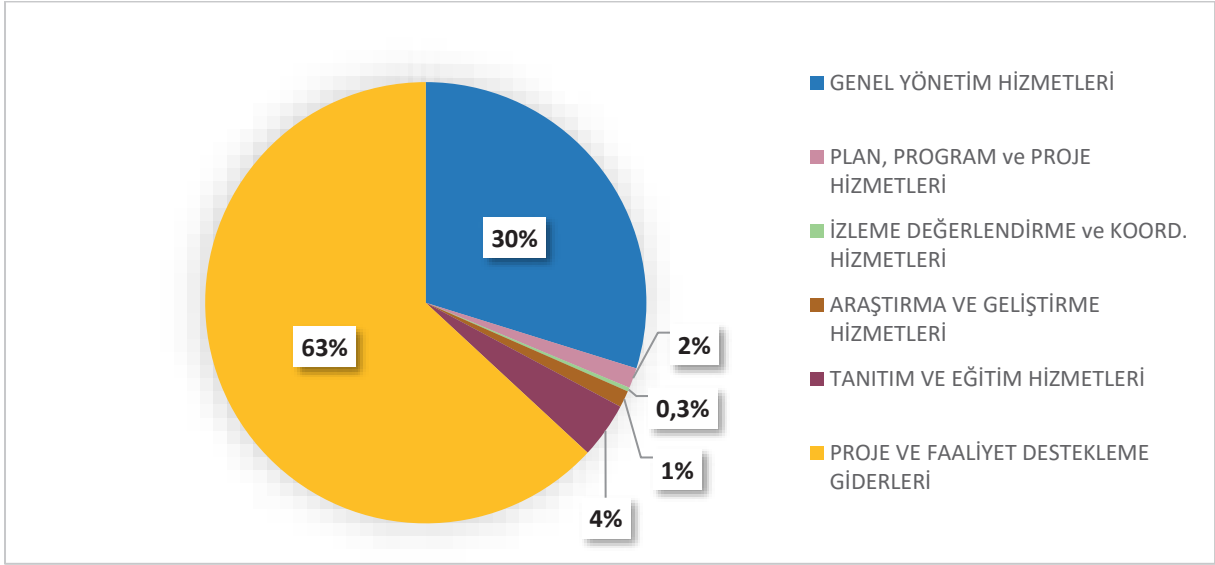
Ajansların fonksiyonel düzeyde 2008-2017 yılı gider tahminleri ve gerçekleştirmeleri Tablo 12'de gösterilmektedir. Yıl sonu gerçekleşme oranının ortalama % 31 seviyesi gibi oldukça düşük bir düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

**Tablo 12:** Kalkınma Ajansları Gider Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı

Fonksiyonlar	Ödenek	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
Genel Yönetim Hizmetleri	2.586.153	1.281.110	49,54%
Plan, Program ve Proje Hizmetleri	240.282	63.714	26,52%
İzleme Değerlendirme ve Koord. Hizmetleri	57.691	12.281	21,29%
Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	213.117	52.933	24,84%
Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	426.660	175.403	41,11%
Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri	10.166.921	2.711.923	26,67%
<b>TOPLAM</b>	<b>13.690.824</b>	<b>4.297.364</b>	<b>31,38%</b>

Diğer taraftan 2008-2017 dönemindeki bütçe gerçekleştirmelerinin fonksiyonlar itibariyle oransal dağılımları Grafik 7'de gösterilmektedir.



**Grafik 7: Bütçe Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (2008-2017)**

Buna göre bütçe gerçekleştirmelerinin % 63'ünü destekleme faaliyetleri oluşturmaktadır. Ajansların destekleme dışındaki diğer asli fonksiyonlarına harcanan kaynakların oranı ise % 7,3 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 yapılmaktadır.

## 8.7 Tespit ve Değerlendirmeler

### 8.7.1 Bazı Ajansların Stratejik Planı Bulunmamaktadır

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 5449 sayılı Kanun 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 Kanununun 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.

Kalkınma ajanslarının stratejik planlara sahip olup olmadıklarına bakıldığında; Sayıştay Başkanlığı 2015 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda 13, 2016 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda 11 ajansta stratejik plan bulunmadığı tespit edilmiştir. 2017 yılında yapılan incelemede ise 9 ajansın (BAKA, BEBKA, ÇUKUROVA, DAKA, DİKA, DOKA, FIRAT, İZKA, SERHAT) stratejik planının bulunmadığı görülmüştür.

### **8.7.2 Çalışma Programları Usul ve Esaslarının Hazırlanması ve Ajanslara Gönderilmesine İlişkin Mevzuatta Bir Takvim Belirlenmemesi Nedeniyle Bütçelerin Onaylanması ve Yürürlüğe Girmelerinde Gecikmeler Yaşanmaktadır**

5449 sayılı Kanun'un “Bütçenin hazırlanması ve kabulü” başlıklı 23'üncü maddesinde;

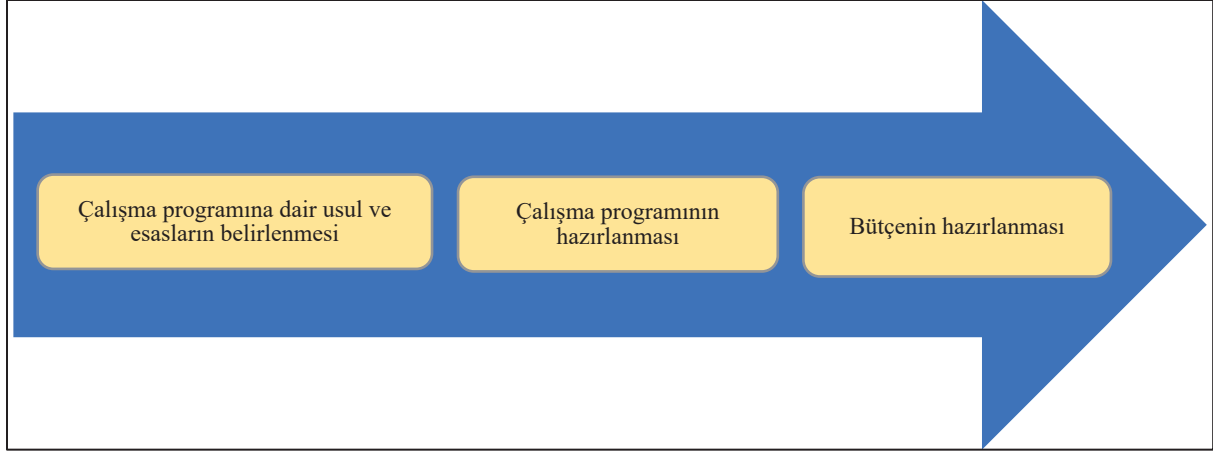
*“Ajans, Yüksek Planlama Kurulunca, 19'uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak 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 Kalkınma Bakanlığına gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde kesinleştirilerek Kalkınma Bakanlığına sunulur”* 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 7’de görüleceği üzere bütçe hazırlık sürecine başlanabilmesi için öncelikle Bakanlık tarafından çalışma programına ait usul ve esasların tespit edilip yayınlanması gerekmektedir. Çünkü bunlar 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 7: Çalışma Programı Süreci**



Her yıl Bakanlıkça belirlenen çalışma programına ait usul ve esasların Ajanslara gönderilme tarihleri ise Tablo 13’te gösterilmektedir.

**Tablo 13: Çalışma Programı Usul ve Esaslarının Ajanslara Gönderilme Tarihleri**

Bütçeleme Yılı	Usul ve Esasın Gönderilme Tarihi
2014	29.08.2013
2015	02.09.2014
2016	07.09.2015
2017	21.12.2016

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. 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.

### 8.7.3 Stratejik Planlar ile Çalışma Programları Arasında Yeterli Uyum Bulunmamaktadır

5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olan kurum ve kuruluşlar için stratejik plan ve bütçe ilişkisi performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bu yapısı itibariyle performans programları stratejik planların yıllık uygulama dilimini ifade etmekte iken, ajanslar açısından çalışma programı bu amaca hizmet eder niteliktedir.

Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan 2017 Yılı Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarının “Kurumsal Stratejik Plan” başlıklı kısmında stratejik planların yıllık diliminin çalışma programında yer alacağı ifade edilmektedir. Çalışma programlarının stratejik planlara uyumlu olma zorunluluğunu meydana getiren bu yapının performans göstergeleri açısından işleyişi ajanslarda incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucunda, çalışma programları içerisindeki performans göstergelerinin bir kısmının stratejik planlarda bulunmadığı, planda olanların bazılarının ise çalışma programında yer verilmediği tespit edilmiştir. Kurumsal performansın ölçülmesi konusunda bağlantı kurulamamasına yol açan bu durumun giderilmesi için gerekli kontroller yapılmalı, çalışma programlarının stratejik planlara uygun olması sağlanmalıdır.

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

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 yıl başına 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 11’in “(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.

### **8.7.5 Ajans Gelirlerinin Yüzde 67'sini Oluşturan Merkezi Pay Kanunen Aktarılması Gereken Oranda Bütçeleştirilip Aktarılmamaktadır**

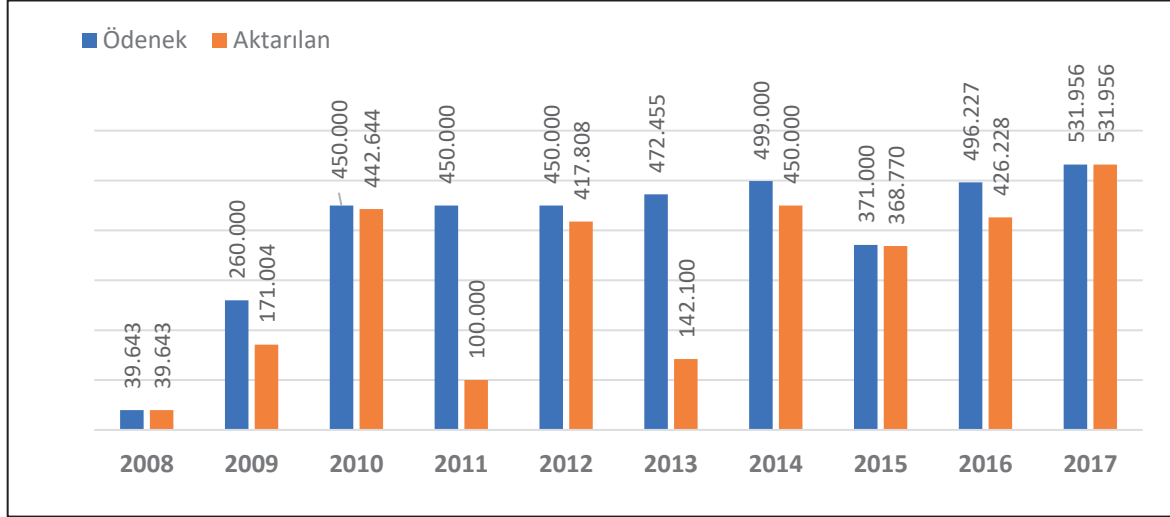
Mevzuatta yer alan hüküm doğrultusunda Kalkınma Bakanlığı tarafından hesaplama yapıldıktan sonra transfer ödeneğinin bütçe yılı ödenek tavanları dikkate alınarak belirlenen kısmı doğrudan e-bütçe sistemine girilmekte, tavanı aşan tutarlar ise “Tavanı Aşan İlave Ödenek Formu” aracılığıyla sisteme ayrıca girilmektedir. Böylece hesaplanan transfer ödeneğinin tamamı Bakanlıkça teklif edilmektedir. Ancak yıllar itibariyle bütçe kanunları ile tahsis edilen kaynak tutarları incelendiğinde, genel olarak ödenek tavanları paralelinde rakamların belirlendiği ortaya çıkmaktadır (Tablo 11)

Merkezi pay hesabına esas bütçe rakamlarındaki yıllık artışlar paralelinde ajanslara aktarılması gereken tutarlar da 2008 yılından itibaren sürekli artış eğiliminde olmuştur. Ancak merkezi pay için belirlenen ödenek tavanlarındaki artış oranı aynı şekilde olmamış, 2012 yılı hariç, son on yılda birbirine yakın rakamlar belirlenmiştir. Bu durum Tablo 11'in “(b) – (c)” sütunundan görüleceği üzere ajanslara aktarılması gerektiği halde aktarılmayan tutarların 2010 yılından itibaren artmasına sebep olmuştur.

Ajanslara aktarılacak transfer ödeneğinin kesinleştirilmesi ve aktarım süreçleri yukarıda anlatıldığı gibi olmakla birlikte, 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde “...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.

Buna göre Kanunun 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 8'de görüleceği üzere, Bütçe Kanunlarıyla tahsis edilen payların tamamının çeşitli gerekçelerle Kalkınma Bakanlığı tarafından ajanslara aktarılmadığı dikkate alındığında bu konuda gerekli hassasiyetin gösterilmediği ortaya çıkmaktadır.

**Grafik 8:** Bütçe Kanunu ile Tahsis Edilen Paylar ile Bunların Ajanslara Aktarım Tutarları

### 8.7.6 Performans Ödeneğinin Hesaplanmasında Kullanılan Bazı Kriterler Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarını Azaltma Amacına Uygun Değildir

Her yıl transfer ödeneği (merkezi pay) ajanslara dağıtılırken ajans bölgesinin nüfus ve gelişmişlik düzeyi ile ajansların performansları dikkate alınmaktadır. Her yıl Kalkınma Bakanlığı tarafından bu iki değişkenin ne oranda uygulanacağı belirlenmekte ve merkezi pay buna göre ajanslara paylaştırılmaktadır.

