

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

ARAŞTIRMA VE İNCELEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi

Araştırma ve inceleme kapsamında yer alan Kurumlara dair hizmete özel nitelikli tespit, değerlendirme ve öneriler içermesi ve Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yer alan sınırlamalar nedeniyle internet sayfasında Raporun yalnızca Sonuç bölümüne yer verilmiştir.

Tarihi : 30/01/2014

Sayısı : 2014/3

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	XII
TABLolar	XVI
ŞEKİLLER	XIX
GRAFİKLER	XX
GİRİŞ	1
ÇALIŞMAYA İLİŞKİN BİLGİLER	1
BİRİNCİ BÖLÜM	8
BÖLGESEL GELİŞME YAKLAŞIMINDA DEĞİŞİM	8
1.1. TARİHSEL SÜREÇTE BÖLGESEL GELİŞME.....	9
1.2. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKALARINDA PARADİGMA DEĞİŞİMİ.....	12
1.3. KURUMSAL YAPILANMA YAKLAŞIMLARI.....	16
1.4. YETKİ DAĞITIMI VE YETKİ YAYGINLAŞTIRMASI.....	18
1.5. ROLLER VE KOORDİNASYON.....	20
1.6. BÖLGE ODAKLANMASINDAKİ DEĞİŞİM.....	20
1.7. BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKA ARAÇLARINDAKİ GELİŞMELER.....	21
1.8. KÜRESEL REKABETTE BÖLGELERİN ARTAN ÖNEMİ VE BÖLGESEL REKABETÇİLİĞİN UNSURLARI.....	22
İKİNCİ BÖLÜM	26
BÖLGESEL GELİŞMEDE KURUMSAL ARAÇ: KALKINMA AJANSLARI	26
2.1. TANIMI.....	26
2.2. TEMEL ÖZELLİKLERİ.....	27
2.3. KURULUŞ AŞAMASINA İLİŞKİN HUSUSLAR.....	28
2.4. ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİM SÜRECİ.....	30
2.5. TEMEL FONKSİYONLARI.....	33
2.6. TÜRLERİ.....	36
2.7. ORGANİZASYON YAPISI.....	39
2.8. FİNANSAL YAPISI.....	43
2.9. KALKINMA AJANSI UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....	44
2.9.1. Polonya.....	44
2.9.1.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Temel Özellikleri, Çalışma Şekli ve Yönetişim.....	44
2.9.1.2. AB Katılım Sürecinde ve Sonrasında Polonya'da Bölgesel Kalkınma.....	47
2.9.1.2.1. 1989-1998 Dönemi.....	47
2.9.1.2.2. 1999-2006 Dönemi.....	48
2.9.1.2.3. 2007-2010 Dönemi.....	50
2.9.1.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rollerinin 1991-2010 Yılları Arasında Gelişimi ve Değişimi.....	52
2.9.1.4. Warminsko-Mazurska Bölgesel Kalkınma Ajansı.....	54
2.9.1.5. Działowska Bölgesel Kalkınma Ajansı.....	56

2.9.1.6. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sürdürülebilirliği	56
2.9.2. Çek Cumhuriyeti	57
2.9.2.1. Bölgesel Gelişme Politikasının Ana Parametreleri ve Yönelimi.....	57
2.9.2.2. Bölgesel Yapılanma Çabaları İktisadi Bölge Birimleri Sınıflandırması.....	58
2.9.2.3. Bölgesel Kalkınmada Rol Alan Kurum ve Kuruluşlar.....	60
2.9.2.4. Kalkınma Ajansları	61
2.9.3. Birleşik Krallık	65
2.9.3.1. Bölgesel Gelişme Kronolojisi	65
2.9.3.2. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu.....	66
2.9.3.3. Kuruluş Amaçları ve Finansmanı.....	66
2.9.3.4. Organları.....	68
2.9.3.5. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Ajansların Kapatılması.....	68
2.9.3.6. Kamu Girişiminden Yerel Girişim Ortaklıklarına Yönelme.....	69
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	71
TÜRKİYE'DE BÖLGE TANIMLAMALARI VE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞUNA ETKİ EDEN	
UNSURLAR	71
3.1. TÜRKİYE'DE BÖLGE TANIMLAMALARI	71
3.1.1. Umumi Müfettişlik Bölgeleri.....	72
3.1.2. Çeşitli Kurumlarda Bölge Örgütlenmeleri.....	73
3.1.3. DPT Yerleşim Merkezi Kademelendirmesinde Bölgeler	74
3.1.4. Bölge Valiliği Oluşturma Tartışmaları Kapsamında Bölgeler	75
3.1.5. AB İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS-İBBS).....	76
3.1.5.1. NUTS Sistemi	77
3.1.5.2. Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması.....	79
3.1.6. İl Örgütlenmesi	84
3.2. KALKINMA AJANSLARI KURULUŞUNU HAZIRLAYAN NEDENLER	85
3.2.1. Bölgesel Gelişmişlik Farkları.....	86
3.2.2. Bölgesel Gelişme Politikalarının Yeterince Başarılı Olamaması.....	89
3.2.2.1. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında (BYKP) Bölgesel Politika	90
3.2.2.2. Kalkınmada Öncelikli Yörelere	97
3.2.2.3. Bölge Planı Uygulamalarının Yetersizliği	99
3.2.2.4. İl Gelişme Plan ve Stratejileri	100
3.2.2.5. Bölgesel Gelişmeyi Etkileyen Politikalar Arasındaki İlişkilerin Kurgulanmasındaki Sıkıntılar	102
3.2.3. Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliğine Uyum Sürecinin Etkisi	102
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	106
HUKUKİ YAPI	106
4.1. HUKUKİ TEMEL VE MEVZUAT İNCELEMESİ	106
4.1.1. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un Gerekçesi.....	106
4.1.2. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	109
4.1.3. Bakanlar Kurulu Kararları	110
4.1.4. Diğer Mevzuat	112
4.1.4.1. Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.....	112
4.1.4.2. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği.....	113
4.1.4.3. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği.....	113

4.1.4.4. Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği	114
4.1.4.5. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği.....	114
4.1.4.6. Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları	114
4.1.4.7. Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu	115
4.1.4.8. Uygulama Rehberleri.....	116
4.1.5. Kalkınma Ajanslarının Mevzuat Altyapısı Hakkındaki Tespitler	116
4.1.5.1. Bölge Planının Tanımı, Kapsamı, İçeriği, Hazırlanması, Uygulanması Gibi Konulardaki Mevzuat Yetersizliği	116
4.1.5.2. Yatırım Destek Ofisleri Mevzuatı.....	117
4.1.5.3. Kalkınma Ajansları Tarafından Yapılan İdari Düzenlemeler	117
4.1.5.4. Proje ve Faaliyet Destekleme Mevzuatına İlişkin Hususlar.....	119
4.1.5.5. Kalkınma Bakanlığının Yaptığı Adsız Düzenleyici İşlemler ve Diğer Hususlardaki Tespitler	120
4.2. KALKINMA AJANSLARININ TÜRK İDARİ YAPISI İÇİNDEKİ YERİ	121
4.3. KALKINMA AJANSLARININ TÜZEL KİŞİLİĞİNİN NİTELİĞİ	125
BEŞİNCİ BÖLÜM	127
KURUMSAL YAPI.....	127
5.1. KALKINMA KURULU	129
5.1.1. Kalkınma Kurullarının Yapısı ve Teşkili.....	131
5.1.2. Kalkınma Kurullarının Toplantı Sayıları ve Katılım Düzeyi	136
5.1.2.1. Toplantı Sayıları	137
5.1.2.2. Toplantılara Katılım Oranları.....	137
5.1.2.3. Toplantıya Katılım Oranlarının Yıllar İtibariyle Seyri	139
5.1.2.4. Temsilci Kesimleri İtibariyle Toplantılara Katılım Oranları	140
5.1.2.5. Üye Sayısındaki Azalmalar	141
5.1.3. Kalkınma Kurullarının Görev ve Yetkileri İle Kuruluşu, İşleyişi ve Faaliyetlerine İlişkin Tespitler	143
5.1.3.1. Kalkınma Kurulları İle İlgili Olarak Yerinde Yapılan Ziyaretlerde Tespit Edilen Hususlar.....	144
5.1.3.2. Kalkınma Kurulu Başkanlarının Görüşleri.....	145
5.1.3.3. Kalkınma Kurulları Hakkında Valilerin Görüşleri.....	150
5.1.3.4. Ajans Personelinin Kalkınma Kurullarının Ajansı Yönlendirme Fonksiyonu Hakkındaki Görüşleri.....	152
5.2. YÖNETİM KURULU	153
5.2.1. Yönetim Kurullarının Yapısı ve Teşkili	153
5.2.2. Yönetim Kurulları Toplantı Sayıları ve Katılım Düzeyi.....	156
5.2.2.1. Toplantı Sayıları	157
5.2.2.2. Toplantılara Katılım Oranları.....	158
5.2.2.3. Toplantıya Katılımların Yıllar İtibariyle Seyri	158
5.2.2.4. Temsilci Kesimleri İtibariyle Toplantılara Katılım Oranları	159
5.2.3. Yönetim Kurullarının Görev ve Yetkileri.....	162
5.2.4. Yönetim Kurullarının Kuruluşu, İşleyişi İle Görev ve Yetkilerine İlişkin Valilerin Görüş ve Önerileri İle Diğer Tespitler.....	162
5.2.4.1. Kalkınma Ajansı Yönetim Kurullarının Üye Yapısı ve Sayısı.....	163
5.2.4.2. Ajans Yönetim Kurullarının Toplanma Sıklığı.....	165
5.2.4.3. Yönetim Kurulu Üyelerinin Toplantılara Yeterli Zamana Ayırabilme Durumu.....	166
5.2.4.4. Valilerin Yönetim Kurullarının Yetkileri Hakkındaki Değerlendirmeleri.....	167
5.3. GENEL SEKRETERLİK	168
5.3.1. Genel Sekreter.....	168
5.3.1.1. Valilerin Genel Sekreterin Yetkileri Hakkındaki Görüşleri.....	170
5.3.1.2. Ajans Personelinin Genel Sekreterin Görev ve Yetkileri Hakkındaki Düşünceleri.....	171