2017 yılında hesaplanan transfer ödeneğinin % 85'i nüfus ve gelişmişlik düzeyine göre, % 15'i ise performans kriterlerine göre ajanslara aktarılmıştır. Performansa göre ajanslara aktarılacak ödeneğin hesaplanmasında kullanılan kriterler ve bunların ağırlık oranları Tablo 14'te gösterilmektedir.

**Tablo 14:** Performansa Göre Transfer Ödeneği Hesaplamasında Kullanılan Kriterler

Performans Kriteri	Hesaplamaya Esas Ağırlık Oranı	Performans Ödeneğinin Kriterlere Göre Dağılımı
Güdümlü Proje Desteği Bütçesinin Destek Bütçesi İçerisindeki Oranı	% 15	11.969.019
Teknik Destek Uygulama Performansı	% 10	7.979.346
Proje Teklif Çağrısı Gerçekleşme Oranı	% 10	7.979.346
Yerel Pay Tahsilat Oranı	% 10	7.979.346
Yönetim Kurulu Toplantısı Yapma ve Toplantılara Katılım Oranı	% 15	1.969.019
Ulusal ve Uluslararası İşbirliği Faaliyetleri	% 10	7.979.346
Hazırlanan Strateji ve Raporların Niteliği	% 10	7.979.346
Yatırım Destek Ofislerine Yapılan İzin ve Ruhsat Başvuruları	% 10	7.979.346
Yatırım Destek Ofislerinin Faaliyetleri Sonucu Bölgeye Çekilen Kişi Başına Yatırım Tutarı	% 10	7.979.346
<b>TOPLAM</b>	<b>% 100</b>	<b>79.793.462</b>

Performans ödeneği kriterleri bazı alınarak yapılan hesaplanma sonucunda ajanslara aktarılan tutarlar Tablo 15'te gösterilmektedir.

**Tablo 15:** 2017 Yılı Performans Ödeneğinin Ajanslara Göre Dağılımı

TRKod	Ajans	Performans Ödeneği
TR10	İSTKA	2.483.083,30
TR21	TRAKYA	3.086.885,43
TR22	GMKA	3.356.075,43
TR31	İZKA	3.707.319,40
TR32	GEKA	3.410.806,18
TR33	ZAFER	4.723.172,17
TR41	BEBKA	3.217.291,51
TR42	MARKA	3.903.098,97
TR51	ANKARAKA	2.719.216,48
TR52	MEVKA	3.738.913,30
TR61	BAKA	2.730.390,81
TR62	ÇKA	2.498.559,51
TR63	DOĞAKA	1.977.053,06
TR71	AHİKA	4.346.860,95
TR72	ORAN	1.919.980,84
TR81	BAKKA	3.845.763,70
TR82	KUZKA	3.083.760,63
TR83	OKA	3.168.760,07
TR90	DOKA	3.409.390,43
TRA1	KUDAKA	2.855.548,72
TRA2	SERKA	2.352.074,75
TRB1	FKA	3.106.005,01
TRB2	DAKA	3.070.026,43
TRC1	İKA	3.171.568,25
TRC2	KARACADAĞ	1.991.858,17
TRC3	DİKA	1.919.998,49

Tablo 14 ve Tablo 15 birlikte değerlendirildiğinde, 2017 yılına ait performans ödeneğinin hesaplanmasında kullanılan kriterlerin % 35'inin proje üretme süreci, % 20'sinin de yatırımlarla ilgili olduğu görülmektedir. Ödeneğin % 55'ini oluşturan bu kriterler üzerinden ajanslara aktarılan tutarlar incelenmiştir. Buna göre gelişmişlik düzeyi açısından istenilen seviyede olmayıp proje üretme kapasitesi sınırlı illerden oluşan ajansların proje odaklı kriterler üzerinden aldığı paylar diğer ajanslara göre daha düşük kalmaktadır. Benzer şekilde; coğrafi koşullar, ulaşım imkanları ve mekânsal uzaklık gibi etkenler bazı bölgelere yatırımcı çekilmesine engel olmakta ve ruhsat ve izin başvurularını da olumsuz yönde etkilemektedir. Bölgelerin yapısal özelliklerinden ve dışsal faktörlerinden kaynaklanan bu gibi hususlar ajansların başarısını ve dolayısıyla aktarılabilecek kaynak tutarını doğrudan etkilemektedir.

Gelişmiş illerden oluşan ajanslar lehine daha fazla kaynak aktarılmasına sebep olan söz konusu uygulama bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması amacına uygun düşmemektedir. Bu bakımdan performans kriterleri gözden geçirilerek, ajansların bölge yapılanmaları içerisindeki illerin koşullarını dikkate alan bir kaynak dağıtım mekanizmasına geçilmelidir.

### 8.7.7 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 Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'ncü 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 yatıracağı ajans payının hesabına borçlanmaların dahil 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 hesaplarken 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.

### **8.7.8 Ajanslar Tarafından Belediyelerden Talep Edilen Bilgilerin Verilmemesi Nedeniyle Ajansların En Önemli Gelir Kalemlerinden Olan Yerel Yönetim Katkı Payı Alacakları Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmekte ve Ajansların Bu Nitelikli 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.

Yine 5449 sayılı Kanun'un "Bilgi toplama" başlıklı 6'ncı 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 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.

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

5449 sayılı Kanun'un "Bilgi toplama" başlıklı 6'ncı maddesindeki bilgi alma yetkisine rağmen bu verileri vermeyen kurumlar için Kalkınma 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.

### **8.7.9 Ajans Gelirleri İçerisinde Önemli Yer Tutan Yerel Yönetimlerden Aktarılan Pay Alacaklarının İller Bankası Aracılığıyla Tahsil Edilmesi Uygulaması Mevzuata Aykırı Olup, Payların Tahsilatında Yaşanan Sorunlar Ajansların Mali Yapılarını Olumsuz Etkilemektedir**

5449 sayılı Kanun'un 19'uncü maddesinde sayılan 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 bulunduğu için 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, Şile Belediyesinin toplam borç tutarının ancak 0,0005'i oranında kesinti yapılabilen ve bu kesinti oranıyla Belediyenin İstanbul Kalkınma Ajansına olan toplam borcu 2.078 ayda tamamlanmaktadır. Benzer şekilde, Şişli Belediyesinin borcunun 1.354 ayda, Adalar Belediyesinin borcunun ise 2.448 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 Bankasıncı 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.”*

Hükmü 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 dahilindeki borçlar madde 4 (1)'de dört ana grupta toplanmıştır;

(a) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 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 Kararnemelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun geçici 2nci maddesi kapsamında yeniden düzenlenen borçlar.

(b) 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 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 alacaklı 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) 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 kullanılan 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 Kalkınma Bakanlığı kanalıyla ajanslara dağıtılmasının sağlanmasına yönelik düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **8.7.10 Ajans Gelirlerinden Olan İlgili Kurum Paylarının Zamanında Yatırılmaması Nedeniyle Alınması Gereken Faiz Tutarları Bazı Ajanslarca İlgili Hesaba Alınmamakta ve Tahsil Edilmemektedir**

5449 sayılı Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" başlıklı 19'ncü 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, ajansların çoğunun geciken pay alacakları için faiz uygulaması yaparken, Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir Kalkınma Ajansı'nın faiz işletmedikleri tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 5449 sayılı Kanunda pay alacaklarının zamanında yatırılmamasından dolayı faiz uygulanması gerektiğine dair bir hükme ayrıca yer verilmemiştir. Bunun yanında, 5449 Sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında Ajansların tüzel kişiliğe haiz, Kanunla 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.



Belediyeler, il özel idareleri ile ticaret ve sanayi odalarının geciken pay ödemeleri için faiz uygulanmaması gerektiğine yönelik bir istisna düzenlemesi bulunmadığından, özel hukuk alanına giren bu borç-alacak ilişkisinden dolayı Borçlar Kanunu gereği faiz talep edilmesi gerekmektedir.

Ajansların pay alacaklarından kaynaklanan faiz için 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizine ilişkin Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Kalkınma Bakanlığı tarafından da geciken pay alacaklarına 3095 sayılı Kanun'a uygun faiz işletilmesi gerektiği hususu 24.04.2012 tarih ve 2192 sayılı yazı ile tüm ajanslara bildirilmesine, KAYS sisteminde bu nitelikli alacaklara otomatik faiz uygulanması söz konusu olmasına rağmen halen faiz işletmeyen ajanslar bulunmaktadır.

Belediyeler tarafından, ajans payları için faiz işletilmemesi gerektiği konusundaki iddiaların bu açık düzenlemeler karşısında geçerli olmadığı açıktır. Bu nedenle, tüm ajansların pay gelirlerinden kaynaklanan anapara alacaklarına, ilgili kanun gereğince gerekli faiz oranını uygulayarak güncel pay alacaklarını tespit etmesi, tespit edilen tutarların doğru şekilde muhasebe altına alınması ve alacakların takibi için gerekli işlemlerin belirlenen tutar üzerinden yapılması gerekmektedir.

#### **8.7.11 Avrupa Birliği Fonlarının ve Diğer Uluslararası Fonların Kalkınma Ajanslarında Bölgelere Kazandırılma Beklentisi Bugüne Kadar Yeterince Karşılanmamıştır**

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 16'da gösterilmektedir.

**Tablo 16:** Ajansların Tamamlanan ve Devam Eden Proje Sayıları

Ajans	IPA I (2007-2013)	IPA II (2014-2020)	Diğer AB Kaynakları	AB Dışındaki Uluslararası Kaynaklar	Toplam
AHİKA	2	0	1	0	3
ANKARAKA	2	0	3	0	5
BAKA	1	0	0	0	1
BAKKA	0	0	0	0	0
BEBKA	0	0	0	1	1
ÇUKUROVA	1	0	0	2	3
DAKA	4	0	0	0	4
DİKA	2	1	0	1	4
DOĞAKA	4	0	1	0	5
DOKA	4	0	2	1	7
FKA	1	1	1	0	3
GEKA	1	0	2	0	3
GMKA	2	0	0	0	2
İPEKYOLU	1	0	0	0	1
İSTKA	0	0	1	0	1
İZKA	2	0	3	1	6
KARACADAĞ	3	0	0	0	3
KUDAKA	2	0	2	0	4
KUZKA	0	0	0	0	0
MARKA	5	0	9	0	14
MEVKA	1	0	2	0	3
OKA	6	0	4	0	10
ORAN	1	0	0	0	1
SERKA	2	0	0	0	2
TRAKYAKA	3	0	0	0	3
ZAFER	3	0	2	0	5
<b>TOPLAM</b>	<b>53</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>6</b>	<b>94</b>

Tablo 16'ya göre 26 ajanstaki toplam 94 adet tamamlanan veya devam eden proje bulunmaktadır, bunun 88'i AB fonları, 6'sı ise diğer uluslararası fonlarla ilgilidir. Ajans bazında ortalama 3,6 adet projeye tekabül eden bu sayı ile ilgili 16 ajans ortalamasının altında kalmaktadır. Bu konuda MARKA ve OKA sırasıyla 14 ve 10 proje sayısı ile ilk iki sırada yer almaktadır; BAKA, BEBKA, İPEKYOLU, İSTKA ve ORAN'da bu sayı 1 ile sınırlı kalmıştır. KUZKA ve BAKKA'nın kuruldukları tarihten bugüne kadar tamamlanan veya devam eden projeleri bulunmamaktadır.

Diğer yandan uluslararası kaynaklardan yararlanmak üzere yapılan proje başvurularının 102'si reddedilmiştir. Toplam projeler (tamamlanan, devam eden ve reddedilen) içerisinde % 52'ye isabet eden reddedilme oranı bazı ajanslarda çok daha yüksek seviyelerde iken bazı ajansların reddedilen projeleri bulunmamaktadır.

AB fonları dışındaki uluslararası kaynaklardan yararlanmak üzere 7 ajansın girişimi olmuş, 19 ajanstaki herhangi bir faaliyet yürütülmemiştir. Bu kapsamda sunulan projelerin 6 tanesi tamamlanmış veya devam etmekte iken, GEKA ve MEVKA'nın 2 proje başvurusu reddedilmiştir.

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 imkan tanınmıştır. AB uzantılı olup tamamlanan veya devam eden 88 projedeki ajansların konumu ile bütçe bilgileri ise Tablo 17’de gösterilmektedir.

Buna göre ajansların faaliyetleri sonucunda bugüne kadar toplam 184.434.067.- € AB kaynağı ülkemize tahsis edilmiştir. Hali hazırda başvuru aşamasında olan 45 proje daha bulunmakta olup, bunların da kabul edilmesi ile birlikte 95.104.744.-€ tutarında ilave fonunun ülkemize tahsis edilme potansiyeli bulunmaktadır.