5.3.2. Çalışma Birimleri.....	171
5.4. YATIRIM DESTEK OFİSLERİ.....	173
5.5. KALKINMA AJANSLARININ HİZMET MEKÂNLARI VE TEKNOLOJİ KULLANMA KAPASİTELERİ.....	174
5.5.1. Ajans Ana Hizmet Binaları	174
5.5.2. Yatırım Destek Ofislerinin Fiziki Kullanım Durumu.....	177
5.5.3. Kalkınma Ajanslarının Teknoloji Kullanım Kapasiteleri.....	178
5.6. KALKINMA AJANSLARININ KURUMSAL KABİLİYET VE KAPASİTE DEĞERLENDİRMELERİ	179
5.6.1. Üstünlükler	179
5.6.2. Zayıflıklar	181
ALTINCI BÖLÜM.....	184
FONKSİYONLAR	184
6.1. DESTEK SAĞLAMA VE İZLEME FONKSİYONU	185
6.1.1. Destek Türleri	186
6.1.2. Destek Sisteminin Genel Esasları.....	188
6.1.3. Mali Destekler	191
6.1.3.1. Doğrudan Finansman Desteği.....	192
6.1.3.1.1. Proje Teklif Çağrısı Yöntemi	194
6.1.3.1.1.1. Proje Teklif Çağrısı Hazırlık Dönemi	196
6.1.3.1.1.2. Mali Destek Programlarında Öncelik Belirlenmesi ve Mali Destek Programlarının Bölgesel Ölçekte Uygulanması Konusu.....	196
6.1.3.1.1.3. Başvuru Rehberlerinin Hazırlanması.....	199
6.1.3.1.1.4. Proje Teklif Çağrısının İlanı ve Teklif Çağrısı Dönemi	200
6.1.3.1.1.5. Bilgilendirme Toplantıları ve Eğitimler	200
6.1.3.1.1.6. Proje Başvuru Süreleri.....	203
6.1.3.1.1.7. Proje Başvurularının Kabulü	203
6.1.3.1.1.7.1. Proje Teklif Çağrısı Başına Düşen Ortalama Başvuru Sayıları	203
6.1.3.1.1.7.2. Projecilik Kültürü ve Proje Yazma Bilinci	204
6.1.3.1.1.8. Değerlendirme Dönemi.....	206
6.1.3.1.1.8.1. Ön İnceleme	207
6.1.3.1.1.8.2. Teknik ve Mali Değerlendirme	211
6.1.3.1.1.9. Proje Değerlendirmelerinin Dosya Üzerinden Yapılmasının Etkileri	227
6.1.3.1.1.10. Ajans Desteklerinin Bölge İllerine Dağılımı.....	228
6.1.3.1.1.11. Değerlendirme Sürecine İlişkin Diğer Tespitler	231
6.1.3.1.1.12. Bağımsız Değerlendiriciler ve Değerlendirme Komitesi Üyeleri İçin Belirlenen Değerlendirme Ücreti Sistemi	240
6.1.3.1.1.13. Sözleşmeye Davet ve Sözleşmelerin İmzalanması.....	242
6.1.3.1.1.13.1. Proje Başvuru Sayıları İle Sözleşme İmzalanan Proje Sayılarının Karşılaştırılması	243
6.1.3.1.1.13.2. Sözleşme İmzalanan Projelerin Maliyet Durumlarına Göre Dağılımı	244
6.1.3.1.1.14. Destek Olunacak Miktar ve Süresi	246
6.1.3.1.1.15. Mali Desteklerin Ödenmesi.....	247
6.1.3.1.1.15.1. Denetim Maliyetleri.....	248
6.1.3.1.1.15.2. Destekleme Ödemelerinde Karşılaşılan Katma Değer Vergisi	249
6.1.3.1.1.16. Proje Teklif Çağrısı Yöntemi Kullanılarak Uygulanmış ve Uygulama Süresi Tamamlanmış (Kapanmış) Olan Mali Destek Programlarına İlişkin Gerçekleşmeler.....	250
6.1.3.1.1.17. Sözleşmelerin Değiştirilmesi, Durdurulması ve Feshi	251
6.1.3.1.1.17.1. Sözleşmenin Değiştirilmesi	251
6.1.3.1.1.17.2. Sözleşmenin Durdurulması ve Feshi.....	252
6.1.3.1.1.17.3. Proje Teklif Çağrısı Yöntemi Kapsamında Sözleşme İmzalanan Projelerden, Feshedilenlere İlişkin İstatistikî Bilgiler	253
6.1.3.1.2. Aşamalı Proje Teklif Çağrısı	255
6.1.3.1.3. Doğrudan Faaliyet Desteği	256
6.1.3.1.3.1. Doğrudan Faaliyet Desteğinden Yararlanabilecek Yararlanıcı Kesimleri ve Uygulama Süresi	257
6.1.3.1.3.2. Doğrudan Faaliyet Desteği Başvuruları	257

6.1.3.1.3.3. Doğrudan Faaliyet Desteği Değerlendirme Süreci	258
6.1.3.1.3.4. Sözleşmelerin İmzalanması ve Desteğin Yönetilme Süreci	258
6.1.3.1.3.5. Kalkınma Ajansları Tarafından 2010-2012 Yılları Arasında Sağlanan Doğrudan Faaliyet Desteklerine İlişkin Bilgiler ve Uygulama Sonuçları.....	258
6.1.3.1.4. GÜDÜMLÜ PROJE DESTEĞİ.....	261
6.1.3.1.4.1. Destek Miktarı ve Uygulama Süresi	262
6.1.3.1.4.2. GÜDÜMLÜ PROJELERİN YÖNETİLME SÜRECİ	262
6.1.3.1.4.3. Kalkınma Ajansları Tarafından 2009-2012 Yılları Arasında Sağlanan GÜDÜMLÜ PROJE DESTEKLERİNE İLİŞKİN BİLGİLER, UYGULAMA SONUÇLARI VE TESPİTLER.....	263
6.1.3.2. Faiz Desteği ve Faizsiz Kredi Desteği	267
6.1.4. Teknik Destekler.....	268
6.1.4.1. Teknik Destek Bütçesi.....	269
6.1.4.2. Teknik Destek Başvurularının Alınması, Değerlendirilmesi ve Sözleşmelerin İmzalanması	269
6.1.4.3. Teknik Destek Sağlama Esasları.....	270
6.1.4.4. Kalkınma Ajansları Tarafından 2009-2012 Yılları Arasında Sağlanan Teknik Desteklere İlişkin Bilgiler ve Uygulama Sonuçları	270
6.1.5. İzleme ve Değerlendirme Faaliyetleri	273
6.1.5.1. İzleme Ziyaretleri.....	275
6.1.5.2. Raporlama.....	275
6.1.5.3. Destek Faaliyetleri.....	277
6.1.5.4. Bilgi Sistemi.....	277
6.1.5.5. Yapılan İzleme Faaliyetleri Hakkındaki İstatistik Bilgiler	277
6.1.5.6. Projelerin Teknik ve Mali Açılardan İzlenmesi ve Değerlendirilmesi.....	280
6.1.5.7. Proje ve Faaliyetlerin Başarı Durumlarının Ölçümünde Kullanılan Performans Göstergeleri.....	284
6.1.5.8. Başvuru Sahiplerinin Aynı Proje/Faaliyet Kapsamında Farklı Kurumların Desteklerinden Yararlanıp-Yararlanmadıklarının İzlenmesi Hususu	286
6.1.5.9. Kamu Kesimine ve Yerel Yönetimlere Ait Projelerin Desteklenme ve Uygulama Safhasında Karşılaşılan Hususlar ..	287
6.1.6. Satın Alma ve İhaleler.....	290
6.1.6.1. Yararlanıcıların Proje Kapsamındaki Mal ve Hizmet Alımları.....	290
6.1.7. Etki Analizi.....	292
6.1.8. Destekleme Mevzuatı Hakkındaki Tespitler	293
6.2. PLANLAMA VE PROGRAMLAMA FONKSİYONU.....	294
6.2.1. Bölge Planlaması.....	295
6.2.2. Bölge Planının Tanımı ve İşlevi	296
6.2.3. Bölge Planlarının Hazırlanması.....	299
6.2.4. Bölge Planlarının Özellikleri	303
6.2.5. Bölge Planlarının Planlama Hiyerarşisi İçerisindeki Yeri ve Mekânsal Boyutu.....	305
6.2.5.1. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda Yer Alan Düzenlemeler	305
6.2.5.2. 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	308
6.2.5.3. Plan Yapım Yönetmeliği Taslağı	309
6.2.5.4. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) (2014-2023) Taslağı.....	311
6.2.5.5. Bölge Planlarının Mekânsal İçeriği Hakkında Kalkınma Bakanlığının Hazırladığı Dokümanlarda Yer Alan İfadeler.	312
6.2.5.6. Bölgelerin Mekânsal Boyutunun Planlanması Hakkındaki Tespitler	313
6.2.6. Bölge Planlarındaki Mevcut Durum Analizleri.....	314
6.2.7. Bölge Planlarının Bağlayıcılığı ve Yaptırım Gücü.....	318
6.2.8. Bölge Planları ve Katılımcılık İlkesi	323
6.2.9. Ajans Faaliyet Bölgelerinin Bölge Planlamasına Yansıması	328
6.3. İŞBİRLİĞİ GELİŞTİRME VE KOORDİNASYON SAĞLAMA FONKSİYONU	329

6.3.1. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapılarının İşbirliği Geliştirme ve Koordinasyon Sağlama Fonksiyonuna Olan Katkısı	334
6.3.2. Kalkınma Ajanslarının Yürüttüğü Faaliyetlerin, İşbirliği Geliştirme ve Koordinasyon Sağlama Fonksiyonuna Etkisi	335
6.3.3. Kalkınma Ajanslarının İşbirliği Geliştirme ve Koordinasyon Sağlama Fonksiyonunun Değerlendirilmesi..	336
6.4. BÖLGESEL TANITIM FONKSİYONU VE YATIRIM DESTEK OFİSİ HİZMETLERİ	338
6.4.1. Bölgesel Tanıtım	338
6.4.1.1. Kalkınma Ajanslarının İnternet Sitelerinde ve Diğer Dokümanlarında Yer Alan Devlet Desteklerine İlişkin Bilgilerin Güncelliği	340
6.4.2. Bölgesel Tanıtım İçin Bölgesel Hafıza	341
6.4.3. Yatırım Destek Ofisi Hizmetleri	342
6.4.3.1. Yatırım Destek Ofislerine Başvuru	343
6.4.3.2. Başvuruların Alınması, Kabulü, İlgili Makamlara İntikali ve Takibi	344
6.4.3.3. Yatırım Destek Ofisi Hizmetleri Hakkındaki Tespitler	345
6.4.3.4. Yatırım Destek Ofislerince Yürütülen Yatırım Teşvik Belgesi İşlemleri	351
6.5. VERİ TOPLAMA, İŞLEME, ANALİZ ETME VE ARAŞTIRMA FONKSİYONU	353
6.6. BÖLGEDEKİ DİĞER PROJELERİ İZLEME FONKSİYONU	363
6.7. AJANS FONKSİYONLARININ ÖNCELİK VE İŞ YÜKÜ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	364
YEDİNCİ BÖLÜM.....	367
BÜTÇE.....	367
7.1. BÜTÇE SÜRECİ	367
7.1.1. Bütçe	367
7.1.2. Bütçenin Hazırlanması ve Kabulü	368
7.1.3. Bütçe İlkeleri	369
7.1.4. Çalışma Programı ve Harcama Programı	370
7.1.4.1. Çalışma Programı	370
7.1.4.2. Harcama Programı	370
7.1.5. Bütçe Sonuçları	371
7.1.6. Ret ve İadeler	371
7.1.7. Bağış ve Yardımlar	371
7.1.8. Ödeneklerin Kullanılması	372
7.1.9. Yüklenmeler	372
7.2. GÖREV, YETKİ VE SORUMLULUKLAR, MALİ SAYDAMLIK VE HESAP VERME SORUMLULUĞU	373
7.2.1. Görev Yetki ve Sorumluluklar	373
7.2.1.1. Harcama Yetkilisi	373
7.2.1.2. Gerçekleştirme Görevlisi	374
7.2.1.3. Muhasebe Yetkilisi	374
7.2.1.4. İç Kontrol Sistemi	375
7.2.1.5. Nakit ve Varlık Yönetimi	376
7.2.1.6. Malî Sorumluluk	376
7.2.2. Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğu	376
7.3. GELİRLER	377
7.3.1. Gelir Türleri	377
7.3.2. Genel Bütçeden Aktarılacak Payın Hesaplanması	378

7.3.2.1. 2009	379
7.3.2.2. 2010	379
7.3.2.3. 2011	381
7.3.2.4. 2012	381
7.3.2.4.1. Performans Kriterleri	382
7.3.2.4.1.2. Analiz ve Strateji Geliştirme	383
7.3.2.4.1.3. Yönetişim	383
7.3.2.4.1.4. Teknik Destekler	383
7.3.2.4.1.5. Mali Destekler	383
7.3.2.4.1.6. Yatırım Destek	384
7.3.2.4.1.7. Yerel Paylar	384
7.3.2.5. 2013	384
7.3.3. Gelirlerin Tahsili	384
7.3.4. Ajansların Gelir Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	385
7.3.4.1. Yıllar İtibarıyla Gelir Bütçesi Tahmini ve Gerçekleşmeleri	385
7.3.4.2. Gelir Bütçesi Tahminleri ve Gerçekleşmeleri İçinde Gelir Türlerinin Yıllar İtibarıyla Dağılımı	387
7.3.4.3. Gelir Türleri	388
7.3.5. Genel Bütçeden Aktarılabacak Payın Hesaplanmasına İlişkin Değerlendirme	396
7.4. GİDERLER	401
7.4.1. Gider Türleri	401
7.4.2. Giderlerin Gerçekleştirilmesi	402
7.4.3. Ajansların Gider Tahminleri ve Gerçekleşmeleri	402
7.4.3.1. Toplam Bütçe Ödenekleri ve Bütçe Gerçekleşmeleri	402
7.5. MUHASEBE	409
7.5.1. Defterler	409
7.5.2. Yevmiye Sistemi, Muhasebeleştirme Belgeleri ve Açılış Kayıtları	409
7.5.3. Temel Muhasebe Kavramları ve İlkeleri İle Genel Yönetim Muhasebe Standartları, Kuralları ve Uygulanması, Hesap Planı	410
SEKİZİNCİ BÖLÜM	411
İNSAN KAYNAKLARI	411
8.1. PERSONELLE İLGİLİ MEVZUATTAKİ ORTAK HÜKÜMLER	411
8.1.1. 5449 sayılı Kanun ve Gerekçesi	411
8.1.2. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'ndeki Ortak Hükümler	413
8.1.2.1. İnsan Kaynakları Politikası ve Uygulaması	413
8.1.2.2. Ajansın İnsan Kaynakları Politikasının İlkeleri ve İnsan Kaynakları İhtiyacının Planlanması	414
8.1.2.3. Personel İstihdam Süreci	415
8.1.2.4. Eğitim, Çalışma Süreleri, Vekâlet, Görev Yeri Değiştirme ve Göreve Başlama Süresi	418
8.1.2.5. İş Sözleşmesinin Sona Ermesi	419
8.2. ÜCRETLERE İLİŞKİN MEVZUAT DÜZENLEMELERİ	419
8.3. PERSONEL BAZINDA TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	422
8.3.1. Genel Sekreter	422
8.3.1.1. Mevzuat	422
8.3.1.2. Mevcut Durum ve Değerlendirme	423
8.3.2. İç Denetçi	427
8.3.2.1. Mevzuat	427
8.3.2.2. Mevcut Durum	428

8.3.3. Uzman Personel	430
8.3.3.1. Mevzuat.....	430
8.3.3.2. Mevcut Durum ve Değerlendirme	431
8.3.4. Destek Personeli	434
8.3.4.1. Mevzuat.....	434
8.3.4.2. Mevcut Durum ve Değerlendirme	434
8.4. PERSONELİN GENELİNİ İLGİLENDİREN HUSUSLARA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	438
8.4.1. Ücret İle İlgili Hukuki Problemler	438
8.4.1.1. Ücretlerin Güncellenmesi	438
8.4.1.2. 15.01.2012 Tarihinden İtibaren İşe Başlayan Personele Tespit Edilen Emsal Kadronun Hangi Derece ve Kademesinden Ücret Ödeneceğinin Belirlenmemiş Olması	439
8.4.1.3. 15.01.2012 Tarihinden İtibaren Ajanslarda İstihdam Edilen Destek Personelin Ücretine Yönelik Emsal Alınacak Devlet Memuru Kadro Unvanlarının Değerlendirilmesi	439
8.4.2. Ücret Politikasının Personel Hareketliliği ve Çalışma Motivasyonuna Etkisi	441
8.4.3. Eğitim Politikası	444
8.4.4. İnsan Kaynakları Yapısından Kaynaklanan Üstünlükler ve Zayıflıklara İlişkin Değerlendirme.....	447
DOKUZUNCU BÖLÜM	449
DENETİM	449
9.1. MALİ YETERLİK DENETİMİ	450
9.1.1. Mevzuat	450
9.1.2. Uygulama	452
9.1.2.1. Mali Yönetim Yeterliği Denetim Çalışmaları	452
9.1.2.2. Anket Sonuçları.....	453
9.2. İÇ DENETİM.....	455
9.2.1. Mevzuat.....	455
9.2.1.1. İç Denetimin Tanımı	455
9.2.1.2. İç Denetçi İstihdamı	455
9.2.1.3. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde Yer Alan Hükümler	456
9.2.1.4. Kamu İç Denetim Standartları ve Mesleki Etik Kuralları.....	459
9.2.2. Uygulama	459
9.2.2.1. Ajanslarda Yapılmış Çalışmalar	459
9.2.2.2. Anket Sonuçları.....	461
9.2.3. İç Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi.....	462
9.2.3.1. İç Denetim Mevzuatına İlişkin Tespit ve Değerlendirmeler.....	462
9.2.3.1.1. Genel Sekreterin İç Denetim Faaliyetlerine Katılması.....	462
9.2.3.1.2. İç Denetçi İstihdam Şartları	465
9.2.3.2. İç Denetim Sisteminin İşleyişine İlişkin Tespit ve Değerlendirmeler	468
9.3. BAĞIMSIZ DENETİM KURULUŞLARINCA YAPILAN DIŞ DENETİM.....	471
9.3.1. Mevzuat.....	471
9.3.1.1. 5449 sayılı Kanun'da Yer Alan Hükümler	471
9.3.1.2. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği.....	472
9.3.1.2.1. İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi	472
9.3.1.2.2. Bağımsızlık ve Tarafsızlık	473
9.3.1.2.3. Dış Denetim Sözleşmesinden Önce Uyulacak Esaslar.....	474
9.3.1.2.4. Dış Denetim Sözleşmesi	474
9.3.1.2.5. Gözetim ve Koordinasyon	475
9.3.1.2.6. Tarafların Yükümlülükleri.....	475

9.3.1.2.7. Dış Denetim Raporunun Hazırlanması ve Sunulması.....	476
9.3.1.2.8. Çalışma Kâğıtları.....	476
9.3.1.2.9. Hata ve Hile.....	476
9.3.1.2.10. Dış Denetim Raporu.....	477
9.3.1.2.11. Dış Denetim Sözleşmesinin Sona Ermesi.....	481
9.3.1.2.12. Dış Denetim Raporunun Kesinleşmesi ve İlanı.....	481
9.3.1.2.13. Dış Denetimin Geçersizliği, Sorumluluk ve Dış Denetçilerin Ajansta Görev Alması.....	481
9.3.2. Uygulama.....	482
9.3.2.1. Ajanslarda Yapılmış Çalışmalar.....	482
9.3.2.2. Anket Sonuçları.....	488
9.3.3. Dış Denetim Raporlarına İlişkin Tespitler ve Değerlendirmeler.....	489
9.3.3.1. Mali Denetim Sonuçlarına İlişkin Tespitler.....	490
9.3.3.2. İç Kontrol Sistemi Denetimi Sonuçlarına İlişkin Tespitler.....	491
9.3.3.3. Performans Denetimi Bulguları.....	492
9.3.3.4. Dış Denetim Raporlarındaki Görüşler ve Bağımsız Dış Denetim Firmaları.....	492
9.3.4. Bağımsız Dış Denetim Kuruluşlarınca Yapılan Dış Denetim Çalışmalarına İlişkin Genel Değerlendirme ve Öneriler.....	493
9.4. SAYIŞTAY TARAFINDAN YAPILAN DIŞ DENETİM.....	494
9.4.1. Mevzuat.....	495
9.4.2. Uygulama.....	496
9.4.2.1. Ajanslarda Yapılmış Çalışmalar.....	496
9.4.2.2. Anket Sonuçları.....	499
9.4.3. Sayıştay Denetimine İlişkin Değerlendirme ve Öneriler.....	501
9.4.3.1. Genel Değerlendirme ve Öneri.....	501
9.4.3.2. Sayıştay Denetimi ve Ajansların Kendine Özgü Yapısı.....	504
ONUNCU BÖLÜM.....	506
KALKINMA BAKANLIĞI VE DİĞER KURUM/KURULUŞLAR İLE İLİŞKİLER.....	506
10.1. KALKINMA BAKANLIĞI.....	506
10.1.1. Kalkınma Bakanlığının Genel Koordinasyon Görevinin Gerekçesi.....	507
10.1.2. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.....	508
10.1.2.1. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünün Organizasyon Yapısı.....	509
10.1.2.2. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünde, Kalkınma Ajansları İle İlgili İş ve İşlemleri Yürüten Daire Başkanlıkları ve Personele İlişkin Tespitler.....	509
10.1.3. Kalkınma Bakanlığının Genel Koordinasyon Görevi ve Bu Kapsamda Yürüttüğü Faaliyetler.....	511
10.1.3.1. Bölgeler Arası ve Bölge İçi Gelişmişlik Farklarını Azaltıcı Tedbirler.....	511
10.1.3.1.1. Kurumsal Yapılar.....	512
10.1.3.1.2. Analiz, Planlama ve Strateji Geliştirme Çalışmaları.....	512
10.1.3.1.3. Yenilikçi Programlar.....	514
10.1.3.2. Kalkınma Bakanlığının Ajanslara Planlama, Programlama ve Projelendirme Faaliyetlerine Yönelik Olarak Verdiği Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetleri.....	515
10.1.3.2.1. Hazırlanan Rehber ve Kılavuzlar.....	515
10.1.3.2.2. Eğitim Çalışmaları.....	516
10.1.3.2.3. Kalkınma Bakanlığının Rehberlik ve Danışmanlık Hizmetlerine İlişkin Diğer Çalışmaları.....	518
10.1.3.3. Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS).....	518
10.1.3.4. Bölgesel Gelişmeye Yönelik İç ve Dış Kaynaklı Fonların Ajanslara Tahsisi ve Bu Fonların Kullanımına İlişkin Usul ve Esaslar.....	521
10.1.3.4.1. Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) Çerçevesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü.....	522
10.1.3.4.2. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu Faslı Müzakere Çalışmaları.....	523