**Tablo 17: 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	38	26.938.524	23.447.458	3.491.066
	Devam Eden	8	91.555.610	75.133.434	16.422.176
Ortak	Tamamlanan	24	10.890.433	8.673.313	2.217.120
	Devam Eden	5	7.602.244	6.389.410	1.212.834
Teknik Destek Sağlayan	Tamamlanan	8	38.011.409	32.819.725	5.191.684
	Devam Eden	5	46.127.812	37.970.727	8.157.085
<b>TOPLAM</b>		<b>88</b>	<b>221.126.032</b>	<b>184.434.067</b>	<b>36.691.965</b>

Diğer taraftan Tablo 17’ye göre projelerin % 52’sinde ajanslar yararlanıcı olarak yer almakta iken, % 33’ünde ortak konumundadırlar. Diğer kurum ve kuruluşların projelerine teknik destek sağlama fonksiyonu ise % 15’te kalmıştır. Buna göre ajanslar bugüne kadar genellikle yararlanıcı yada ortak pozisyonunda uluslararası projelerde yer almışlardır. Ancak Kalkınma Bakanlığının 15.05.2017 ve 14.06.2017 tarihlerinde ajanslara gönderdiği yazılarda; *“ajansların doğrudan proje uygulamaktan ziyade bölgedeki uygulayıcı kuruluş ve yerel aktörlerin proje geliştirme çalışmalarına teknik destek sağlamak ve onları yönlendirmekle görevli oldukları, AB fonları ile yürütülen programlarda ajansların doğrudan görev alanına girmeyen alanlarda faydalanıcı sıfatıyla proje uygulamalarının uygun olmadığı, ajansın görev alanına giren bölgenin kalkınmasına doğrudan etki eden ve ajansın faydalanıcı olması zaruri olarak değerlendirilen projelerde faydalanıcı olabilecekleri”* bildirilmek suretiyle bugüne kadarki uygulamaların tersine bir yönlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan incelemede yazı içeriğinin ajansların ayrı tüzel kişilik yapısına uygun düşmediği ve Bakanlığın genel koordinasyon yetkisini aşar nitelikte olduğu değerlendirilmektedir. Şöyle ki, 5449 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinin (c) fıkrasına göre Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar ajansların gelir kalemleri arasında sayılmaktadır. Ayrıca ajansların diğer kurum ve kuruluşları etkin bir şekilde yönlendirebilmeleri, koordine edebilmeleri ve bu konuda öncü olabilmeleri için öncelikle kendilerinin bu alanda yetkin birimler olmaları gerektiği açıktır. Kaldı ki, 5449 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde ajansların AB projeleri ile ilgili yerel

birimleri koordine etmesi görevi yanında uygulama görevine de yer verilmiştir. Proje uygulama görev ve faaliyeti, sadece bölgedeki diğer aktörleri içeren bir kavram olmayıp ajansların da uygulayıcı olmasını kapsayan bir kavramdır. Bu konuda 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 red süreçleri Kalkınma 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.

## 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.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5'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 Kalkınma 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.

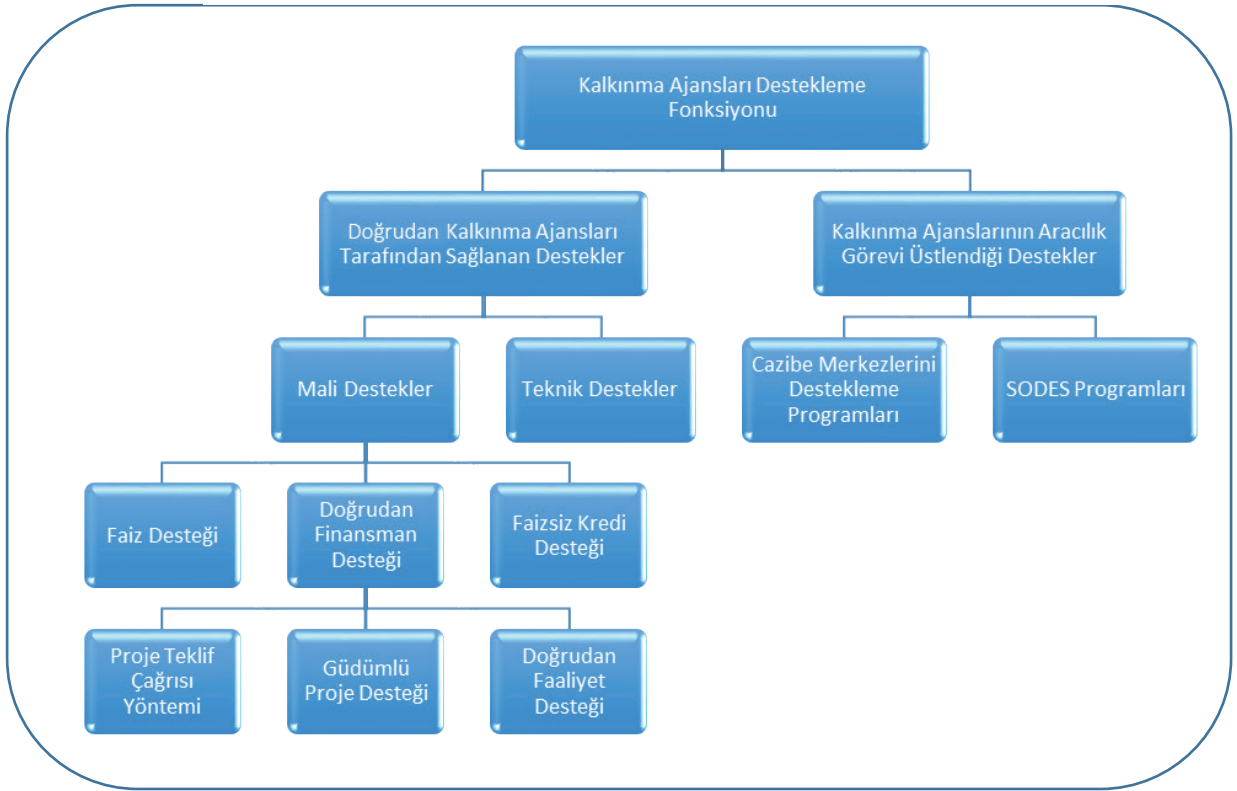
Kalkınma ajanslarının destek faaliyetlerine ilişkin bu düzenlemeler dışında Kalkınma Bakanlığı tarafından çıkarılan diğer düzenlemeler de bulunmaktadır. Bunlardan birisi, 08.11.2008 tarihli ve 27048 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'dir. Kalkınma 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 Kalkınma Bakanlığında 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 5449 sayılı Kanun'un 5'inci maddesi ile verilen görev ve yetkilerin büyük bölümü destek sağlama fonksiyonu ile ilgilidir.

Ajanslar tarafından sağlanan destekler Şekil 8'de 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 8: 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.

#### *Doğrudan Faaliyet Desteği*

Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD), ajansların, proje teklif çağrısına çıkmaksızın, stratejik araştırma, planlama ve fizibilite çalışmalarında yararlanıcılara sağladığı karşılıksız desteklerdir.

#### *Güdümlü Proje Desteği*

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. Güdümlü proje desteğini diğer mali destek programlarından ayıran temel fark, proje fikrinin ajans ile paydaşlar tarafından ortak akıl toplantılarında müştereken belirlenmesi ve projelerin ajansın öncülüğünde yürütülmesidir.

#### **Faizsiz kredi desteği**

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

#### **Faiz desteği**

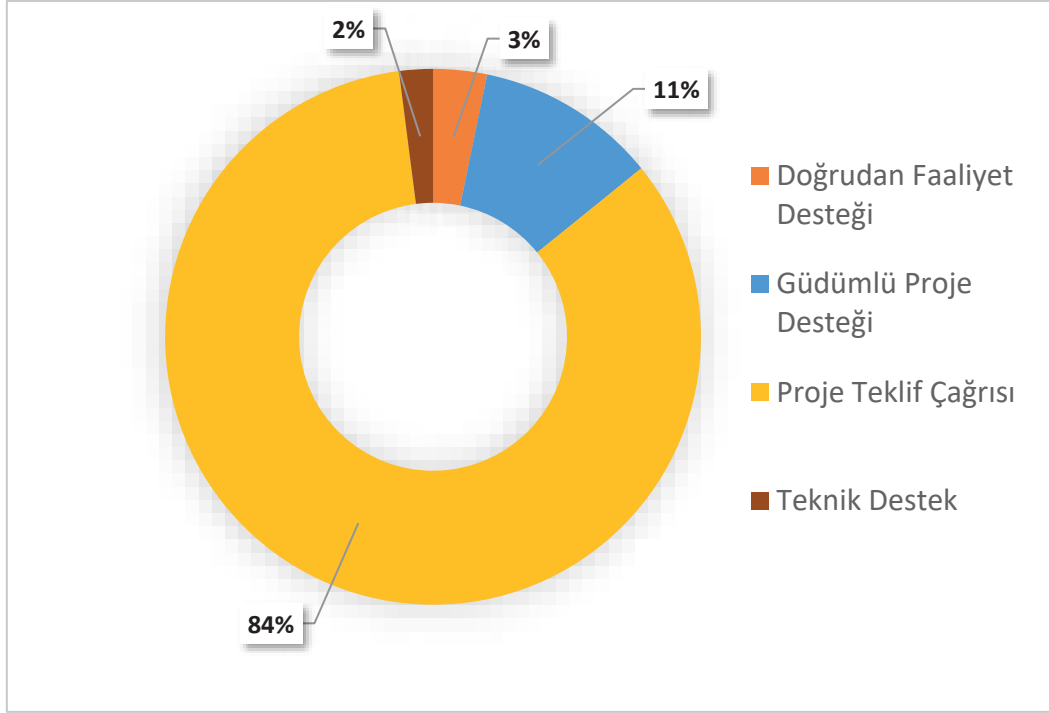
Faiz desteği, başvuru rehberinde belirtilen nitelikteki projeler için, ilgili aracı kuruluşlardan alınacak krediler karşılığında ödenecek faiz giderlerinin, Ajans tarafından karşılanmasını öngören mali destektir.

## **2. Teknik Destek Programları**

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

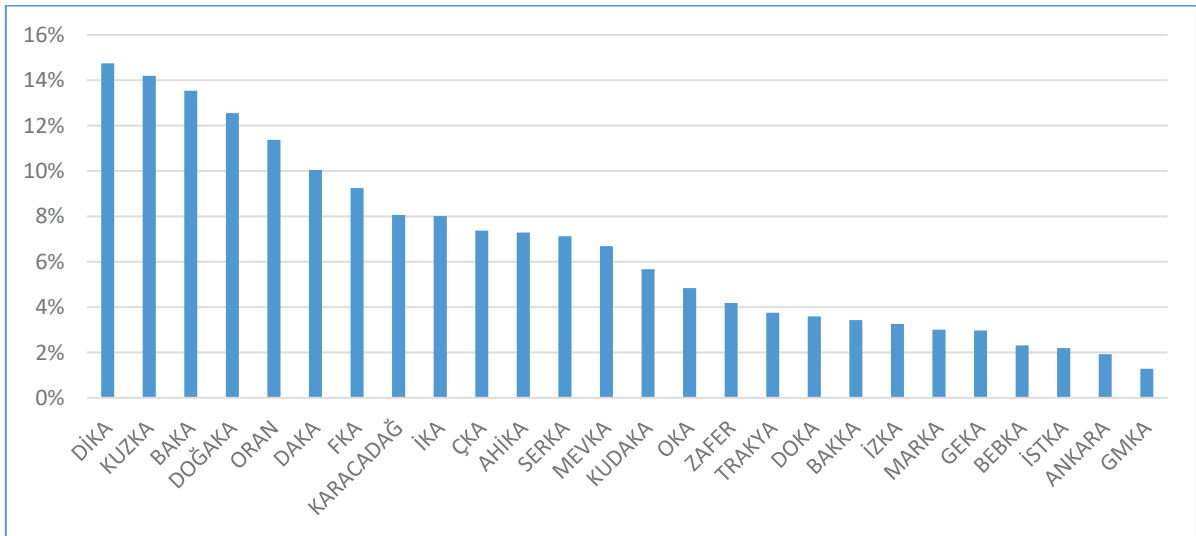
2008-2017 döneminde toplam 3.123.390.136-TL destek verilmiş olup, bu desteklerin 2.617.065.657-TL'si proje teklif çağrısı, 341.417.583-TL'si güdümlü proje desteği, 101.322.279-TL'si doğrudan faaliyet desteği ve 63.584.615-TL'si ise teknik destek olarak kullanılmıştır. Bu tutarların yüzdesel dağılımı Grafik 9'da görülmektedir.

**Grafik 9:** Toplam Destek Tutarının Destek Türlerine Göre Dağılımı (2008-2017)



Desteklere ait projelerin bir kısmı çeşitli nedenlerle feshedilebilmektedir. 2008-2017 döneminde feshedilen projelerin toplam projeler içerisindeki oranı Grafik 10'da gösterilmektedir.

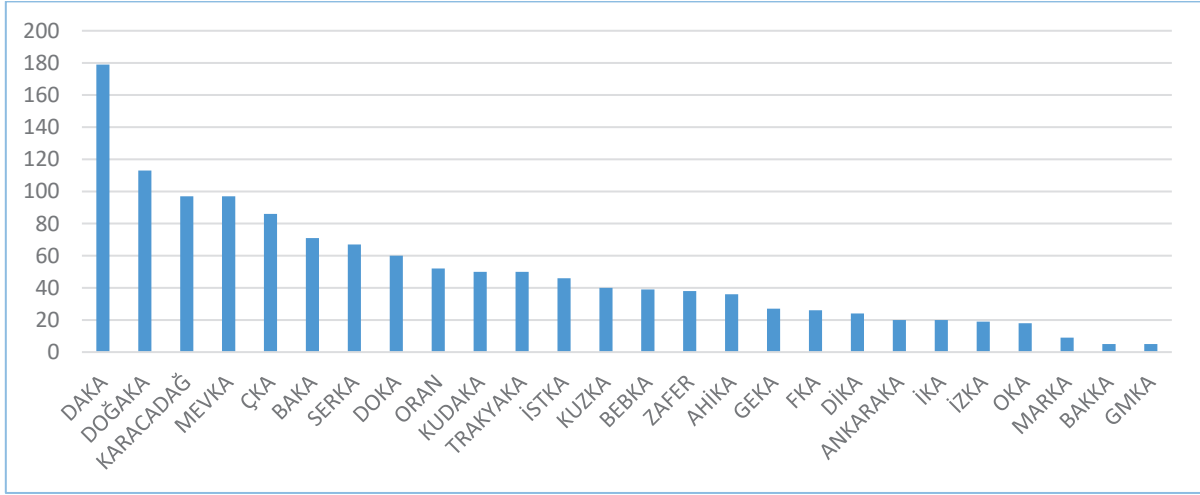
**Grafik 10:** Feshedilen Projelerin Toplam Projeler İçerisindeki Oranı





Ajanslar tarafından başarılı bulunarak desteklenen projelerin bir kısmının süresi çeşitli nedenlerle uzatılabilmektedir. 2008-2017 döneminde süresi uzatılan projelere dair detaylar Grafik 11’de gösterilmektedir.

**Grafik 11: Süre Uzatımı Verilen Proje Sayıları**



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

## 9.3 Tespit ve Değerlendirmeler

### 9.3.1 Desteklenen Proje ve Faaliyetlerin Etki Analizleri Etkin ve Sağlıklı Şekilde Yapılamamıştır

Kamu kaynağı kullanılarak verilen devlet desteklerinin önceden belirlenen performans ölçütlerine göre başarısının değerlendirilerek analiz edilmesi yapılan faaliyet alanının geliştirilmesi açısından önemlidir.

Bu nedenle, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin “*Temel ilkeler ve etik kurallar*” başlıklı 5'inci maddesinin 2'inci fıkrasının (1) bendinde, uygulanan proje ve faaliyetlerin performans göstergeleri kullanılarak başarısının ölçülmesi, uygulanan programların kısa, orta ve uzun vadedeki sonuçlarının ve etkilerinin analiz edilerek, sonuçlarından gelecekte yapılacak planlama ve programlama çalışmaları ile destek uygulamalarında yararlanılması gerektiği ifade edilmektedir.

Yine aynı Yönetmelik'in 15.09.2017 tarihine kadar geçerli olan “*Etki analizi*” başlıklı 47'nci maddesinde ajansın etki analizi ile ilgili yerine getirmesi zorunlu olan yükümlülüğü;

“*Ajans bir yıl içerisinde desteklediği proje ve faaliyetlerin istihdam, yatırım, ihracat, ithalat, turizm ve diğer yönlerden bölge kalkınması bakımından doğurduğu etki ve sonuçlarını*

*en geç iki yılda bir analiz eder ve hazırlamakla mükellef olduğu yıllık faaliyet raporlarında bu etki ve sonuçlara yer verir.” şeklinde ifade edilmiştir.*

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 47'nci maddesi 15.09.2017 tarihli Resmi Gazete ile aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve ajanslar tarafından yapılması gereken “etki analizi” zorunluluğu, “etki değerlendirmesi” tanımlamasıyla ihtiyari hale getirilmiş, buna ilaveten ajanslar tarafından “program sonrası değerlendirme çalışmaları” yapılması zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

*“Program sonrası değerlendirme ve etki analizi*

*MADDE 47 – (1) 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.*

*(2) Bakanlık veya ajans kendi ihtiyaçları doğrultusunda etki değerlendirme çalışmaları da yürütebilir.”*

Ajans destek sisteminin detaylı düzenlendiği Destek Yönetimi Kılavuzu'nun “1.3.3.3. İzleme ve Değerlendirme Birimi” başlıklı maddesinin (p) bendinde;

*“Tamamlanan projelerin sonuçlarını ve etkilerini değerlendirmek”, (ş) bendinde ise “Çeşitli kaynaklardan elde edilecek verileri ve değerlendirme anketleri sonuçlarını kullanarak, programların ara dönem, nihai ve etki değerlendirmelerini yapmak, bu değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna ve Bakanlığa sunulmak üzere Genel Sekretere raporlamak,” İzleme ve Değerlendirme Biriminin görevleri arasında sayılmıştır.*

Yönetmelik değişikliği öncesinde 2017 yılının 9'uncu ayının ilk yarısına kadar ajanslarca desteklenen projeler için, mali destek programının kapanış tarihinden itibaren en geç 2 yıl içinde etki analizi yapılması zorunluluğu bulunmakta iken yapılan yönetmelik değişikliği ile de değişiklik tarihinden sonraki destek uygulamaları için “program sonrası değerlendirme çalışmalarının” ajans tarafından yapılması öngörülmüş, ancak ajanslarca halen bir uygulama yapılmamıştır.

Yapılan denetimlerde, etki analizi konusunda ajanslar arası çok farklı uygulamalar olduğu görülmüş, konuya ilişkin tespitlerimiz aşağıda sunulmuştur:

### **Ajanslar tarafından yönetmelik gereği yapılması gereken etki analizi çalışmaları hiç yapılmamış ya da tamamlanmamıştır**

Sayıştay Tarafından TBMM'ne sunulan 2016 yılı Kalkınma Ajansları Genel Değerlendirme raporunda detaylı olarak verildiği üzere etki analizi yapılması gereken projelerin %61'inin etki analizi yapılmamıştır.

### **Bazı ajanslar etki analizi çalışması yapmamıştır**

Dört ajans (AHİKA, DAKA, FKA, SERKA) bugüne kadar desteklediği hiçbir proje için etki analizi çalışması yapmamıştır

### **Etki analizi çalışmaları ajanslar tarafından çok çeşitli ve farklı yöntemlerle yerine getirilmiştir**

Bazı ajanslar bu alanda faaliyet gösteren firmalardan hizmet alımı yolu ile etki analizi çalışmalarını gerçekleştirirken bazı ajanslar üniversiteler kanalıyla bu analizleri yaptırmışlardır. Ajansların bir kısmı ise kendi uzman personeli yardımı ile bu analizleri gerçekleştirmişlerdir.

### **Etki analizi çalışmalarına ödenen kamu kaynağına bakıldığında ajanslar arası ve aynı ajans içinde çok geniş bir yelpazenin söz konusu olduğu anlaşılmaktadır**

Bazı ajanslar üniversiteler yardımı ile uygun tutarda bir bedel öderken, kendi uzmanları kanalıyla yapan ajanslar bir maliyete katlanmamışlardır. Özellikle yabancı firmalara etki analizi için ödenen ücret tutarlarının diğerlerine oranla yüksekliği dikkat çekmektedir. Örneğin İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) tarafından 2013 yılında, 2008 Yılı KOBİ ve Sosyal Kalkınma Mali Destek Programları ile ilgili olarak yapılan açık ihale sonucunda yabancı bir firmaya etki analizi için 200.000 TL+KDV bedel ödenmiştir. Aynı ajans tarafından, 2016 yılında, 2009 Yılı Turizm ve Çevre Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı ile 2010 Yılı Turizmde Rekabet Edebilirlik ve Yenilik Mali Destek Programı ile ilgili olarak Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi'ne 20.000 TL+KDV bedelle etki analizi yaptırılmıştır.

Kalkınma Bakanlığının, ajanslar tarafından uygulanan destek programlarında hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve kamu tarafından aktarılan kaynakların herhangi bir suiistimalin oluşmasına imkan vermeyecek şekilde kullanılarak kullanılmadığını değerlendirmesini sağlayacak araçların etkin şekilde kullanılması ve sonuçlarının Bakanlık tarafından değerlendirilerek analiz edilmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca etki analizi çalışmalarının ajansların başarılarının değerlendirilmesinde ve performans ölçümünde girdi olarak kullanılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Yönetmelikte öngörülen “etki değerlendirme” ve “program sonrası değerlendirme” çalışmaları belirli bir formatta ve objektif olarak yapılabilmesi için Bakanlığın bu konuda ajanslara yardımcı olacak bir rehber hazırlık çalışmasını yapması beklenmektedir. Bunun yanında, bu konuda yaşanan sorunları giderici şekilde ajanslar arası koordinasyonun sağlıklı şekilde yerine getirilmesinin, kamu kaynaklarının etkin şekilde kullanılması adına, etki analizi çalışmaları için üniversitelerle işbirliğinin artırılmasının ve ajans uzmanlarının bu alandaki öz yeteneklerinin artırılmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

### 9.3.2 Destek Kullanıcılarından Alınan Teminat Mektupları İle İlgili Çeşitli Eksiklikler Bulunmaktadır

Kalkınma ajansları finansal destek sağladığı kâr amacı güden gerçek ve tüzel kişilerin her bir proje ve faaliyeti için destek vermeden önce olası riskleri karşılamak üzere sözleşmede öngörülen destek tutarının belli oranında teminat mektubu almaktadırlar.

Kalkınma ajansları nezdinde yerinde yapılan denetimler neticesinde teminat mektuplarına ilişkin iş ve işlemler konusunda bazı ajansların gereken dikkat ve özeni göstermedikleri tespit edilmiştir.

Teminat mektuplarına ilişkin tespit edilen eksiklikler genel olarak aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Teminat mektuplarının geçerlilik süresi son derece önemli olmasına rağmen süreci devam eden bazı projelere ait teminat mektuplarının süresi bitmesine rağmen yeni teminat alınmadığı, bu yolla ciddi bir riskin alındığı görülmüştür.
- Bazı ajansların teminat mektubunu ilgili bankalar nezdinde teyit ederek olası riski düşürdükleri görülmesine rağmen bir kısım ajansların bunu yapmadıkları anlaşılmıştır.
- Gerekli iade şartları oluşmasına rağmen bazı ajansların teminat mektuplarını banka ya da ilgisine iade etmeyerek kasalarında tuttukları, söz konusu teminat mektuplarının süresi geçmesine rağmen teminat mektupları hesapları altında kurum mali tablolarında gözüktüğü anlaşılmıştır.

Teminat mektuplarına ilişkin riskleri bertaraf etmek adına gerekli kontrolleri sağlayacak şekilde KAYS programının geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### 9.3.3 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 seçkisine uygun olarak destek verilmektedir.

Kamu kaynağının destek olarak kullandırılmasında 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.

Bağımsız değerlendiricilerin önemli bir kısmının bölge dışından gelen, bölge ve bölge gerçeklerine yabancı olan kişiler olduğu düşünüldüğünde bölge, bölge planı, projenin ilgili olduğu sektör, firma ve projenin uygulanabilirliği konusunda yeterli donanıma sahip olmaları da önem taşımaktadır.

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 dahil 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.

### 9.3.4 Kalkınma Ajanslarının 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 destek 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 dahilinde 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 destek enstrümanlarının 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, Kalkınma Bakanlığının gerekli düzenlemeleri yapmasının ve devamında gerçekleştirilecek pilot çalışmalar sonrasında ajanslarca kullanılabilmesinin sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

### 9.3.5 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 personeli görevlendirilerek 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 ön izleme ziyareti yapmadıkları tespit edilmiştir.

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 ön izleme yapılmasının zorunlu olması için gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

### **9.3.6 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 ulaşp 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 kullanımı 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.

### **9.3.7 Ajanslar Tarafından Desteklenen Projelerde, Yararlanıcı İşletmelerin İstigal Alanına Göre Sahip Olması Gereken İzin ve Ruhsat Gibi Belgelerin Varlığına İlişkin Sistemik 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 kapamışı için ön koşul olarak değerlendirilmelidir.

Desteklerin, yalnızca proje ile amaçlanan hedeflerin elde edilmesine değil; ayrıca, mevzuatlara uygunluk ve kurumsal yeterliliklerin sağlanarak geliştirilmesi gibi işlevlere 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.

### **9.3.8 Proje Sonrası İzleme Süreci 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 Kalkınma 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.

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 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.

### **9.3.9 Kalkınma Ajanslarının Varoluş Gerekçelerinden Birisi Olan Bölge İçi Gelişmişlik Farklarını Azaltma Misyonu Çerçevesinden Bakıldığında Mali Destek Programı Kapsamında Verilen Ajans Destekleri Tersine Sonuçlar Doğurabilmektedir**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gereğince, kalkınma ajanslarının oluşturulma gerekçelerinden birisi de bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasıdır. Tek başına bu hedefi kalkınma ajanslarının sağlayamayacağı da bir gerçektir. Kalkınma ajansları ulusal politikalar çerçevesinde belirlenen bu hedefe ulaşmak için bölge planı kanalıyla yerel aktörlerden yararlanabilmekte, mali kaynak aktarımı dışında başka araçları da kullanabilmektedir.

Bunun yanında, kalkınma ajanslarının mevcut durumda bölgelerinde kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi açısından kullandığı en önemli araçlar mali desteklerdir. Mali destekler içerisinde ise proje teklif çağrısı yöntemine dayanan mali destek programlarının ağırlıklı bir rolü vardır. Bu nedenle, bölge içi gelişmişlik farkını azaltma konusundaki hedefe ulaşmak için ajansların kullanabileceği araçların başında bu destek türü gelmektedir. Zira diğer destek türlerinin bu hedefi gerçekleştirebilme kapasiteleri mali destek programlarına göre daha sınırlıdır.

Mali destek programlarının tasarımına bakıldığında, bu destek türünün bölge içi gelişmişlik farkına katkı sağlamasının son derece zor olduğu anlaşılmaktadır. Zira bu destek modeli rehber ve proje teklif çağrılarında uygun proje taleplerine göre şekillenmektedir. Proje destek başvuruları ön incelemeye tabi tutulduktan sonra uygun projeler bağımsız değerlendiricilerin projeye vereceği puanlara göre belirlenmekte, sonrasında oluşan liste ise değerlendirme komitesi ve yönetim kurulu değerlendirmeleri sonucunda kesinleşerek onaylanmakta ve sözleşmeye bağlanarak destek ödemeleri başlamaktadır.