10.1.3.5. Kalkınma Bakanlığının, Ajanslar Arası İşbirliğini Sağlama ve Ortak Proje Üretimini Destekleme Konusundaki Çalışmaları	523
10.1.3.5.1. Bölge Planı Çalışmaları.....	524
10.1.3.5.2. Yatırım Destek Ofisleri Çalışmaları.....	524
10.1.3.5.3. Kalkınma Bakanlığı İle Kalkınma Ajansları Arasında Ortak Yürütülen Faaliyetler.....	524
10.1.3.6. Kalkınma Bakanlığının, Merkezi Düzeyde İlgili Kurum ve Kuruluşlarla Yürüttüğü Çalışmalar	526
10.1.3.6.1. İmzalanan İşbirliği Protokolleri.....	526
10.1.3.6.2. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA) İle Yürütülen İşbirliği ve Koordinasyon Çalışmaları	527
10.1.3.6.3. Diğer Faaliyetler	527
10.1.4. Kalkınma Bakanlığı Tarafından Hazırlanan Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları Hakkındaki Tespitler.....	528
10.1.5. Kalkınma Bakanlığının Onayına/Uygun Görüşüne Tabi İş ve İşlemler	530
10.1.6. Kalkınma Bakanlığında Raporlanan/Bildirilen İş ve İşlemler.....	531
10.1.7. Kalkınma Bakanlığının Koordinasyon Görevi Hakkındaki Vali Görüşleri.....	533
10.1.8. Kalkınma Bakanlığının Koordinasyon Görevi Hakkında, Yapılan Anket Çalışmasında Ortaya Çıkan Hususlar	537
10.2. KALKINMA AJANSLARININ DİĞER KURUM VE KURULUŞLAR İLE İLİŞKİLERİ	542
10.2.1. Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları.....	543
10.2.1.1. Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DAP Bölge Kalkınma İdaresi).....	545
10.2.1.2. Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi).....	546
10.2.1.3. Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (KOP Bölge Kalkınma İdaresi)	548
10.2.2. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı (TYDTA)	550
10.2.3. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK)	554
10.2.4. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB)	557
ON BİRİNCİ BÖLÜM.....	562
ANKET ÇALIŞMASI VE SONUÇLARI.....	562
11.1. ANKETİN AMACI VE KAPSAMI	562
11.2. ANKETİN YÖNTEMİ.....	562
11.3. ANKET KATILIMCILARI VE PROFİLLERİ.....	563
11.4. ANKET KONULARI	568
11.4.1. Kalkınma Ajanslarının Fonksiyonları, Bu Fonksiyonların Önceliklendirilmesi ve Yarattıkları İş Yükü	569
11.4.2. Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Yapılanması.....	570
11.4.2.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	572
11.4.3. Bölge Planlama Fonksiyonu	576
11.4.3.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	578
11.4.4. Kalkınma Bakanlığı İle Kalkınma Ajansları Arasındaki İlişki	581
11.4.4.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	583
11.4.5. Destek Sağlama ve İzleme Fonksiyonu	588
11.4.5.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	591
11.4.6. Çalışma Ortamı ve Çalışanların İş Tatmini	596
11.4.6.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	598
11.4.7. Kalkınma Ajanslarının Denetimi	605
11.4.7.1. Önerme Bazında Verilen Cevapların Yüzdesel Dağılımını Gösteren Grafikler.....	607

ON İKİNCİ BÖLÜM	614
GENEL DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	614
12.1. GENEL DEĞERLENDİRME	614
12.2. TESPİT VE ÖNERİLER.....	628
12.2.1. Genel Nitelikli Tespit ve Öneriler.....	628
12.2.2. Kurumsal Yapıya İlişkin Tespit ve Öneriler	654
12.2.3. Bölge Planlarına İlişkin Tespit ve Öneriler	664
12.2.4. Destek Sağlama ve İzleme Fonksiyonuna İlişkin Tespit ve Öneriler	672
12.2.5. Yatırım Destek Ofislerine İlişkin Tespit ve Öneriler	705
12.2.6. İnsan Kaynaklarına İlişkin Tespit ve Öneriler	712
12.2.7. Denetime İlişkin Tespit ve Öneriler.....	725
12.2.8. Mevzuata İlişkin Tespit ve Öneriler.....	742
12.2.9. Kamuoyunu Bilgilendirme Konusundaki Tespit ve Öneriler	744
12.2.10. Kalkınma Bakanlığının Genel Koordinasyon Sorumluluğuna İlişkin Tespit ve Öneriler	746
SONUÇ.....	766
KAYNAKÇA.....	800

SONUÇ

Kalkınma ajansları, bölgesel gelişmede kullanılan ve son dönemde önemi ve bilinirliği artmış kurumsal bir araçtır. Kalkınma ajansı uygulamalarının yaygınlaşmasında, küresel düzeyde bölgesel kalkınma ve gelişme politikalarındaki dönüşümün büyük rolü vardır.

Bölgesel gelişme politikalarına bağlı olarak kalkınma ajansı sayılarındaki artış ile beraber ajansların yapıları, fonksiyonları ve amaçları da yeniden şekillenmekte, yeni nesil kalkınma ajansları söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, kalkınma ajansları ile ilgili gelişmeler bölgesel gelişme alanındaki politika ve uygulamalardaki değişim ve gelişmelerle doğrudan ilişkili olduğundan öncelikle bölgesel gelişme alanındaki paradigma değişiminden bahsetmek gerekir.

Gelişme veya kalkınma genel anlamda bir ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel alanda ilerlemesini, kurumsal kapasitesinin güçlenmesini, insan kaynaklarının niteliğinin artmasını, çevreye duyarlılığının gelişmesini ve bireysel refahın yükselmesini ifade eden çok boyutlu ve kapsamlı bir kavramdır. Ülke düzeyindeki ulusal gelişme ile bölgesel gelişme arasındaki ayırt edici temel unsur, gelişmenin söz konusu olduğu mekân ölçeğidir. Bölgesel gelişmede, belli bir mekânsal alandaki gelişme politikaları ve uygulamaları söz konusudur. Bölgesel gelişmede temel amaç, belirli bir bölgedeki kapasitenin inşası için bölgenin ekonomik imkânlarının geliştirilmesi ve bölge halkının yaşam kalitesinin artırılmasıdır.

Bölgesel gelişme politikaları çok eskiye dayanmamakta olup, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemine yaygın olarak 1950'lerden itibaren girmiştir. Pek çok OECD ülkesinde bölgesel politikalar 1950 ve 1960'lı yıllarda başlamıştır. Bu yıllar, güçlü ekonomik büyümenin, mali genişlemenin ve düşük işsizliğin yaşandığı bir döneme tekabül etmektedir. Bu dönemdeki bölgesel gelişme politikalarının temel amacı; hızlı sanayileşme ile birlikte artan bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik olarak daha dengeli ve daha eşitlikçi bir gelişmenin sağlanması olmuştur. Bu politikalar teorik olarak, hükümetin doğrudan müdahaleleri ile geri kalmış bölgelerin talep yapılarının dönüştürülebileceği varsayımına dayanmaktaydı. Bu dönemdeki temel araçlar, merkezi hükümetten bu bölgelere finansal transferler yapılması ve hükümet tarafından büyük kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi olmuştur.

1970'li yıllar ile 1980'li yılların başında yaşanan küresel ekonomik şoklar, bölgesel politikaların artan işsizlik sorunu üzerine yoğunlaşmasına neden olmuştur. Bu aşamada, talebin canlandırılmasından bu bölgelerde üretim kapasitesinin artırılmasına kayan yaklaşım, kullanılan araçları da değiştirmiştir. Yeni dönemde üretim kapasitesini artıracak, üretim yeri seçiminde az gelişmiş bölgelerin tercih edilmesini sağlayacak teşvik unsurları devreye sokulmaya

başlanmıştır. Az gelişmiş bölgelerde yatırım yapacak ve bu bölgelerde istihdam oluşturacak firmalara yönelik doğrudan teşvik ve destekler artmıştır. (OECD 2010, 12).

Uygulanan bölgesel politikaların uzun dönemli sonuçları, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin önemli ölçüde azaltılmadığını göstermiştir. 1980'lerden itibaren küresel ekonomik gelişmeler ve ülkelerin pek çoğunda yaşanan bütçe sınırlılıkları bölgesel programlar için eskisi kadar kaynak ayırmaya imkân vermemeye başlamıştır. Ayrıca daha önceki dönemde uygulanan bölgesel politikaların yeterince etkili olmayan sonuçları da dikkate alınarak bölgesel kalkınma için yeni tartışmalar başlamıştır. Bu kapsamda bölgesel kalkınmanın yukarıdan aşağıya doğru merkezi hükümet tarafından şekillendirilmesi yerine; aşağıdan yukarı ve yerel grupların katılımı ile daha geniş kapsamlı bölgesel gelişme stratejilerinin dizaynı ile bölgesel rekabetçiliğin artırılması yönünde eğilimler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu eğilim aynı zamanda, bölgesel gelişmenin dışsal müdahaleler yerine, bölgenin potansiyel ve yeteneklerinin ortaya çıkarılması ve yenilik odaklı yapısının teşvik edilmesi anlamına gelmektedir.

Bölgesel gelişme yaklaşımında 1980'lerden itibaren yaşanan ve özellikle 1990'lardan itibaren hız kazanan bu değişimin teorik temeli, içsel büyüme modeline dayanmaktadır. İçsel büyüme modeli, bölgesel kalkınmanın yerelin potansiyeline bağlı olduğu görüşünü öne çıkarmaktadır. (Dedeoğlu ve Seresen 2011, 2). Yeni dönemde bölgesel kalkınma politikalarında doğrudan devlet yardımlarından ziyade; işgücü, yaşam kalitesi, yatırım iklimi gibi mekânın niteliğini artırıcı alternatif yatırımlara ve içsel gelişmeye daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Yeni bölgesel gelişme yaklaşımında, yenilikçilik, öğrenme, insan sermayesi, sosyal sermaye ve ağ ilişkileri unsurları bölgesel gelişmenin ve bölge rekabetçiliğinin temel belirleyicileri haline gelmiştir.

Ulusal ve bölgesel düzeyde rekabet edebilirlik ve dengeli ulusal gelişme arayışında olan hükümetler, tercihlerini, yeniden dağılım (*redistribution*) esasından bölgesel büyümeye doğru değiştirmişlerdir. Bu kapsamda, bölgesel ve yerel kalkınma araçlarının kapsamı genişlemiş ve o bölgeye has ihtiyaçlara uyum sağlamaya başlanmıştır. Bu politika yaklaşımı, bölgesel düzeylerde adem-i merkezîyetçiliğe doğru artan bir eğilimi de bünyesinde barındırmaktadır. İş çevrelerine ve içsel (*endogenous*) kalkınmaya destek verecek şekilde genel bir politika değişikliğini yansıtan, bölgesel potansiyel ve imkânlar üzerine inşa edilen ve yenilikçi (*innovation-oriented*) girişimleri teşvik etmeyi hedefleyen bölgesel stratejik programların ve programlamanın ehemmiyeti artmıştır. (OECD 2010, 12). Yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı, sermaye, özel sektör ve bölgesel rekabeti ön planda tutmaktadır.

Yeni bölgesel politikalar merkezi planlamadan ziyade bölgelerin daha çok kendi kaynaklarına, potansiyellerine dönmesine odaklanmaktadır. İçsel büyüme veya çevre, yaşam kalitesi, iş gücü gibi bölgeyle ilgili kalitelerin yatırım çekmesi daha önemli hale gelmiştir.

Bölgenin iş yapmak için uygun bir yer olması anlamında rekabetçi avantajlarının arttırılması üzerinde durulmaktadır. Bölgesel gelişmedeki yeni eğilim, kendi aralarında rekabet eden, bölgesel ve yerel kurumlara kayışı ifade etmektedir.

Bölgesel gelişme paradigmasındaki değişime paralel olarak ortaya çıkan yeni durum, yerel unsurların ve kurumların önemini arttırmakta, diğer taraftan merkezi hükümetin rolü ise azalmaktan çok yeniden tanımlanmaktadır. Artık merkezi hükümetler çoğu zaman bölgesel kalkınma için önemli bir fon kaynağı ve otorite olmak fonksiyonunu sürdürmekle birlikte, bölgesel politika sistemi daha fazla aktöre açılmakta ve merkezi hükümetin bölgesel gelişme alanındaki; müdahalelerde bulunma, tasarlama ve iletme rolü azalmaktadır. Merkezi hükümetin rolü, bölgesel kalkınma politikaları için kapsayıcı bir çerçeveyi sağlamaya doğru kaymaktadır. Bir başka deyişle, merkezi hükümet; içinde bölgesel politikaların formüle edilebileceği ve uygulanabileceği çerçevenin ya da ilkelerin ve koordinasyon mekanizmalarının hazırlanmasından sorumlu hale gelmektedir.