Bu süreç içerisinde en belirleyici aşama bağımsız değerlendirici aşamasıdır. Ön proje başvuruları, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirlenen usul ve esaslara göre bağımsız değerlendirme süreci içinde değerlendirilmekte, yapılan değerlendirme ve seçim sonucunda, yeterli ve uygun bulunan ön proje başvurularından bir liste oluşturulmaktadır. Bu aşama sonrasında belirlenen asil ve yedek listeler diğer aşamalarda çok az değiştirilebilmekte, dolayısıyla verilecek desteğin kararı temel olarak bağımsız değerlendirme süreci sonucunda şekillenmektedir.

Bağımsız değerlendirme süreci ise projelerin rekabet içerisinde olduğu, belli kriterlere göre standart prosedürler çerçevesinde puanlamaların yapıldığı ve alınan puan başarısına göre başarılı projelerin belirlendiği bir model içerisinde yürütülmektedir. Bunun doğal sonucu olarak başarılı hazırlanmış projeler diğer projelerden avantajlı duruma geçtikleri için seçilmekte ve ajans tarafından desteklenmektedir. Bölge içi az gelişmiş yöreler doğal olarak kaliteli proje üretebilme kapasitesine de sahip olamadıklarından daha az ve niteliği düşük projeler sunabilmekte, gelişmiş il ve ilçe merkezlerinden ise tam tersi sayıca fazla ve nitelikli projeler gelmektedir. Sonuç olarak gelişmiş il ya da ilçelerden gelen projeler karşısında, az gelişmiş yerlerden gelen projeler bu model içerisinde rekabet edememekte ve desteklenme noktasında dezavantajlı duruma düşmektedirler.

Örnek vermek gerekirse, Erzurum, Erzincan ve Bayburt illerinden oluşan Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı ( KUDAKA) bölgesindeki (TRA1 Düzey-2 ) en gelişmiş il Erzurum iken, en az gelişmiş il Bayburt'tur. KUDAKA tarafından proje teklif çağrısına çıkılan bir mali destek programı incelendiğinde, gerek proje başvuru sayısı, gerek sözleşme imzalanan proje sayısı, gerekse verilen toplam destek tutarı açısından en gelişmiş il lehine (il büyüklüğü dikkate alındığı halde) bir sonuç oluşabildiği görülmektedir.

Bu destek modeli mevcut yapısı ve uygulaması gereği, bölge içi gelişmişlik farkının azalmasını katkı sağlamadığı gibi, tam tersine farkın daha da artışına neden olmaktadır. Dolayısı ile kalkınma ajanslarının oluşum gerekçelerinden birisi olan bölge içi gelişmişlik farkının azaltılması hedefine ulaşmada, ajansların bu konudaki en önemli aracı olan mali destek programı uygulamaları yetersiz kalabilmektedir.

Mali destek programları, bilimsel ve sağlam analizlere göre özelleştirilmiş yapıda, bölge içi farkları giderme konusunda somut hedefler belirlemez ve odaklamalar içermezse, bu destek türünün bölge içi gelişmişlik farkına katkı sağlama düzeyi düşük kalacaktır. Bunun yanı sıra, yukarıda belirtildiği gibi sadece kalkınma ajanslarının çalışmalarıyla bu farkların tamamen ortadan kaldırılamayacağı da bir gerçektir.

Sorunun farkında olan bazı ajanslar yalnızca az gelişmiş bölgelere odaklanmış proje teklif çağrısına çıkmak suretiyle kaynakları bu bölgelere yönelik kullanmakta, bazı ajanslar ise az gelişmiş yörelerin lehine ilave puanlama yoluna gitmektedirler.

Ajansların bölge içi gelişmişlik farkını azaltma misyonları çerçevesinde; yukarıda belirtilen uygulamaların tüm ajanslar nezdinde yaygınlaştırılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Ayrıca, az gelişmiş bölgelerin proje üretme kapasitesinin geliştirilmesine yönelik ajans tarafından kapasite artırma çalışmaları veya teknik destek uygulamaları yapılabilir. Böylece, az gelişmiş bölgelerde sürdürülebilir biçimde nitelikli proje üretilmesini sağlayabilecek bir altyapı oluşacak; bölge içinde proje üretme kapasite farklılığından kaynaklı olarak desteklerden yararlanılmasında oluşabilen dezavantaj önemli ölçüde giderilebilecektir.

Bunun yanında, gelişmişlik farkını kapatma konusundaki en önemli ve etkin araç olarak gözükken güdümlü proje desteği ise ajanslar tarafından bu amaçlı ve yeterince kullanılmadıklarından etkileri sınırlı kalmaktadır.

### **9.3.10 Mahalli İdarelerin Rutin Faaliyetleri ile Sponsorluk Niteliğindeki Faaliyetlere Kaynak Aktarılmaması Gerekirken Bazı Ajanslar Bu Nitelikte Uygulamalar Yapmaktadır**

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 aktarılacağına 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 Kalkınma Bakanlığı tarafından 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 desteklenmesi yanında Yönetim Kurulu kararı ile sponsorluk mahiyetinde kaynak aktarımı uygulamaları içerisinde oldukları da tespit edilmiştir. Özellikle, bazı ajansların neredeyse %90'a varan oranda belediyelerin, özel idarelerin ve köylere hizmet götürme birliklerinin (KHGB) park ve bahçe yapımı, mesire alanı yapımı, sokak iyileştirmesi gibi rutin faaliyetlerine kaynak aktardıkları görülmektedir.

Oysa 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.

Bu nitelikli destek uygulamaları ile kaynak aktarımlarının önüne geçebilmek için gerekli tedbirlerin alınmasının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

### **9.3.11 Destek Sürecinin Değerlendirme Komitesi Aşamasında Görev Alacak Üyelerin Mevzuatta Yer Alan Seçim Usullerine Bazı Ajanslar Uymamıştır**

Proje teklif çağrısı yöntemi ile gerçekleşen destek süreçlerinde “bağımsız değerlendirici” aşamasından sonra gelen aşama “değerlendirme komitesi” aşamasıdır. Değerlendirme komitesi üyeleri, bağımsız değerlendiriciler tarafından gerçekleştirilen değerlendirmeler üstünde gerekli kontrolleri yapmakta ve görüş oluşturarak raporlamaktadırlar. Destek almaya hak kazanan yararlanıcıların belirlenmesi sürecindeki etkisi nedeniyle komite üyelerinin seçimi bu nedenle önem kazanmaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin “Değerlendirme Komitesi” başlıklı 20'nci maddesinde komite üyelerinin nasıl seçileceği detaylı olarak açıklanmıştır. Buna göre, değerlendirme komitesi üyeliği için adaylar, genel sekreterlikçe ilgili kurumlara gönderilen görevlendirme talepleriyle tespit edilmekte ve bağımsız değerlendiricilerin seçim usulüyle seçilmektedir. Ajans kurumlara gönderdiği görevlendirme talebinde, değerlendirme sürecinin yaklaşık takvimini ve adaylardan istenen nitelikleri belirlemekte, seçim komisyonunca uygun görülen üyeler değerlendirme komitesinde görevlendirilmektedir.

Yönetmelik gereğince, bağımsız değerlendiricilerin seçim usulü de seçim komisyonu marifetiyle değerlendirilmekte ve karara bağlanmaktadır. Değerlendiriciler konuyla ilgili uzmanlık ve tecrübeleri, sunacakları detaylı özgeçmişlerinin incelenmesi ve gerekli görüldüğünde yüz yüze görüşme, telefon veya video konferans gibi mülakat yöntemleri yoluyla tespit ve tayin edilmekte ve seçim komisyonunun görüşleri doğrultusunda genel sekreterce onaylanmaktadır.

Görüldüğü üzere, destek sürecinin belli kalitede yürütülebilmesi için objektif ve herhangi bir kayırmaya yol açmayacak şekilde tasarlanmasına özel önem verilmiş, bu nedenle dışarıdan ve konusunda uzman kişilerden oluşan heyetler eliyle yürütülmesi benimsenmiştir.

Değerlendirme komitesi üyeleri seçiminin bu düzenlemeler paralelinde yürütülmesi gerekirken yapılan incelemelerde bazı ajansların (İSTKA ve MARKA) bu düzenlemeye aykırı olarak, seçim komisyonu üzerinden üye belirleme yerine, genel sekreterlikçe belirlenen isimleri ilgili kurumlardan istedikleri görülmüştür.

Yönetmeliğe aykırı bu nitelikli uygulamalar, destek süreci üzerinde ajans genel sekreterliğinin belirleyici etkisini arttırmakta, dolayısıyla seçim sürecinden amaçlanan faydaların gerçekleşememe riskini doğurmaktadır.

### **9.3.12 Kamu Kaynaklarının Etkin Kullanımı Açısından Sistemin Önemli Bir Aktörü Durumunda 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 adayları 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 bulunulduğu 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 eklenmiş 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.

## 10. KALKINMA BAKANLIĞI VE DİĞER KURUMLARLA İLİŞKİLER

### 10.1 Kalkınma Bakanlığı ile İlişkiler

5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Kalkınma 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 merkezi düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.
- Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.
- Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Kalkınma 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 Kanunla verilen yukardaki görevler Bakanlık- Ajans ilişkisinin yasal zeminini oluşturmaktadır. Tablo 18'de görüleceği üzere Bakanlığın ajanslarla ilişkisi genel koordinasyon sınırını aşan nitelikte gerçekleşmektedir. Ajanslar üzerinde gerek hukuken gerekse fiilen çok çeşitli yetki kullanımı söz konusudur. Kalkınma ajansları, Bakanlığın ilgili ve bağlı kuruluşu olmamasına rağmen mevcut ilişki yapısı son derece yakın ve müdahaleci tesis

edilmiş durumdadır. Uygulayıcı niteliği bulunmayan Bakanlık yerelde ajanslar kanalıyla uygulayıcı nitelikli tasarrufları yönlendirir konumdadır.

## 10.2 Bölge Kalkınma İdareleri ile İlişkiler

5449 sayılı Kanunla 2006, 2008 ve 2009 yıllarında kurulan kalkınma ajanslarının temel amacı ise; 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 Kalkınma 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 Kalkınma 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 Kalkınma 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, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak

Kalkınma Bakanlığının bağlı kuruluşu hüviyetinde olan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 06.11.1989 tarih ve 20334 numaralı Resmi Gazete'de yayımlanan 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 kararlarında 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 itibariyle 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 40'a 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 Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Yetki Kullanımındaki Genişlik Ajansların Kuruluş Felsefesi ile Uyumlu Değildir

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 ajanslarının klasik kamu kurumu niteliğinde olmamaları ve kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapı olarak örgütlenmeleri hedeflenmiştir. 5449 sayılı Kanun ve genel gerekçesinde de ifade edildiği gibi ajansların bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olmaları da yeni getirilen modele uygun bir yaklaşımdır.

İdari ve mali açıdan özerk bir yapının kurgulandığı ajansların teşkilat yapısı; geniş katılımlı bir kalkınma kurulu, kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir yönetim kurulu ve özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki genel sekreterlikten oluşmaktadır. İstihdam ve harcama usullerinde ise kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız bir model öngörülmüştür.

Ajans yapılanması modelinde Kalkınma Bakanlığına genel koordinasyon görevi verilmiştir. 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde bu sorumluluğun Kalkınma Bakanlığına ait olduğu ifade edilmiştir. Ancak Bakanlık tarafından tanımlanan performans kriterleri, sağlanan bütçe tahsisleri, iyi tarif edilen asgari idari ve mali standartlar ve sorumluluklara göre ajansların hareket serbestisi içinde çalışmalarını esası benimsenmiştir.

Kalkınma Bakanlığının ajanslar üzerindeki genel koordinasyon görevine ait sınırlar 5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesi ile belirlenmiştir. Bakanlığa ajanslarla ilgili genel koordinasyon görev ve sorumluluğu verilmesinin sebebi, ajansların merkezden tamamen bağımsız yapılar olarak örgütlenmelerinin önüne geçmektir.

Kalkınma Bakanlığının ilgili, bağlı veya taşra kuruluşu niteliğinde olmayan ajanslarla ilişkisi incelendiğinde; 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 bulunduğu görülmektedir. Dolayısıyla, Bakanlığa gerek 5449 sayılı Kanun ve diğer düzenlemelerle verilen yetkiler, gerekse ajanslarla yapılan idari işlemlerde hiyerarşik bir ilişki sisteminin varlığı söz konusudur.

İdarenin bütünlüğü ilkesi gereği ve özellikle ajansların kuruluş aşamalarında Bakanlığın ajanslar üzerindeki yetki kullanımını doğal olmakla birlikte yürütülen faaliyetlerin ajansların

esnek ve dinamik örgütlenme modeline ters düşmemesi ve buna uygun bir dengenin kurulması gerekmektedir.

Yapılan mevzuat değişiklikleri ve elde edilen tecrübeler doğrultusunda Bakanlığın ajanslar üzerindeki yetki kullanımı zaman içerisinde giderek artmış, koordinasyon fonksiyonunun ötesine geçilmek suretiyle adeta ajanslarla bağlı veya ilgili kuruluş ilişkisine yakın bir yapı benimsenmiştir.

Kalkınma Bakanlığının 5449 sayılı Kanun ve diğer düzenleyici işlemlerle ajanslar üzerinde kullandığı yetki alanlarının bir kısmı Tablo 18’de sunulmuştur. Bunun yanında Bakanlığın ajanslar üzerinde bir üst otorite kabulüyle uygulama ya da yazışma yoluyla da yetki alanının fiilen genişletildiği görülmektedir. Örneğin ajans faaliyetlerinin temelini teşkil eden çalışma programının Bakanlık onayına tabi kılınması yoluyla ajansların tüm hareket alanlarına müdahil olunabilmesinin yolu açılmıştır. Benzer şekilde ajansların en temel faaliyetlerinden biri olan destekleme görevinin cari yılda yapılmayacağına dair Bakanlık yazısı ile tüm destek mekanizmalarına ara verilmesi ya da AB projeleri konusunda ajansların uygulayıcı olmayıp aracı ve yönlendirici rol oynayan kurumlar olması yönündeki Bakanlık direktifleri yetki kullanımının boyutunu göstermesi açısından örnek gösterilebilir.

Kalkınma ajansları Türk İdari 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 kullanımı 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.

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.



Tablo 18: Kalkınma Bakanlığının Ajanslar Üzerindeki Faaliyetleri

Kalkınma Bakanlığı'na Verilen Görev	İlgili Mevzuat Maddesi
<b>Koordinasyon</b>	<b>5449 sayılı Kanun/4. madde</b> Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Kalkınma 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.
<b>Usul-Esas Belirleme</b>	<b>5449 sayılı Kanun/4. madde</b> Kalkınma Bakanlığı, b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır. c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler. h) 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 usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler. <b>Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/47. Madde</b> 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. <b>Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/47-A. Madde</b> 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.
<b>Görüş Verme</b>	<b>5449 sayılı Kanun/23. madde</b> Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığı'na gönderilir.
<b>Onaylama</b>	<b>5449 sayılı Kanun/4. madde</b> f) Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar. <b>5449 sayılı Kanun/4. madde</b> g) Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Kalkınma Bakanlığı'na belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden alır. <b>5449 sayılı Kanun/15. Madde</b> 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. <b>Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/10. Madde</b> 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. <b>Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/13. Madde</b> 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. <b>Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği/28. Madde</b> 9)Güdümlü 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.
<b>Ödenek Aktarma</b>	<b>5449 sayılı Kanun/23. madde</b> 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılacak transfer ödeneği, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde gösterilir. Bu ödenek aylık harcama programına göre Kalkınma Bakanlığı'na ajanslara kullandırılır.
<b>Denetim</b>	<b>5449 sayılı Kanun/25. madde</b> Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı'na müştereken belirlenecek esas ve usûllere 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 inceletilir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı'na sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Kalkınma Bakanlığı yetkilidir. <b>Denetim Yönetmeliği/4.madde</b> 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 re'sen yapılır.

Kalkınma Bakanlığının koordinasyon görevini aşan boyuttaki yetki kullanımını açıklanan gerekçelerle gözden geçirmesi ve yeni bir yaklaşımla ele alması, ajanslarının kendi kendilerini yönetebilme kapasitelerine katkı sağlayacaktır.

#### **10.4.2 Kalkınma Bakanlığı Ajanslarla İlgili Genel Koordinasyon Görevini Etkin Şekilde Yerine Getirmemektedir**

5449 sayılı Kanun ve genel gerekçesinde ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı'nın sorumlu olduğu ifade edilmektedir. Ajansların kuruluş felsefelerine uygun olan bu yapı içerisinde Kalkınma Bakanlığı'nın asli işlevi, ajanslarla ilgili merkezi düzeyde koordinasyonun sağlanmasıdır.

5449 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde Bakanlığın genel koordinasyon sorumluluğu kapsamındaki görevleri sıralanmaktadır.

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 yılında Sayıştay tarafından hazırlanan Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu içerisinde de bu konuya dikkate çekilmekte olup, "kalkınma ajansları arasında yeterli koordinasyonun sağlanamaması ve bazı yönetsel konularda hukuki boşluklar bulunması" bulgusuna yer verilmiştir.

Genel koordinasyon eksikliği doğrultusunda Bakanlığın öncü ve yönlendirici faaliyetlerine ihtiyaç duyulan alanların neler olduğu ajanslara sorulmuş, alınan ortak cevaplar aşağıda gösterilmiştir:

- Personel ücret politikaları ve diğer özlük hakları,
- Birincil ve ikincil mevzuatlar içerisindeki hukuki boşlukları,
- Vekaleten görevlendirmelerde yapılan ödemeler,
- Sendikalaşma ve sendikal haklar,
- Ajans desteklerinin kullandırılması usulleri ve izleme faaliyetleri,
- Başarısız kamu projelerine uygulanacak cezai yaptırımlar,
- Ajansın tabii olacağı/olmayacağı mevzuat belirsizliği,
- Taşınır ve taşınmaz mal yönetim süreçleri,
- Yerel yönetim pay hesabı,
- 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.

Bakanlığın Ajanslar üzerindeki genel koordinasyon görevini etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için mevcut koordinasyon sorunları ve ihtiyaçları tespit edilmeli ve sonraki dönemlerde sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasını güvence altına alacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

#### **10.4.3 Ajanslarla Bölge Kalkınma İdareleri Arasındaki İşbirliği Yeterli Düzeyde Değildir**

Kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri kendilerine verilen görev ve yetkiler itibarıyla birbirini tamamlayan ve destekleyen kurumlardır. Bu sebeptir ki 642 sayılı KHK'nın birçok maddesinde ajanslarla ortak hareket etme yükümlülüğüne yer verilmiş, 8'inci maddesinde "...*başta bölgedeki kalkınma ajansları olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği tesis eder*" denilerek doğrudan yakın işbirliğine vurgu yapılmıştır.

Bölge kalkınma idarelerince hazırlanan eylem planları bu kurumların faaliyetlerine dair ana çerçeveyi belirlemektedir. Eylem planlarının ajanslarca hazırlanan bölge planları esas alınarak hazırlanması gerekmektedir. Bu yapısı itibarıyla işbirliği yapılması gereken alanların en başında eylem planlarının hazırlık ve uygulama süreçleri bulunmaktadır.

Yerinde yapılan denetimlerde, eylem planlarının bölge planlarına uyumu temelinde ajanslarla bölge kalkınma idareleri arasındaki ilişkiler incelenmiş, birbirine benzer olan bu iki yapı arasında işbirliği ve koordinasyonun istenilen seviyede olmadığı; görev, yetki ve sorumluluk paylaşımına dair yasal çerçevenin çizilmediği görülmüştür. Ayrıca kurumlar arası faaliyetlerin paylaşımına dönük veri akışını sağlayacak bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu gibi durumlar, BKİB'lerin stratejik planlarının GZFT analizlerinin zayıf yön ya da tehditler kısmında da ifade edildiği gibi BKİB'lerle ajanslar arasında yetki çatışması/çakışmasına sebep olmakta, aynı veya benzer proje konularına her iki kurumun da teknik ve mali destek verme riskini meydana getirmektedir. Diğer taraftan iki kurumun benzer alanlarda faaliyet göstermesi paydaşlar nazarında bunların etkinliğini azaltmaktadır. Uygulamada bu kurumlar arasında yeterli eşgüdüm sağlanamadığı için eylem planlarının hazırlık, uygulama ve sonuçlarının takibi aşamaları bölge planlarından kopuk olabilmektedir. Bu bakımdan kalkınma ajansları ile bölge kalkınma idareleri arasındaki işbirliği, iletişim ve eşgüdümü sağlayacak mekanizmalar oluşturulmalıdır.

#### 10.4.4 Bölge Kalkınma İdareleri ile Ajansların Bölge Yapılanmaları Mekansal Açıdan Birbiri ile Uyumlu Değildir

Düzyey-2 istatistikî 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 19’da 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 19:** Bölge Kalkınma İdareleri Bölgeleri İçerisindeki 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)		

\*İdarelere Sonradan Eklenen İller

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.

5449 sayılı Kanununun 20'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

Ajanslara ait ana hizmet binalarının ve yatırım destek ofislerinin bir kısmı ajans mülkiyetinde iken bazıları kiralama ya da bedelsiz tahsis yoluyla kullanılmaktadırlar (Tablo 20). Kiralama yöntemi ile temin edilen taşınmazlara 2017 yılında ödenen tutarlar dikkate alındığında bu rakamların ana hizmet binaları için 53.241 TL ile 994.264 TL arasında değiştiği görülmektedir. YDO hizmet alanlarının kiralama bedelleri de birbirinden farklı olup, ofis m<sup>2</sup>'si ve ofiste görev yapan personel sayılarına göre kıyaslama yapıldığında, sadece 1 uzmanın görev yaptığı Çankırı YDO örneğinden de görüleceği üzere, bu rakamların bazı ajanslarda nispeten yüksek olduğu değerlendirilmektedir.

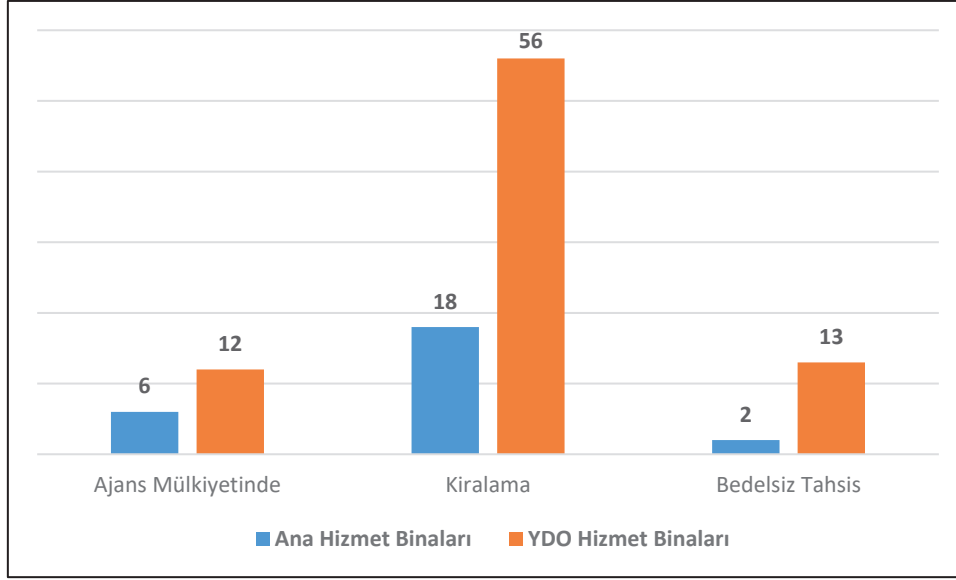
**Tablo 20:** Ajansların Taşınmaz Durumu

Ajans	Ana Hizmet Binası Kullanım Durumu	Ana Hizmet Binası Kiralama Bedeli (TL)	YDO Hizmet Binaları Kullanım Durumu	YDO'lara Ödenen Toplam Kiralama Bedeli (TL)
AHİLER	Ajansın Mülkiyetinde	---	Aksaray: Kiralama, Kırıkkale: Kiralama Nevşehir: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde Kırşehir: Kiralama, Niğde: Kiralama	70.308
ANKARA	Kiralama	466.803	Ankara: Merkez Binada Kiralama	---
BAKA	Bedelsiz Tahsis	---	Isparta: Merkez Binada Bedelsiz Tahsis Antalya: Kiralama, Burdur: Kiralama	135.000
BAKKA	Kiralama	187.868	Zonguldak: Merkez Binada Kiralama Karabük, Bartın: Kiralama	45.037
BEBKA	Kiralama	327.445	Bursa: Merkez Binada Kiralama Eskişehir: Kiralama, Bilecik: Kiralama	67.987
ÇUKUROVA	Ajansın Mülkiyetinde	---	Adana: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde Mersin: Bedelsiz Tahsis	---
DİKA	Ajansın Mülkiyetinde	---	Batman, Şırnak, Siirt: Kiralama Mardin: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde	102.000
DOĞAKA	Kiralama	120.164	Kahramanmaraş, Osmaniye: Kiralama Hatay: Merkez Binada Kiralama	97.858
DAKA	Kiralama	261.270	Bitlis: Bedelsiz Tahsis, Hakkari: Ajansın Mülkiyetinde Muş: Bedelsiz Tahsis, Van: Merkez Binada Kiralama	---
DOKA	Kiralama	400.020	Artvin, Giresun: Kiralama Ordu, Gümüşhane, Rize: Bedelsiz Tahsis Trabzon: Kiralama	223.235
MARKA	Kiralama	412.215	Bolu, Düzce, Sakarya, Yalova: Kiralama Kocaeli: Merkez Binada Kiralama	145.424
FIRAT	Kiralama	275.858	Bingöl, Elazığ, Tunceli: Kiralama Malatya: Merkez Binada Kiralama	143.384
GEKA	Kiralama	187.620	Aydın: Bedelsiz Tahsis, Muğla: Kiralama Denizli: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde	26.110
GMKA	Ajansın Mülkiyetinde	---	Çanakkale, Balıkesir: Ajansın Mülkiyetinde	---
İKA	Kiralama	206.448	Adıyaman: Kiralama Kilis: Ajansın Mülkiyetinde Gaziantep: Merkez Binada Kiralama	20.769
İSTKA	Kiralama	994.264	İstanbul: Merkez Binada Kiralama	---
İZKA	Kiralama	444.061	İzmir: Merkez Binada Kiralama	---
KARACADAĞ	Kiralama	301.632	Şanlıurfa: Kiralama Diyarbakır: Merkez Binada Kiralama	128.267
KUZKA	Kiralama	93.009	Sinop: Ajansın Mülkiyetinde, Çankırı: Kiralama Kastamonu: Merkez Binada Kiralama	78.245
KUDAKA	Ajansın Mülkiyetinde	---	Erzincan, Bayburt: Kiralama Erzurum: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde	40.200
MEVKA	Kiralama	109.200	Karaman: Bedelsiz Tahsis Konya: Merkez Binada Kiralama	---
ORAN	Kiralama	159.600	Sivas: Ajans Mülkiyetinde Yozgat: Bedelsiz Tahsis Kayseri: Merkez Binada Kiralama	---
OKA	Bedelsiz Tahsis	---	Çorum, Amasya, Tokat: Kiralama Samsun: Bedelsiz Tahsis	19.400
SERKA	Kiralama	53.241	Iğdır, Ağrı, Ardahan: Kiralama Kars: Merkez Binada Kiralama	157.750
TRAKYAKA	Kiralama	358.680	Edirne, Kırklareli: Kiralama Tekirdağ: Merkez Binada Kiralama	63.101
ZAFER	Ajansın Mülkiyetinde	---	Afyonkarahisar: Bedelsiz Tahsis Manisa: Bedelsiz Tahsis, Uşak: Kiralama Kütahya: Merkez Binada Ajans Mülkiyetinde	38.509



Tablo 20’de yer alan veriler dikkate alınarak oluşturulan Grafik 12’de 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 12:** Ajans Hizmet Binalarının Mülkiyet Durumu



## 11.3 Tespit ve Değerlendirmeler

### 11.3.1 Ajansların Taşınır ve Taşınmaz Mal Yönetimine İlişkin Mevzuat Boşluğu 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. Bu kapsamda ajansların 19’unda Taşınır Mal Yönetmeliği’ne kıyasen hazırlanan taşınır mal yönergesi, 5 ajansta doğrudan Taşınır Mal Yönetmeliği uygulanmakta iken, 2’sinde bu konuda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. 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.