Bölgesel gelişme politika ve uygulamalarındaki paradigma değişiminin kurumsal yansıması kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları, bölgenin dinamiklerini ve potansiyellerini, bölgedeki aktörlerin etkin işbirliği ile harekete geçirmek ve bölgenin rekabetçiliğini arttırmak suretiyle bölgesel gelişmeye katkı sunması beklenen yapılar olarak ortaya çıkmıştır.

Küresel düzeyde sayılarını belirlemeye yönelik bir çalışma yapılmamış olmakla birlikte hâlihazırda 15.000'in üzerinde kalkınma ajansı veya şirketi bulunduğu ve bu sayının her geçen gün artmakta olduğu belirtilmektedir. (Mountford 2009, 2).

Yaygınlığı her geçen gün artan kalkınma ajanslarının üzerinde uzlaşmış bir tanımlama bulunmamaktadır. Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA 1999, 16) 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. Kalkınma ajansları Clark, Huxley ve Mountford (2010) tarafından ise yerel kalkınma için esnek, yenilikçi ve pragmatik araçlar olarak nitelendirilmektedir.

Kalkınma ajanslarının ortak özelliklerini, bu ajansların faaliyetlerinin belli bir coğrafi bölgenin içsel potansiyelinin harekete geçirilmesi ile kalkınma nosyonuna sosyal boyutun daha fazla dahil edilmesi oluşturmaktadır. (EURADA 1999, 16).

Bilinen ilk bölgesel kalkınma ajansı uygulaması 1933 yılında ABD'de kurulan Tennessee Valley İdaresidir. Avrupa'da ilk kalkınma ajansları, İkinci Dünya Savaşı sonrasında savaşın yol açtığı tahribat, sanayinin gerilemesi ve ihmallerin ortaya çıkardığı bölgesel krizlere karşı oluşturulmuştur. Söz konusu kurumlar, ortaya çıkan acil durumlara karşı kısa vadeli çözümler

olarak görülmüştür. Fransa, Almanya ve Belçika'da kalkınma ajansları, hasar görmüş ve geri kalmış şehirleri tekrar kalkındırmak ve yeni bir ekonomik canlanma sürecini başlatmak amacıyla kurulmuştur. Benzer bir yaklaşımla günümüzde dahi, büyük yerel tesislerin (askeri üs, büyük bir fabrika veya bir liman) kapatılması yeni bir kalkınma ajansı kurulmasını tetikleyebilmektedir. (Mountford 2009, 2).

Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde muhtelif dalgalar yaşanmıştır. (Mountford 2009). 1950 ve 1960'larda Avrupa ülkeleri ve yerel yönetimleri yerel ve bölgesel düzeyde çok sayıda kalkınma ajansı kurmuştur. Kuzey Amerika'da ise 1960 ve 1970'lerde kalkınma ajanslarının ilk dalgası çoğu eski sanayi bölgelerini yeniden kalkındırmak ve şehirlere yeni ekonomik değerler kazandırmak üzere, kuzeydeki sanayisi gerileyen şehirlerde oluşturulmuştur. Doğu Asya'da ise sanayi ve teknolojideki gelişmelere bağlı kurulan kalkınma ajansları büyüyen nüfusa yönelik barınma imkânlarını sağlamak üzere şehirlerin gelişiminin bir parçası olmuştur.

Kalkınma ajanslarının asıl yaygınlaşması, ulusal ölçekte bütüncül bir kalkınma planlaması yerine, bölgesel rekabet edebilirlik yaklaşımı ile desteklenen içsel büyüme modelinin öneminin artması ile birlikte 1990'lardan itibaren söz konusu olmuştur. Avrupa, Kuzey Amerika ve Doğu Asya'da ise genellikle daha fazla görev yüklenen ve artan ulusal ve uluslararası rekabete bağlı olarak daha çok ekonomik kalkınmaya destek olarak tasarlanan kalkınma ajansları oluşturulmuştur. Ayrıca, 1990-2005 arası dönemde gelişmekte olan ülkelerde de kalkınma ajansları kurulmuş olup, buralarda ajansların sayısı artmaya devam etmektedir.

1990'lı yıllardan itibaren kalkınma ajanslarının AB'nin bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için kullandığı araçlardan biri haline gelmesi, bu dönemi kalkınma ajansları için bir dönüm noktası niteliğine kavuşturmuştur. Kalkınma ajanslarının AB Yapısal Fonlarını kullanmaya başlaması, sayılarını, faaliyet alanlarını ve yetkinliklerini artırmıştır. Bulgaristan, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan, İsveç, Slovenya, Estonya, Romanya, Portekiz gibi pek çok ülke bu dönemde kalkınma ajansları ile tanışmıştır. (Can 2011, 35).

Ülkelerin ve bölgelerin ihtiyaç ve talep analizlerine dayalı olarak mevcut kalkınma ajanslarının, rollerini yeniden belirlemeye ve güncellemeye yönelik çalışmalar sürekli olarak devam etmiştir. Ajansların yeni gelişmeler karşısında yenilenmesine yönelik devam eden süreçler çerçevesinde; ajansların müdahale alanları ve uygulanan yöntemler değiştirilmiş veya eski nesil ajanslar tasfiye edilerek yenileri oluşturulmuştur. Sadece geri kalmış bölgelerin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlayan "eski tarz" yeniden dağıtımcı bölgesel politikalar yerine, birçok ülkede yerel ve bölgesel büyüme politikalarının uygulanmaya başlaması, daha iyi işleyen yerel ve bölgesel ekonomilerde kalkınma ajanslarının sayısını artırmıştır. Bu ajanslar sadece geri

kalmış yerlerde ekonomik kalkınmayı şart koşan araçlar olarak değil, yerel ekonomik büyümeyi destekleyen ve şekillendiren araçlar olarak da görülmeye başlanmıştır.

Genel olarak esnek ve yarı otonom niteliği ile öne çıkan kalkınma ajansları ülkelerin ve bölgelerin içinde buldukları siyasi ve ekonomik sistemler ve kalkınma stratejileri ile ilişkili olarak çok farklı şekillerde ortaya çıkmaktadırlar. Kalkınma ajanslarının çok farklı yapılar da ortaya çıkmasında etkili olan unsurlar vardır. Bunlar; (1) ajansı ortaya çıkaran ihtiyaç, (2) anayasal sistem, (3) paydaşlar, (4) amaçlar, (5) statü, (6) finansman, (7) varlıklar, (8) yüklenilen roller, (9) coğrafya, (10) ilişkiler ağı, (11) sürdürülebilirlik şeklinde sıralanabilir. (Clark, Huxley ve Mountford 2010).

Kalkınma ajanslarının krizlere müdahale esası ile kurulması eğilimi hâlihazırda da devam etmekle birlikte, birçok ülkede farklı amaçlarla da kalkınma ajansları kurulmaktadır. Burada iki ana eğilim söz konusudur. Birincisi İngiltere³⁸ ve Fransa örneklerinde olduğu gibi rekabet ve üretkenliği sağlamak üzere tüm bölgelerde kalkınma ajansları kurulmasıdır. İkincisi ise, Kanada ve Almanya örneklerinde olduğu gibi sadece ilave desteğe ihtiyacı olduğu düşünülen belli bölgelerde ajansların kurulmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise genellikle tabandan gelen (*bottom-up*) girişimlerle birkaç yerde ajanslar kurulmakta (Brezilya ve Güney Afrika örneğindeki gibi), sadece birkaç hükümet bu ajansların yaygın bir kapsama alanına sahip olması seçeneğini tercih etmektedir (Meksika ve Bulgaristan gibi). (Mountford 2009, 3).

Kalkınma ajanslarının bazıları temel ulusal politikalar sonucunda ortaya çıkmış olmasına rağmen, bu genel bir uygulama durumu değildir. Örneğin, İtalya ve Güney Afrika ülkeleri örneklerinde kalkınma ajansları, aşağıdan yukarı çabalarla ve merkezi hükümetin koordinasyonu ve milli kaynak, program ve planlamaların dışında ortaya çıkmışlardır. Kanada ve ABD'de pek çok kalkınma ajansı, federal hükümetler tarafından değil, eyalet veya belediyelerin teşviki ile özel sektörle işbirliği şeklinde ortaya çıkmıştır. Meksika örneğinde, merkezi hükümet kalkınma ajanslarının kuruluşunda temel, anahtar rol oynamıştır. (Clark, Huxley ve Mountford 2010, 41).

Kalkınma ajansları, sınırları ve kapsadığı bölge itibarıyla da farklılık arz edebilmektedir. Bazı kalkınma ajansları binlerce kilometrekarelik geniş bölgeler için kurulmuşken, bazıları ise çok dar ve bir kilometrekareden daha az bir coğrafi alanı kapsamaktadır.

Bütçe ve personel anlamında, kimi kalkınma ajansları çok büyük, kimileri ise çok küçüktür. Bazı ajansların personel sayısı 2.000'den fazlayken bazılarında 10 kişiden daha azdır. Ajanslar hesap vermekle sorumlu olduğu kuruluşlar açısından da farklılaşmaktadır. Bazı kalkınma ajansları çoğunlukla yerel olarak hesap vermekle sorumluyken, bazıları ise ulusal ve

³⁸ İngiltere'de kalkınma ajansları 2012 yılında kapatılmıştır.

uluslararası kuruluşlara hesap vermekle sorumludur. Bir kısım kalkınma ajansları ulusal veya uluslararası kuruluşlarca sağlanan uzun dönemli finansmana sahip durumdayken, bir kısmı sürekliliği sağlanmış bir bütçeye sahip değildir. Bazı ajanslar ise sadece yürütülen proje bazında kaynak sağlamaktadır. Bazı kalkınma ajansları çok geniş yetkilere sahipken, bazılarının yetkileri ise çok dar kapsamlıdır.

Birçok ülkede farklı modellerle kurulsa da, kalkınma ajanslarının temel faaliyet alanları bölgesel rekabet edebilirliği arttırmak amacıyla bölgeye yatırım çekme, tanıtım faaliyetleri, bölgede işbirliği ve iletişimi geliştirme, eşgüdümü sağlama, KOBİ'lere yatırım danışmanlığı ve finansal destek sağlama, yeni yatırım alanlarının belirlenmesi ve bölgenin kalkınma stratejilerinin oluşturulması üzerine tasarlanmıştır. (Dedeoğlu ve Seresen 2011, 5).

Faaliyet alanları itibarıyla kalkınma ajanslarının beş temel kategoride sınıflandırılması mümkündür: (1) Stratejik ajanslar, (2) küresel düzeyde faaliyet gösteren ajanslar, (3) sektör düzeyinde faaliyet gösteren ajanslar, (4) bölgeye yatırım çekmeyi amaçlayan ajanslar ve (5) genel işlevli ajanslar.

Türkiye'de bölgeler arası gelişmişlik farklarının yüksekliği önemli bir kalkınma sorunu olmuştur. 1960'lı yıllardan 2000'li yıllara kadar, dengeli bölgesel kalkınma politikası uygulanmaya çalışılmıştır. Uygulanan bölgesel kalkınma politikalarının başlıca araçları; Beş Yıllık Kalkınma Planları, Entegre Bölgesel Kalkınma Planları, Kırsal Kalkınma Projeleri, Yatırım Teşvikleri, Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri olarak sıralanabilir. Kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde sektörel önceliklerin ve mekânsal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla hazırlanan bölge planlarının yanı sıra, çeşitli iller için hazırlanan il gelişim planları da yer almaktadır. Bahsedilen araçlar içerisinde en yaygın kullanılan araç, sektörlerle ve yörelere göre farklılaştırılmış teşvik sistemi uygulamasıdır. Teşvik sistemi, illerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı oranlarda uygulanmaktadır. Teşvikler dışında yaygın olarak kullanılan bir diğer araç da kamu yatırımları olmuştur.

Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltmada mevcut politikaların etkili olmaması, küresel ortamda bölgesel gelişme politikalarındaki değişim trendi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık sürecinin başlaması gibi etkenler Türkiye'de bölgesel gelişme politikalarında dönüşüm çabalarını artırmıştır. Bu kapsamda, yeni bölgesel politika eksenini, bölgelerin kapasitesini artırmaya ve içsel dinamikleri harekete geçirmeye yönelik olarak şekillenmeye başlamıştır. Her bölgenin rekabet gücünün; temel altyapı, teknolojik altyapı, bilgi altyapısı, mekânın niteliği, beşeri kaynaklar, girişimcilik kültürü, sektörel yoğunlaşmalar, uluslararasılaşma, yenilik, yönetim, kurumsal kapasite, uzmanlaşma ve sosyal sermaye gibi bir takım unsurlara bağlı olarak şekillenmekte olduğu hususu, bölgesel gelişme politikalarına yansımaya başlamıştır.

Bölgesel gelişme politikalarındaki değişimin etkilerini Beş Yıllık Kalkınma Planlarında da görmek mümkündür. Nitekim Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında diğer planlardan farklı olarak “bölgesel planlama” ve “bölgesel gelişme” kavramları yerine “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı söz konusu olmuştur. Yine bu Planda yeni bölgeselcilik yaklaşımının bir belirtisi olarak ilk kez “bölge kaynaklarını göz önüne alan” bölgesel gelişme projeleri vurgulanmaya başlanmıştır. Ancak gerek vurgu yaptığı kavramlar gerekse araç ve amaçları bakımından yeni bölgeselcilik yaklaşımının Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında tam anlamıyla hâkim olduğu ve bu Planların odak noktasını oluşturduğu görülmektedir. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa; yeni bölgeselcilik anlayışı ile şekillenen; AR-GE, inovasyon ve teknolojik gelişme, işbirliği ve ortaklıklar kurulması, yeni sanayi odakları, cazibe merkezleri, kümelenmeler, network, üniversite-sanayi işbirliği, girişimciliğin geliştirilmesi ve destekleyici araçlarla güçlendirilmesi, girişim sermayesi uygulaması, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ve yerel kapasitenin artırılması gibi pek çok kavram ve uygulama, yeni bölgeselcilik yaklaşımı çerçevesinde söz konusu planlara dâhil edilmiştir. (Keskin ve Sungur 2010). Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında ise bölgesel gelişmenin, bölgesel rekabetçilik ile birlikte ele alındığı görülmektedir. Bu durum, bölgesel gelişme politikalarında küresel ölçekteki değişim ve dönüşümün başka bir deyişle yeni nesil bölgesel gelişme anlayışının politika belgelerinde de karşılığını bulduğu anlamına gelmektedir. Ancak, önemli olan söz konusu politika belgelerinin uygulamaya yansıtılmasındaki başarıdır.

Sonuçta Türkiye’de kalkınma ajansları, bölgesel gelişme politikalarında küresel ölçekte yaşanan dönüşümlerin yansımaları, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının önemini koruması ve Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin etkileri ile gündeme gelmiştir.

14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, Türkiye’den, orta vadede “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında “*Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması*” istenmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, Avrupa Birliğine ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ve 2004-2006 dönemini içine alan Ön Ulusal Kalkınma Planının, “5.1-Ulusal Düzeyde Bölgesel Gelişme Stratejisi” başlıklı bölümünün “Yönetişim Mekanizmalarının Güçlendirilmesi ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi” başlıklı alt bölümünde, bölge planlarının uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması, kamu ve özel sektör yanında sivil toplum kuruluşlarının da ekonomik imkanlarının plan stratejisi doğrultusunda harekete geçirilmesi ve kalkınma sürecine katılımın sağlanması hedefi doğrultusunda bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik kanun tasarısı gibi yasal düzenlemeler üzerinde çalışıldığı; “8.1-Yönetim” başlıklı bölümünde ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının Ön Ulusal Kalkınma Planının yönetim otoritesi olarak belirlenmiş olduğu ve uygulamaya ilişkin

görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi “ara kurumlara” devredilebileceği, bölgesel alanda hizmet birlikleri ve bölgesel kalkınma ajanslarının ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği ve orta vadede bölgesel gelişme alanındaki program ve projelerin yönetimine ilişkin görevlerin bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmesinin öngörüldüğü belirtilmiştir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, 58. Hükümet tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulan 03.01.2003 tarihli Acil Eylem Planında da gerçekleştirilmesi öngörülen önemli hukuki, kurumsal ve yapısal düzenlemeler arasında yer almıştır.

Gerek Katılım Ortaklığı Belgesi gerekse Acil Eylem Planında yer alan kalkınma ajanslarının kuruluşuna ilişkin hususların Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde yer aldığı görülmektedir.

Avrupa Birliğinin çeşitli fonlarından yararlanılması amacının da kalkınma ajanslarının kuruluşunda büyük oranda etkili bir unsur olduğu, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un genel gerekçesinde de açıkça ifadesini bulmuştur.

Türkiye’nin bölgesel gelişmesine büyük katkılar yapması beklentisi ve AB’ye uyum sürecinin etkisiyle yürütülen çalışmalar kapsamında 25.01.2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ajansların kurulmasına ilişkin hukuki altyapı oluşturulmuştur.

Bakanlar Kurulu Kararı ile 2006 yılında İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları kurulmuştur. 2008 yılındaki Kararname ile 8 ve 2009 yılındaki Kararname ile 16 olmak üzere, Türkiye’nin tamamını kapsayacak şekilde toplam 26 kalkınma ajansının kuruluşu tamamlanmıştır.

Türk hukuk ve idari sistemi için yenilikçi bir yapı öngören kalkınma ajansları pek çok yönü ile tartışılmış ve 5449 sayılı Kanun, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davasına konu edilmiştir. Aynı zamanda bazı ikincil düzenlemeler de Danıştay’da dava konusu olmuştur. Anayasa Mahkemesi vergi ve özlükle ilgili bir iki konu dışında kalkınma ajanslarının yapısını Anayasa’ya aykırı bulmamış, bu kurumların nev’i şahsına münhasır, kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar olduğunu teyit etmiştir. Ancak bu süreç zarfında ajansların faaliyete geçmesinde gecikmeler yaşanmıştır. Bu nedenle hukuki anlamda ajansların kuruluşu 2006 yılına kadar uzanmakla birlikte, fiilen faaliyette buldukları sürelerin daha geç tarihler olduğunu söylemek gerekir. Ajansların ekseriyetinin 2009 yılından itibaren kurulduğu dikkate alındığında aslında çok kısa geçmişi olan kurumsal yapılarla karşı karşıya bulunmaktadır.

Kısa geçmişine rağmen ajansların kurumsal yapısının, işleyişinin, Kalkınma Bakanlığı ve bölgesel kalkınma alanıyla ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile ilişkilerinin, insan kaynakları

sisteminin, bütçesinin ve diğer unsurlarının incelenmesi, bölgesel gelişme açısından büyük beklentilerle oluşturulan bu yapıların arzulanan sonuçlara ulaşma açısından ne durumda bulduklarının görülmesi ve varsa çok geç olmadan atılması gereken adımların tespiti ve çözüme yönelik olarak harekete geçilmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Makamı tarafından yapılan görevlendirme kapsamında Türkiye’de kalkınma ajansı uygulamasının mevzuat, kurumsal ve finansal altyapı, temel fonksiyon ve görevler, insan kaynağı ve denetim ana başlıkları çerçevesinde değerlendirilmesine yönelik araştırma ve inceleme çalışmaları Kurul tarafından yürütülmüştür. Çalışmalarda, kalkınma ajanslarının yapısal unsurlarının ve işleyişinin analiz edilmesi hedeflenmiş olup, ajansların işlemleri veya desteklediği projelerinin tek tek hukuka uygunluğu veya yerindeliğinin denetimi amaçlanmamıştır. Çalışmalar da bu minvalde gerçekleştirilmiştir.

Araştırma ve inceleme çalışması sırasında aşağıdaki yöntem ve araçlar kullanılmıştır:

- Konuya ilişkin mevzuat, tez çalışmaları, yabancı ve yerli yayın ile makaleler incelenmiştir.

- Kalkınma ajanslarının ulusal düzeydeki koordinasyonundan sorumlu olan Kalkınma Bakanlığından bilgi ve belge temin edilmiş, brifingler alınmıştır.

- Kalkınma ajanslarının tamamından, 2009-2012 yılları arasındaki faaliyetlerine ilişkin olarak elektronik ortamda ve MS Excel formatında toplamda 66 adet tablo ile ajansların kuruluş, işleyiş ve faaliyetlerine ilişkin kapsamlı veri ve bilgiler alınmış ve analize tabi tutulmuştur.

- Ankara, İpekyolu, Ahiler, Güney Ege, Mevlana, Serhat ve İstanbul Kalkınma Ajanslarında yerinde çalışma ziyareti gerçekleştirilmiş ve yapılan ziyaretlerde, 6 Genel Sekreter veya vekili, 3 İç Denetçi, 3 Hukuk Müşaviri, 29 Birim Başkanı, 12 Yatırım Destek Ofisi Koordinatörü, 139 Uzman Personel, 25 Destek Personeli olmak üzere toplam 217 personel ile yüz yüze görüşülerek, kalkınma ajanslarının yapısı, işleyişi ve faaliyetleri hakkındaki görüş ve önerileri alınmıştır.

- Genel sekreter, iç denetçi, birim başkanı, yatırım destek ofisi koordinatörü, hukuk müşaviri ve uzman personel statüsündeki 630 ajans personelinin katıldığı bir anket çalışması yapılmıştır.

- Kalkınma ajanslarına daha önce proje başvurusunda bulunan ve bu kapsamda destek almaya hak kazanan 107’si kâr amacı güden kişi ve kurum, 47’si yerel yönetim ve 55’i diğer kurum ve kuruluş olmak üzere toplam 209 yararlanıcı ile görüşme gerçekleştirilmiştir.

- Kalkınma ajanslarının yönetim kurulu başkanı veya üyesi görevini de yürütmeleri nedeniyle valilerin kalkınma ajanslarının yapısı ve işleyişi ile ilgili yazılı görüşleri alınmıştır.

• Kalkınma ajanslarının danışma organı olan kalkınma kurulu başkanlarından, kalkınma ajanslarının yapısı ve işleyişi ile ilgili yazılı görüşleri alınmıştır.

• 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte bölgesel kalkınmada önemli kurumsal aktörler haline gelen, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresinden, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresinden ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresinden bölge kalkınmasındaki rolleri ve kalkınma ajansları ile ilişkileri konularında yazılı görüşleri alınmıştır.

• Ülke kalkınmasında olduğu kadar bölgesel kalkınma açısından da büyük önem taşıyan küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesinde önemli rol üstlenen Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığından bilgi ve görüş alınmıştır.

• Tarım ve kırsal kalkınmanın desteklenmesinde önemli rol üstlenen Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Başkanlığından; Kurum tarafından sağlanan desteklerin türleri ve iller itibarıyla dağılımına ilişkin bilgiler ile işbirliğinde bulunan kalkınma ajansları ve gerçekleştirilen işbirliklerinin niteliğine ilişkin bilgiler alınmıştır.

• Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansından, kalkınma ajansları ile olan işbirliği ve koordinasyon çalışmalarına ilişkin bilgiler ve kalkınma ajanslarının sistem içinde kendilerine yüklenen fonksiyonları daha etkili bir şekilde yerine getirebilmesi için atılması gereken adımlar hakkındaki değerlendirmeleri alınmıştır.