### **11.3.2 Taşınır Mal Yönetimi Sorumlusunun Belirlenmesi Konusunda Ajanslar Birbirinden Farklı Uygulama Yapmakta ve Bazı Ajanslarda Bu Konuda Görevlendirilmiş Personel Bulunmamaktadır**

Ajansın harcama yetkilisi olan genel sekreter, ajansa ait her türlü varlığın yönetiminden sorumludur. Bu doğrultuda varlık kategorisi içerisinde yer alan taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan sorumludur. Harcama yetkililerinin bu sorumluluğu taşınır mal yönetimi alanında görev yapan personeli aracılığıyla yerine getirmesi esastır. Taşınır mallara ait iş ve işlemlerin kimler tarafından yerine getirildiği ile ilgili yapılan incelemede bazılarının tüm birimler için tek bir kayıt ve kontrol yetkilisi görevlendirdiği, bazılarının ise birim bazında görevlendirme yaptığı görülmektedir. Taşınır mal yönetiminden sorumlu personel, ajansın kendi personeli olabildiği gibi bazı ajanslarda dışarıdan hizmet alımı yöntemi ile temin edilen personele de bu görevin verilebildiği tespit edilmiştir. Bu durum ajansın asli görevlerinden biri olan taşınır mal yönetiminde risk oluşturmaktadır.

Diğer taraftan ajansların bazılarında 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.

### **11.3.3 Mevzuatta Yer Almamasına Rağmen Ajans Taşınmazları Başka Kurumlara Tahsis Edilmektedir**

5449 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre; taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar verme yetkisi yönetim kuruluna aittir. Kanun'un 11'inci maddesinde alım, satım ve kiralama ile ilgili yetkiden bahsedilmekte olup, taşınmazların tahsis edilmesi ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yerinde yapılan denetimlerde AHİKA ve DAKA'nın KOSGEB'e, Çukurova Kalkınma Ajansı'nın TÜİK'e, ZAFER Kalkınma Ajansı'nın da Gümrük Müdürlüğüne taşınmazlarının bir kısmını tahsis ettikleri tespit edilmiştir. YDO koordinatörlüğü hizmet alanları içerisinde de bu yönde uygulamalar yapılabildiği dikkate alındığında bu konuda bir düzenleme yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

#### **11.3.4 KAYS İçerisinde Taşınır ve Taşınmaz Mal Modülü Bulunmamakta, Bunların Yönetimi Konusunda Ajanslar Arasında Farklı Usuller Uygulanmaktadır**

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. Windows office programları 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.



## 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, bütünlük ve merkezi bir bilgi sistemi geliştirilmiştir. KAYS, ajansların tüm temel mali/ıdari 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, Dinamik Raporlama Modülü ve EBYS 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. Kalkınma 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 Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe Modülünde Eksiklikler Bulunmaktadır

Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe Modülü ajansların çalışma programı ve bütçe süreçleri ile muhasebe işlemlerinde kullanılmak üzere üretilmiş olan KAYS modülüdür. Bu konularda tüm ajanslarda uygulama birliği sağlanması ve çalışmaların elektronik ortamda yürütülmesi amaçlanmıştır.

Ancak kullanılmakta olan Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe Modülü'nün ajanslar tarafından ihtiyaç duyulan bazı konularda önemli eksiklikler içerdiği ve bu durumun ajans faaliyetlerine olumsuz etkide bulunduğu görülmüş, bunlar aşağıda sıralanmıştır:

#### **Taşınır yönetimine ilişkin alt modül bulunmamaktadır**

Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe Modülünde önemli eksikliklerinden birisi ajansların taşınır işlemlerinin yönetimine ilişkin alt modül içermemesidir. Bu nedenle, ajansların tamamına yakınında taşınır işlemleri için farklı programlar satın alınıp kullanılmaktadır. Bazı ajanslarda ise taşınır kayıt işlemlerinde defter kullanılmaktadır. Bütçe ve muhasebeye ilişkin işlemlerin elektronik ortamda ve tek bir çatı altında yürütülmesi amacıyla oluşturulan KAYS'ın taşınır kayıt işlemlerine ilişkin bir modül içermemesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

#### **Satın alma işlemleri sisteme dahil edilmemiştir**

Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Usul ve Esasları'nın 49'uncu maddesinde Kalkınma Bakanlığı tarafından satın alma işlemlerinin sisteme dahil edilmesi için gerekli çalışmanın yapılacağı belirtilmesine rağmen bugüne kadar satın alma işlemleri otomasyona dahil edilmemiştir. Buna uygun olarak satın alma işlemlerinin KAYS üzerinden yürütülmesinin gerçekleştirilmesi, hem ajansların satın alma denetimlerinin sağlanması hem de ajanslardaki iş yükünün hafifletilmesi için önem taşımaktadır.

#### **KBS'ye otomatik bilgi aktarımı yapılamamaktadır**

Sistemin Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Kamu Harcama ve Muhasebat Bilişim Sistemine (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 riski doğurduğundan bunun önüne geçilebilmesi için işlemin otomatikleştirilerek KBS sistemine aktarılabilmesi sağlanmalıdır.

### **Çalışma Programı Modülü İçerisindeki Başlıklar İle Bu konuda Bakanlık Tarafından Belirlenen Usul ve Esaslara Ait Başlıklar Birbiri İle Uyumlu Değildir**

KAYS içerisine tanımlı konu başlıklarından seçim yapılmak suretiyle ajans çalışma programı hazırlanmaktadır. Ancak KAYS içerisinde hazır bulunan ve kullanıcıya seçim hakkı verilen başlıklar ile Kalkınma Ajansları Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esasları'nda belirtilenler uyumlu değildir. Buna göre KAYS içeriğinin usul ve esaslarda belirtilen şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

### **Yerel Yönetimler İle Ticaret ve Sanayi Odaları Katkı Payları Sistem Üzerinde Takip Edilememektedir**

Yerel yönetimler ile ticaret ve sanayi odaları katkı paylarının takibi kalkınma ajansları açısından önemli bir konu olup, uygulamada yaşanan sorunlara raporumuzda yer verilmiştir. Bazı dönemlerde yapılan kanuni düzenlemeler ile paydaş borçlarına yapılandırma imkânları getirilmiş ise de, yapılandırmalara ilişkin işlemler KAYS Bütçe ve Muhasebe Modülü içerisinde yapılamamakta ve yapılandırılmış alacakların sistem üzerinden takibi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle, KAYS içerisinde gerekli iyileştirmelerin yapılarak yapılandırma işlemlerinin sistem üzerinden yapılması sağlanmalıdır.

#### **12.3.2 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 üzere geliştirilmiştir.

KAYS bünyesinde yer alan İnsan Kaynakları Yönetim Modülü aşağıda yer verilen konularda ajanslara işlem yapma olanağı sağlamamaktadır;

- 375 sayılı KHK'ya tabi personelin maaşlarının hesaplanmaması,
- İlave tediye ve kıdem tazminatı ödemelerine ilişkin hesaplamaların yapılmaması,
- Günlük geçici görevlendirmelere ilişkin harcırah ödemeleri hesabının sistemden yapılamaması,
- Personelin izin işlemlerinin talep, takip ve onay işlemlerinin sistem üzerinden yapılamaması.

İnsan Kaynakları Yönetim Modülü'nün bir diğer eksikliği ise MERNİS (Merkezi Nüfus İdare Sistemi)'den bilgi çekebilme yetkisine sahip olmamasıdır. Bu yetkinin olmaması personele ilişkin bilgilerin tamamen manuel olarak girilmesine ve dolayısıyla bu konuda hata

yapma riskine neden olabilmektedir. Bilgilerin MERNİS'ten elde edilmesi bu konuda yapılacak hatalara engel olacağı gibi işlerin hızlanmasını da sağlayacaktır. İçişleri Bakanlığı ile temas sağlanarak KAYS ile MERNİS arasında bilgi erişiminin sağlanması gerekmektedir.

Söz konusu eksikliklerin giderilerek, KAYS'ın mevcut İnsan Kaynakları Yönetimi Modülü'nün ilgili birimlerin ihtiyaçları doğrultusunda geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### **12.3.3 Proje ve Faaliyet Destekleme Modülünde Bazı Eksiklikler 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 yapılan incelemeler ve ajanslardan alınan görüşler sonucunda, aşağıda yer alan bazı önemli eksiklikler tespit edilmiştir:

#### **Zorunlu Hallerde Projelerde Yapılan Değişiklikler Sisteme Girilememektedir**

Ajans destek modellerinden birisi olan Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD) kapsamında desteklenen projelerde, zorunlu haller, mücbir sebepler veya projenin akışı içinde bazı değişiklik yapılması gerekebilmektedir. Mevzuatın da izin verdiği bu durumlarda, KAYS sistemi uygun olmadığı için ilgili değişiklikler sisteme işlenememektedir. Dolayısıyla, sistemde değişikliğe uğrayan projelere ilişkin bilgiler hatalı olarak yer almakta, bu hatalar sistemden alınan raporlara da yansımaktadır. DFD projeleri için sistemde gerekli değişikliklerin yapılabilmesi sağlanmalıdır.

#### **Proje Tekliflerinin Alınmasından Önceki Süreçler Sistemde Yer Almamaktadır**

Proje tekliflerinin alınmasından önceki PYB süreçleri (bilgilendirme ve eğitim toplantıları, SSS, teknik yardım masası gibi) KAYS modüllerinde yer almamaktadır. Bu durum, söz konusu süreçlerin sistemin dışında raporlanmasını gerektirdiğinden evrak yükünü artırmaktadır. Buna göre proje öncesi süreçlerin de sistemde yer almasını sağlayacak şekilde geliştirme yapılması gerekmektedir.

#### **Sisteme Dosya Yükleme Kapasitesi Yetersizdir**

Halen KAYS sisteminde ek yükleme 4 MB ile tanımlanmıştır. Özellikle ekipman görsellerinin yüklenmesi söz konusu olduğunda bu alan yetersiz kalmakta, söz konusu belgeler yararlanıcıdan ayrıca CD ile alınmaktadır. Buna göre yararlanıcılara tanınan yükleme kapasitesinin artırılması bu tür problemlerin yaşanmasına engel olacaktır.



### **Ödeme Sayısı Belirlenmesi Konusunda Yeterli Esneklik Bulunmamaktadır**

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.

### **Yoğun Dönemlerde Sistem Verimli Çalışmamaktadır.**

Yoğun dönemlerde sistemin verimli çalışmaması nedeniyle başvuru sahipleri mağduriyetler yaşamaktadırlar. Bunların önüne geçilmesini sağlayacak şekilde iyileştirme yapılması gerekmektedir.

### **Bilgi ve Danışmanlık Hizmeti Faaliyetlerine İlişkin Sisteme Veri Girişi Yapılamamaktadır**

Program Yönetim Birimine bilgi ve danışmanlık almak için başvuran veya teknik destek verilen vatandaş ve paydaş hareketliliği KAYS üzerinden kayıt altına alınmamaktadır. Dolayısıyla verilen bu hizmete ilişkin veri toplanması ve raporlama yapılması mümkün olmamaktadır.

### **12.3.4 KAYS'ın İçeriğinde Yer Almayan Konularla İlgili Ortaya Çıkan İhtiyaçlar Ajanslar Tarafından Satın Alma Yoluyla Giderilmekte, Maliyet Arttırıcı Bu Durum Uygulama Farklılıklarına 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.

Öte yandan ajanslar nezdinde yapılan denetimler sonucunda KAYS'ın aşağıda belirtilen süreklilik arz eden iş ve işlemler konusunda modüllere sahip olmadığı görülmüştür.

- KAYS, taşınır yönetim modülü içermemektedir. Ajansların tamamına yakınında taşınır işlemleri için farklı programlar satın alınıp kullanılmaktadır.
- KAYS, EBYS modülü içermesine rağmen bu modül kullanılmamaktadır. Ajansların tamamına yakınında farklı EBYS yazılımı kullanılmaktadır.
- KAYS, maaş hesap modülü içermesine rağmen bu modül 375 sayılı KHK'ya tabi personelin maaşlarının hesabında kullanılamamaktadır. Bu nedenle söz konusu personelin maaşlarının hesap edilmesi için farklı yazılımlar kullanılmaktadır.
- KAYS içeriğinde yer almayan yatırım bilgi sistemi ve veri toplam sistemi gibi sistemlerin bazı ajanslar tarafından satın alınarak kullanıldığı görülmüştür.

KAYS tarafından sağlanamayan 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.

Ajans iş ve işlemlerinde uygulama birliği sağlamak üzere KAYS içerisindeki söz konusu eksikliklerin tamamlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

## 13. KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ

### 13.1 Genel Açıklama

Kalkınma ajanslarının iç ve dış denetimi ile iç kontrol ve mali yönetim yeterliğine ilişkin usul ve esaslar 5449 sayılı Kanunun 25'inci 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:

- **Mali Yeterlik Denetimi:** Kalkınma Bakanlığı tarafından mali açıdan yapılan denetim.
- **İç Kontrol:** Kurumun kendi işleyiş yapısı içerisindeki kontrol süreci.
- **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 Bakanlığının suç unsuru tespitlerinde yaptığı denetim.
- **Devlet Denetleme Kurulu Denetimi:** Cumhurbaşkanlığı adına yapılan denetim.

### 13.2 Mali Yeterlik Denetimi

Ajansların kaynaklarını kullanabilme ve hesap verebilme yeterliğinin tespiti için yapılan mali 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 kullandırılması, ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleşebilmektedir.

Mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi Bakanlıkça gerekli görülen durumlarda resen yapılmakta ve bunun için yeterlik komisyonu oluşturulmaktadır. Komisyonca esas alması gereken kriterler Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde sıralanmakta olup, ajansın mali yönetim açısından yeterli olup olmadığı komisyonun görüşleri dikkate alınarak Bakanlıkça karara bağlanmaktadır.

### 13.3 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.

### 13.4 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 lisans düzeyinde mezun olunması gereken bölümler Kanununun 18'inci maddesinde sayılmaktadır. Buna ek olarak Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan bir sınavın İngilizce dilinden en az 70 puan almış olma zorunluluğu yanında kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranmaktadır.

### 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 Kalkınma Bakanlığı'na sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Kalkınma 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 denetlenmesine dair bilgiler Tablo 21'de gösterilmektedir.

Diğer taraftan ajanslar 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadıklarından hesap ve işlemlerin denetimi sırasında tespit edilen kamu zararına ilişkin konular için yargılamaya esas rapor düzenlenmemektedir.

**Tablo 21:** Ajansların Sayıştay Tarafından Denetlenme Durumu

Kalkınma Ajansları	2012	2013	2014	2015	2016 (Genel Rapor)	2017 (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 Denetlenen						
- O yıl denetlenmeyen						
* Genel rapor kapsamında bilgi alınıp yerinde denetim yapılmayan						

### 13.7 Devlet Denetleme Kurulu Denetimi

Cumhurbaşkanlığı'nın 13.11.2012 tarihli ve 438 sayılı Kararı'na dayalı olarak Devlet Denetleme Kurulu ajanslarda 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 hazırlanmış ve Başbakanlığa iletilmiştir.

## 13.8 İçişleri Bakanlığı Denetimi

İçişleri Bakanlığı tarafından ajanslar rutin olarak denetlenmemekle birlikte 5449 sayılı Kanunun 25'inci 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 15 ajansta denetim yapılmıştır.

## 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 ajansta denetim gerçekleştirilmiştir.
- DDK denetimleri araştırılması istenen konu bazında yürütülmekte olup, ajanlarla ilgili önümüzdeki yıllarda tekrar denetim yapılıp 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.

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 Ajanslarının Kurumsal Performanslarına Yönelik Kapsamlı Bir Ölçüm ve Değerlendirme Yapılmamaktadır**

Bölgesel düzeydeki yeni yapılanma modelinden hedeflenen amaç ve beklentiler doğrultusunda 5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajanslarına çok sayıda görev ve yetki verilmiştir. Bu alanda kullanılan kaynaklar ile ajansların hangi noktaya ulaştıklarının ölçülüp değerlendirilmesi gerekmektedir. Mali yeterlik denetimi bu şekildeki bir ölçümün sınırlı bir parçasını ifade etmektedir.

Mali yeterliğe yönelik denetim beş yılda bir Bakanlıkça gerekli görülen durumlarda yapılmakta iken, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde 31.10.2017 tarih ve 30226 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan değişiklikle beş yılda bir uygulamasına son verilmiş, Bakanlıkça gerekli görülen zamanlarda bu denetimin yapılması esası benimsenmiştir. Mali yeterlik denetiminin belirli periyotlarda zorunlu olarak yapılması uygulamasına son verilmesi hakkında tüm ajansların görüşleri alınmış, hemen hemen tamamı bu yöndeki denetimin kuruma katkı sağladığını ve devam etmesinin faydalı olacağını belirtmişlerdir.

Denetim Yönetmeliği'nin 4'üncü maddesine göre mali yönetim yeterliği ajansların kaynaklarını kullanabilme ve hesap verebilme yeterliliğinin tespiti amacıyla yapılmaktadır.



Ajansların mali yönetim yeterliği tespit edilirken yeterlik komisyonunca aşağıda sayılan kriterler esas alınmaktadır:

- a) Kurumsal kapasite ve organizasyonel yapı,
- b) Veri akış ve raporlama sistemi,
- c) İç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesi,
- ç) Sözleşme yapabilme ve ödeme süreçleri,
- d) Bilgi teknolojileri kullanımı,
- e) Muhasebe ve izleme-değerlendirme sisteminin etkin kullanımı.

Yeterlik Komisyonunca yapılan incelemelerde yeterliğinin zafiyete uğradığı tespit edilen ajansın kaynak kullanımı yeterlik sorunları giderilene kadar Bakanlıkça askıya alınabilir. Kaynak kullanımı askıya alınan ajanslar, yeniden kaynak kullanabilmek için yeterlik komisyonunca tespit edilen eksikliklerle ilgili düzenlemeleri yaparak Bakanlığa başvurumaktadırlar.

Sistemin işleyişine yönelik yeterlilik kriterleri, komisyonu raporları ve bunların içeriğinde yer alan bulgularla ilgili işletilen süreçler incelenmiştir. Buna göre ajansların mali açıdan yeterli olup olmadığının tespiti için getirilen kriterler amaca hizmet eder nitelikte olup, bu doğrultudaki tespit ve öneriler ajanslara katkı sağlar boyuttadır.

Mali yönetim süreçleri ile sınırlı olan bu denetimin AB projesi üretme kapasitesi, destek unsurlarını kullanım durumu, gelişmişlik seviyesine yapılan katkı, bölgeye yatırım çekme ve tanıtım gibi ajansların tüm faaliyetlerini içerecek şekilde daha kapsamlı hale getirilmesi ve yıllık kurumsal performanslarını ölçecek bir yapıya dönüştürülmesi değerlendirilmektedir.

### **13.9.3 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 oto kontrol 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 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 Kalkınma Bakanlığına rapor sunulması gerekirken ajansların büyük çoğunluğunda bu yönde bir değerlendirme yapılmamaktadır. Bu konuda 3'ü 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 Kalkınma Bakanlığı'nın da bir çalışması yoktur. 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 Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılmalı, iç kontrolün etkin bir şekilde işleyişini güvence altına alacak mekanizmalar oluşturulmalı ve bu süreç Kalkınma Bakanlığı'nca izlenmelidir.

#### 13.9.4 Ajansların Çoğunda İç Denetim Sistemi İşlememektedir

5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde iç denetçi olabilmek için lisans düzeyinde mezun olunması gereken bölümler sayıldıktan sonra, 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 zorunluluğuna yer verilmektedir. Bunlara ek olarak kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı da aranmaktadır.

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 22'de gösterilmiştir. Buna göre 26 ajansın 23'ünde iç denetçi bulunmamaktadır. 2013-2017 döneminde 16 ajanstaki 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 üst yönetimin ve gerekse ajans personelinin iç denetim sistemini içselleştirememeleri dolayısıyla hedeflenen amaca ulaşılamamıştır.

İç denetçi istihdamında mevzuatta belirtilen şartların ağır olması dolayısıyla iç denetçi çalıştırılmamasına dair tespitler, "Sayıştay Başkanlığı 2016 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu" ile 2012 yılından itibaren Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda düzenlenen raporlarda sürekli gündeme getirilmiş ancak bu konuda bugüne kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

Yerinde yapılan incelemelerde tespit edilen ve raporun değişik bölümlerinde yer alan konuların büyük bir bölümünün etkin işleyen bir iç denetim mekanizması ile tespit edilip önlenilebilir oldukları göz önüne alındığında, iç denetimin varlığına olan ihtiyaç daha net ortaya çıkmaktadır. Bu konuda iç denetimin ajans faaliyetlerine katkı sağlayıp sağlamayacağı tüm ajanslara sorulmuş, bunların büyük bir kısmı faydalı olacağı yönünde görüş belirtmiştir.

**Tablo 22:** Ajansların 2013 -2017 Yılları İç Denetçi Sayıları

Ajans Adı	İç Denetçi Sayısı				
	2013	2014	2015	2016	2017
Ahiler Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Ankara Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	0	0
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Çukurova Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Dicle Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	0	0	0
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	0
Fırat Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1
Güney Ege Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	1	0	0	0	0
İpekyolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
İstanbul Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
İzmir Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Karacadağ Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	0
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Mevlana Kalkınma Ajansı	1	1	0	0	0
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	1
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	1	0
Serhat Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Trakya Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
Zafer Kalkınma Ajansı	0	0	0	0	0
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>3</b>

Potansiyel risk taşıyan alanların bertaraf edilmesi, etkin bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi ve sistemden beklenen diğer hedeflerin yerine getirilebilmesi açısından iç denetçi istihdam edilememesinin sebepleri tespit edilmeli, bu konuda gerekli mevzuat değişiklikleri bir an önce yapılmalıdır.

### 13.9.5 Yönetim Kurulu Başkanı ve Genel Sekretere İç Denetim Yetkisi Verilmesi İç Denetim Amacına Uygun Düşmemektedir

Uluslararası denetim standartlarına göre iç denetim faaliyeti iç kontrol sisteminin ayrılmaz bir parçası olup üst yönetim adına iç denetçiler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yapılan denetimin ardından hazırlanan raporlar üst yönetime sunulmaktadır. İç denetim teorisi açısından uygulanan bu süreç genel kabul görmüş bir kural olmasına rağmen, 5449 sayılı

Kanunun 25'inci 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 yönetim kurulu başkanı ve genel sekreterin hiçbir şekilde iç denetim çalışmaları içerisinde yer almadığı dikkate alındığında uygulama alanı bulunmayan bu hükmün değiştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

### 13.9.6 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. Denetim kuruluşlarına 2016 ve 2017 yıllarında ödenen tutarlar 3.540-TL ile 8.260-TL arasında değişmekte olup raporların ajanslara katkı düzeyinin tespitine yönelik olarak içeriğinde yer alan bulgu, tespit ve öneriler konu bazında incelenmiştir.

2017 yılında ajanslar nezdinde (KUDAKA ve ORAN dışında) gerçekleştirilen bağımsız denetim sonucunda düzenlen 24 raporun sonuçları Tablo 23'te görülmektedir.

**Tablo 23:** 2017 Yılı Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Denetim Sonuçları

Denetim görüşü	Mali Denetim Sonuçları		İç Kontrol Sistemi Denetim Sonuçları				Performans Denetimi Bulguları
	Bütçe Gerçekleşmeleri ve Mali Tabloların Denetimi	Mevzuata Uygunluk Denetimi	Organizasyonel Yapılanma ve İnsan Kaynakları	Süreç ve Yöntemler	Risk Yönetimi	Muhasebe ve Kayıt Sistemi ile Bilgi Sistemleri	Ekonomiklik Verimlilik Etkililik
<b>Olumlu</b>	24	24	20	11	15	24	24
<b>Olumsuz</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Şartlı</b>	0	0	4	13	9	0	0
<b>TOPLAM</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>24</b>

Buna göre, bağımsız denetime tabi tutulan 7 alanın 4 tanesinde (Bütçe Gerçekleşmeleri ve Mali Tablolar, Mevzuata Uygunluk, Muhasebe ve Kayıt Sistemi ile Bilgi Sistemleri, Performans Denetimi) herhangi bir tespit yapılmamış ve bu alanların tamamına olumlu görüş verilmiştir.

Önceki yıllarda hazırlanan rapor içerikleri de benzer olup, mali denetim ve performans denetimi sonucunda denetim görüşünü etkileyecek her hangi bulgu tespiti yapılmamıştır. Raporlardaki şartlı görüşe ilişkin tespitlere bakıldığında, genellikle iç denetçi eksikliği ve risk yönetimi planlamasının yapılmaması dışında tespit bulunmadığı görülmektedir.

Bağımsız dış denetim raporları içerisinde olumlu görüş verilen alanlarla ilgili Sayıştay denetim raporlarında, mali 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 tüm ajanslara sorulmuş bunların 22'si olumsuz yönde görüş beyan etmişlerdir.

Diğer taraftan hazırlanan raporların en geç mart ayı sonuna kadar Yönetim Kuruluna, Kalkınma 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.

### **13.9.7 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 21'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 Kalkınma 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 Kalkınma 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.

### **13.9.8 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.

### **13.9.9 Devlet Denetleme Kurulu'nun Ajanslarla İlgili Hazırladığı Raporda Yer Alan Önerilerin Büyük Çoğunluğu Hayata Geçirilmemiştir**

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 sonucunda hazırlanan rapor ve tedbirler listesi Kalkınma Bakanlığına gönderilmiştir. Hazırlanan eylem planı doğrultusunda belirli periyotlarda tespitlerle ilgili elde edilen gelişmeler takip edilmekle birlikte, aradan geçen dört yıllık süreye rağmen önerilerin büyük bir kısmının hayata geçirilmediği görülmüştür. Son derece geniş kapsamlı olan bu denetim raporunda tespit edilen eksikliklerin giderilmesi süreçlerinin gözden geçirilerek faaliyetlerin hızlandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.