• Tek adımda yatırım bürolarının yürüttükleri iş ve işlemler ile işleyişleri hakkında bilgi edinmek üzere, seçilen 8 ildeki Büroların yetkilileri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda zikredilen araştırma ve inceleme çalışmaları sonucunda 12 bölümden oluşan işbu Rapor hazırlanmış olup yürütülen araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında ulaşılan sonuçlara ilişkin tespit ve önerilere aşağıda maddeler halinde yer verilmiştir.

A- GENEL NİTELİKLİ TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 1- Kalkınma ajansı uygulamalarının, ülkelerin gelişmişlik düzeyi, anayasal düzeni, idari yapısı, coğrafi özellikleri, demografik yapısı ve benzeri pek çok unsura bağlı olarak farklılaştığı, ayrıca aynı ülke içinde de bölgelerin özelliklerine göre farklı türde kalkınma ajansı yapılanmalarının olduğu ülke ve ajans örnekleri incelendiğinde açık bir şekilde görülmektedir.

Türkiye’de bölgeler arasında coğrafi yapı, ekonomik ve sosyal gelişmişlik, sahip olunan kaynaklar, ulaşım imkânları, beşeri sermaye yapısı, rekabetçilik düzeyi ve yatırım ortamının niteliği gibi pek çok alanda önemli derecede farklılıklar bulunmasına ve 5449 sayılı Kanun’un

genel gerekçesinde kalkınma ajanslarının bölgelerin özgün şartları ve yapılarına göre teşkilat yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin özelleştirilmesi gereği vurgulanarak, buna ilişkin hukuki altyapı hazırlanmış olmasına rağmen; kalkınma ajansları, 26 Düzey 2 bölgesinin tamamında organları, fonksiyonları, bölgesel kalkınmada kullanacağı araçları, personel yapısı, birimleri gibi tüm unsurları ile tek tip olarak örgütlenmiştir. Bu durum, bölgesel gelişme teorisi, uygulamaları ve 5449 sayılı Kanun'un temel amaç ve felsefesi ile uyumlu değildir. Bu uyumsuzluk bölgesel gelişme politikalarının başarısını etkileyen önemli bir unsurdur.

Bunun için, bölgesel gelişme politikalarında olduğu gibi kalkınma ajansları konusunda da bölge özelliklerinin dikkate alınması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu kapsamda, rekabet gücü zayıf, gelişmişlik düzeyi düşük bölgeler için lider ve yönlendirici yönü öne çıkan, bölgenin dezavantajlarını gidererek, doğrudan girişimciliği, yatırımı, üretimi, ürün çeşitlendirmesini ve istihdamı, mali ve teknik boyutu ile destekleyen ajans modeli; gelişmiş bölgelerde ise, yenilikçilik, kümelenme, markalaşma, uluslararasılaşma ve işbirliği ağları oluşturma gibi tamamlayıcılık özelliği öne çıkan spesifik alanlara odaklanmış ajans modeli gibi değişik ajans modelleri üzerinde çalışılması ve kalkınma ajanslarının; teşkilat yapılarının, büyüklüklerinin, birimlerinin, insan kaynağı profilinin, özlük haklarının, temel fonksiyonlarının, bölgesel gelişmede kullanabileceği araç ve imkânların gözden geçirilerek, bölge özelliklerine göre yeniden şekillendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 2- Bölgesel gelişme politikalarının başarısı açısından, bölgenin kapsadığı mekânın coğrafi olduğu kadar, sosyal, ekonomik, kültürel, kamu hizmetlerinin görülmesi, altyapı ve ulaşım imkânları, ilişkiler ağı gibi açılardan fonksiyonel olarak belirlenmesi, belli bir bütünlüğü ifade etmesi kilit unsur konumundadır. Uygun kriterlere göre oluşturulmamış ve fonksiyonel olmayan bölge bölümlenmesi, bölgesel gelişme politikalarının ulusal bazda belirlenmesini engelleyebileceği gibi aynı bölgede yer alan ve birbirinden farklı özelliklere sahip illerin bir arada olması nedeniyle yerel ölçekte alınacak tedbirlerin de uygulanmasını güçleştirebilecek bir unsurdur.

Türkiye'de 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 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 genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlaması yapılmış; bu kapsamda 81 il Düzey 3, 26 bölge Düzey 2 ve 12 bölge Düzey 1 olarak sınıflandırılmıştır. Bölgesel gelişmenin kurumsal aracı olarak görülen kalkınma ajansları da Düzey 2 bölgelerinin coğrafi sınırları esas alınarak oluşturulmuştur. Aynı

şekilde bölge planlarının da Düzey 2 bölgeleri için yapılması ile birlikte, bu bölgeler aynı zamanda plan bölgesi hüviyetine de kavuşmuştur.

Bölge planlaması ve bu kapsamda kalkınma ajansları için esas alınacak bölgeler olarak belirlenen Düzey 2 sınıflandırmasının veri, tecrübe ve zaman kısıtları gibi etkenlere bağlı olarak yeterince fonksiyonel bir bölümlenmeyi içermediği yönündeki düşünceler ve düşünceleri destekler nitelikteki kanıtlar ile geçen 12 yıllık süre zarfında, nüfus, ekonomik yapı, ulaşım altyapısı gibi pek çok alanda yaşanan gelişmeler dikkate alınarak mevcut 26 Düzey 2 bölgesinin sınırlarının, bölge içerisinde yer alacak illerin fonksiyonel, coğrafi, ekonomik ve sosyal açıdan uyumu gözetilmek suretiyle gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 3- Yapılan araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında ajansların fonksiyonlarının esas itibarıyla; işbirliğini geliştirme ve koordinasyon sağlama, bölgesel planlama ve programlama yapma, destek sağlama ve izleme, bölgesel tanıtım ve yatırım destek ofisi hizmetleri, veri toplama, işleme, analiz etme ve araştırma yapma, bölgedeki diğer projeleri izlemeden oluştuğu görülmüştür.

5449 sayılı Kanun'un gerek genel gerekçesinde gerekse kalkınma ajanslarının görev ve yetkilerinin düzenlendiği 5. maddesinin gerekçesinde kalkınma ajanslarının en temel görevinin, bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamak olduğu tekraren belirtilmiştir.

Ancak uygulamada mali destek sağlama fonksiyonunun ajansların baskın karakteri haline geldiği görülmektedir. Ajansların iş yükü, destek sağlama ve izleme fonksiyonuna ilişkin görevlendirilen personelin toplam personele oranı ve ikincil düzenleme konularının mali destek sağlama fonksiyonu üzerinde yoğunlaşması da bu durumu teyit etmektedir.

Yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında, ajanslarının en temel fonksiyonu olması gereken işbirliğini geliştirme ve koordinasyon sağlama fonksiyonu ile bu fonksiyonun önemli bir aracı olan bölgesel planlama ve program yapma fonksiyonunun arzulan düzeyde olmadığı; veri toplama, işleme, analiz etme ve araştırma yapma konularında çabaların bulunduğu, özellikle sektör analizi içeren yayınlarda önemli ilerlemeler kaydedildiği; bölgedeki diğer projeleri izleme konusunda ise pek çok ajansta herhangi bir çalışmanın bulunmadığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle, ajansların mali destek fonksiyonu ile öne çıkan ve bazen "hibe dağıtan" birimler olarak nitelendirilmesine neden olan yapısının sorgulanması; ayrıca kalkınma kurullarının etkin işleminin temin edilmesi, kalkınma ajanslarına bölgeye yapılacak kamu yatırımları ve bölgede farklı kurum ve kuruluşlarca uygulanan destek ve teşvikler konusunda somut koordinasyon görevlerinin tanımlanması, ajansların bölgenin bilgi ve veri kaynağı

olmasının sağlanması, güdümlü projelere ağırlık verilmesi gibi araçlar da kullanılmak suretiyle ajansların kuruluşundaki temel amaç olan işbirliğini geliştirme ve koordinasyon sağlama fonksiyonunun etkin şekilde uygulanması gerektiği düşünülmekte olup bunu sağlamaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 4- Bölgesel politika ve stratejilerin oluşturulması, referans niteliğinde bölge planlaması yapılması, mali destek programlarında önceliklerin sağlıklı belirlenmesi gibi konular açısından; bölgenin mevcut durum analizinin yapılmasına, sorunlu alanların, gelişme eksenlerinin, önceliklerin, performans hedeflerinin, işbirliği alanlarının ve benzeri hususların belirlenmesine ve izlenmesine imkân verecek nitelikte veriye ihtiyaç bulunmaktadır.

Araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında; ajansların ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edebildikleri mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşandığı görülmüştür. Veri konusunda yaşanan sıkıntıların, ajansların; gerçekçi verilere dayanan bölgesel gelişme politika ve stratejileri geliştirmelerinin, bu kapsamda doğru hedefler ortaya koyan bölge planı hazırlayabilmelerinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmelerinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu anlaşılmıştır.

Bu nedenle, bölgesel gelişme politika ve stratejilerinin oluşturulması ve kalkınma ajanslarının fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirilebilmesine yönelik olarak;

(1) Kalkınma Bakanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu ve kalkınma ajanslarının ihtiyaç duyulan veriler konusunda ortak çalışmalar yapması,

(2) Kalkınma ajanslarının bölgelerindeki kurum ve kuruluşlarla birlikte, bu kurum ve kuruluşların ürettikleri verilerin envanterini çıkarması; ilgili kurumların mevcut kapasiteleri, faaliyet gösterdikleri alan ile görev ve yetkileri çerçevesinde ajansların ihtiyaç duyduğu ne tür verileri temin edebilecekleri ve bu verilerin ilgili kurum ve kuruluşlara fazlaca bir iş yükü doğurmadan hangi format ve sıklıkta temin edilebileceği gibi konularda ortak çalışmalar yürütülmesi,

(3) Kalkınma ajanslarının bölgenin potansiyeli, gelişme eksenleri, sektörleri, rekabet gücü ve benzeri konularda, Türkiye İstatistik Kurumu ile işbirliği ve koordinasyon sağlamak suretiyle, alan araştırmaları yapmaları ve/veya yaptırımları,

(4) Kalkınma ajanslarının; başta Türkiye İstatistik Kurumunun ürettiği istatistikler olmak üzere, bölgeyi ilgilendiren genel nitelikli istatistikler, bölge aktörlerinden temin ettiği ve edeceği veriler, kendi görev ve fonksiyonları sonucunda oluşturduğu istatistikler ve yapacağı ve/veya yaptıracığı alan araştırmaları sonucunda oluşan istatistikleri bir araya getirerek

bütüncül analizler yapmaya imkân verecek bir sistem oluşturması, ayrıca oluşturulan bu istatistiklerin üniversiteler başta olmak üzere ilgili kurum, kuruluş ve kişilerce de kullanılmasına olanak sağlanması ve böylece ajansların bölgesel gelişme alanında bölgenin veri/bilgi merkezi haline getirilmesi yönünde çalışmalar yapılması

gerektiği değerlendirilmektedir.

B- KURUMSAL YAPIYA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 5- Kalkınma ajansının danışma organı olarak tasarlanan kalkınma kurulunun temel amacı bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmektir.

Ancak uygulamada, kurul toplantılarına katılımın çok düşük düzeyde kaldığı, bunun kurulda temsil edilen tüm kesimlere sirayet ettiği, düşük katılım düzeyinin yıllar itibariyle aşağı yönlü eğilimini devam ettirdiği, bazı ajanslarda kanunen yılda en az iki kez toplanması gereken kurulların bu zorunluluğa dahi riayet etmediği, kalkınma kurulunda temsil edilen bazı kurum ve kuruluşların kuruldaki üyeliklerinin düşürülmesini önemsemediği görülmüştür. Görüşüne başvuru valiler, kalkınma kurulu başkanları ve kalkınma ajansı çalışanlarındaki hâkim ve ağırlıklı görüşün de kalkınma kurullarının etkin bir şekilde işlemediği yönünde olduğu anlaşılmıştır.

Kalkınma kurullarına üye seçiminde gönüllülüğü esas almaya yönelik son dönemdeki düzenleme ve uygulamalar olumlu karşılanmakla birlikte, kalkınma kurullarının yeterince işlememesinin arkasında yatan nedenlerin, özellikle de kalkınma kurullarının etkisiz ve yetkisiz yapılar olduğu yönündeki yaygın kanının ciddi şekilde sorgulanması ve konuya ilişkin olarak yapılan ayrıntılı araştırma sonucunda, kalkınma kurullarının; yapısı, işleyişi, yönetim kurulu ile ilişkileri, görev ve yetkileri ile kurulların ajansı yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmesine yönelik somut araçların net bir şekilde ortaya konulması gibi konularda gerekli adımların atılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 6- 5449 sayılı Kanun uyarınca yönetim kurulu, kalkınma ajansının karar organıdır. Uygulamada, yönetim kurullarının aldığı kararların önemli bir kısmının Kalkınma Bakanlığının onayına bağlı olması, yönetim kurullarının karar organı olma niteliğini ve hesap verebilirliğini olumsuz etkilemekte, ayrıca kalkınma ajanslarının kuruluş felsefesinde yer alan esnek, hızlı, katılımcı yapının hayatiyet bulmasını engelleyebilmektedir. Nitekim söz konusu husus, ajanslara yerinde yapılan ziyaretlerde görüşülen birçok ajans personeli ve yazılı olarak görüş ve önerileri alınan valiler tarafından da sıklıkla ifade edilmiştir.

Bu nedenle, yönetim kurullarının ara kararlar veren, etkisi ve yetkisi tartışmalı bir organ görüntüsünden çıkarılarak, bölgenin gelişmesine ilişkin kararlar alabilen ve aldığı kararların sonuç ve etkilerinden de doğrudan sorumlu tutulabilen yapılara dönüştürülmesi, aynı zamanda birçok işlemin Kalkınma Bakanlığının onayına bağlı olması nedeniyle ortaya çıkan bürokratik işlem maliyetleri ve süreçlerinin azaltılması için gerek mevzuat gerekse uygulama alanında ihtiyaç duyulan adımların atılması gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 7- 5449 sayılı Kanun'da kalkınma ajansı yönetim kurulunun her ay en az bir kere toplanacağını belirtildiği, ancak uygulamada çoğu kez, yönetim kurulunun her ay toplanmasını gerektirecek gündem konusu bulunmadığı, genel olarak yoğun programı bulunan yönetim kurulu üyelerinin her ay toplanmakta zorlandığı ve özellikle çok illi kalkınma ajanslarında her ay dört, beş hatta altı vali ve belediye başkanının programlarına uygun bir toplantı gün ve saati tayin edilmesinin ajanslar için başlı başına bir stres kaynağı ve iş yükü haline geldiği görülmüştür.

Bu nedenle, 5449 sayılı Kanun'da yer alan, yönetim kurulunun her ay toplanma zorunluluğunun iki veya üç ayda bir gibi daha makul bir süreye çıkarılmasının, ancak önemli ve ivedi gündem maddelerinin ortaya çıkması durumunda, kurul üyelerinin bu sürelerle tabi olmaksızın toplantıya çağırılması şeklinde bir yöntem tercih edilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C- BÖLGE PLANLARINA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 8- Son dönemdeki iyileşmelere rağmen kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planlarının, hazırlanması için üzerinde yoğun çaba harcanan, ancak uygulamada yeterince dikkate alınmayan metinler hüviyetine sahip olduğu görülmektedir. Yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında, bölgesel gelişme açısından büyük önem taşıyan bölge planlaması konusundaki mevzuatın kapsayıcı olmadığı ve bazı belirsizlikler içerdiği anlaşılmıştır.

Bölge planlarının, bölgesel gelişme için uygun araç olma fonksiyonunu yerine getirebilmesi açısından; kapsamının, sorumlularının, taraflarının, hazırlanma, uygulanma, izleme ve değerlendirme usul ve esaslarının, başta mekânsal planlar olmak üzere diğer planlarla ilişkisinin, plan hiyerarşisindeki yerinin net şekilde belirlenmesine yönelik mevzuat açığının ve belirsizliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 9- Bölge planlarının bölgedeki kişi ve kurumlarca dikkate alınabilmesi için bölge gelişmesine yön verecek nitelik ve kalitede hazırlanması, gerçekçi durum tespiti ile hedef ve analizlere dayanması, aynı zamanda operasyonel programlarla güçlendirilmesi gerekmektedir. Bölge planlarında söz konusu nitelik ve kalitenin sağlanması için

de nitelikli, yeterli ve güncel veriye sahip olunmasının yanı sıra, bölge planlaması eğitim ve becerisine sahip yeterli ve yetkin personele ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu kapsamda, bölge planlarının hazırlanması aşamasında nitelikli, yeterli ve güncel verilerle çalışmaların yapılmasının, bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak bölge planlarında gerekli analizlere yer verilmesinin ve bunun yanı sıra, bölge planlaması konusunda eğitim geçmişi bulunan kişilerin istihdamının sağlanmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 10- Bölge planlarının başarısı, bölge aktörlerinin sahiplenme düzeyine bağlıdır. Araştırma ve inceleme çalışmalarında bölge planlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi gibi her aşamadaki sahiplenme düzeyinde sıkıntılar bulunduğu anlaşılmıştır.

Bu nedenle; bölge planının hazırlanması, uygulanması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi tüm aşamalarda ilgili tüm tarafların aktif bir şekilde etkin katılımının, işbirliğinin ve sahiplenmesinin temin edilmesi ve bölge planlarının kalkınma ajanslarının değil, bölgenin planı olduğu olgusunun yerleştirilmesi yönünde çaba harcanması gerektiği değerlendirilmektedir.

D- DESTEK SAĞLAMA VE İZLEME FONKSİYONUNA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 11- Kalkınma ajanslarının destekleme fonksiyonu kapsamında doğrudan finansman desteği, faiz desteği ve faizsiz kredi desteği olmak üzere üç mali destek aracına sahip olduğu, sınırlı sayıdaki bu araçlardan sadece doğrudan finansman desteğinin uygulanabildiği, faiz desteği ve faizsiz kredi desteğinin ise mevzuat altyapısının oluşturulmuş olmasına rağmen teknik altyapının oluşturulmamış olması gibi nedenlerle uygulamaya geçirilemediği anlaşılmıştır.

Ajanslarca yerine getirilen destekleme fonksiyonunun etkinliği açısından bölgelerin potansiyeline, iş çevrelerinin destek türleri ile ilgili yaklaşım ve yatkınlığına göre destek mekanizmalarının farklılaştırılmasını sağlamak üzere, sınırlı sayıda olan mali destek türlerinin tümünün uygulanabilirliğinin sağlanması ve bölgenin girişimciliğini, yenilikçiliğini, rekabetçiliğini, üretim kapasitesi ve istihdam oluşturma imkânlarını harekete geçirici mahiyette yeni ve etkin destekleme araçlarının analiz edilerek destek araç ve imkânlarının çeşitlendirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 12- Farklı kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanan çok sayıda mali desteğin bulunduğu, bu desteklerin bölgelerdeki uygulamasında bölge planları ile ilişkisi, kalkınma ajansları ile görüş alışverişinde bulunulması gibi mekanizmaların yeterince işletilmediği; bu nedenle benzer türden mali desteklerin farklı kurumlarca uygulanabildiği, bu

alandaki koordinasyon eksikliğinin desteklerden sağlanabilecek faydayı sınırlandırdığı gibi, yararlanıcıların aynı proje için birden fazla kurumdan teşvik almasının da önüne geçmeye imkân vermediği anlaşılmıştır.

Pek çok kurum ve kuruluş tarafından gerçekleştirilen mali desteklerin bölge içinde uygulamasının verimli, etkin ve adil şekilde gerçekleştirilmesini, takibini ve sonuçların analizini sağlamak üzere uygun koordinasyon ve işbirliği mekanizmaları oluşturulmalı ve bu mekanizmalar içinde kalkınma ajanslarının rolü belirginleştirilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 13- Doğrudan finansman desteğinin bir türü olan 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.

Genel olarak özel sektör işletmeciliğini güçlendirecek şekilde hayata geçirilmesi öngörülen ve mevcut durumda sınırlı sayıda ajansta uygulama imkânı bulan güdümlü projelerin, üniversite, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ve katılımını öngörmesi ve bölgenin içsel potansiyelinin harekete geçirilmesi açısından önemi dikkate alınarak daha yaygın şekilde kullanılması yönünde çaba sarf edilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 14- Destekleme Yönetmeliği'nde proje teklif çağrısının ilan tarihi ile proje başvurularının son kabul tarihi arasındaki sürenin 45 günden az ve 90 günden fazla olamayacağı belirtilmiştir. Yerinde yapılan ajans ziyaretleri ve proje yararlanıcıları ile yapılan görüşmeler sırasında, yeni bir yatırım kararı verilmesi ve bunun projelendirilmesi için 45 ila 90 gün arasında değişen bir sürenin genellikle yeterli olmadığı, bu süre zarfında ancak daha önceden oluşturulmuş mevcut yatırım kararlarının projelendirilebileceği, dolayısıyla bu durumun, uygulanan mali destek programlarının yeni yatırıma teşvik açısından olumlu katkısının sınırlı kalması sonucunu doğurabileceği vurgulanmıştır.

Mali destek programları ile mevcut yatırım kararlarının projelendirilmesinden ziyade yeni yatırımların teşvik edilmesini teminen, proje teklifleri ile ilgili sürelerin gözden geçirilmesinde fayda bulunduğu düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 15- Proje değerlendirme sürecinde bağımsız değerlendiricilerce yapılan değerlendirmeler, mali desteklerden yararlanmaya hak kazanacak projelerin belirlenmesi açısından önemli bir aşamayı ifade etmektedir. Bu açıdan bağımsız değerlendirme aşamasında, bağımsız değerlendiricilerin iş deneyimleri ve uzmanlık alanları açısından değerlendirme yaptıkları projelere yatkınlıklarının aranması ve bağımsız değerlendirici tercihlerinde mali destek programının niteliğine göre seçici olunması, bağımsız değerlendiricilerin projelere ilişkin bölümler itibariyle verdikleri puanların gerekçelerini,

konuya ilişkin yorumlarını ve projeye ilişkin riskleri, düzenledikleri değerlendirme raporlarında açık ve detaylı şekilde belirtmelerinin önem taşıdığı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 16- Değerlendirme komiteleri, mali destek almaya hak kazanacak projelerin seçiminde yapılan değerlendirmelerde bağımsız değerlendiricilerin puanlarını onaylayabildiği gibi projeleri yeniden değerlendirebilme yetkisine sahip olması nedeniyle en kilit rolü üstlenmektedir.

Yapılan incelemede, söz konusu yetkinin 2009-2011 yıllarını kapsayan dönemde önemli ölçüde kullanıldığı ve değerlendirme komiteleri tarafından, sözleşme imzalanan toplam projelerin %29'una tekabül eden kısmının eşik değer üzerinden başarı durumunun değiştirildiği tespit edilmiştir.

Değerlendirme komitelerinin teşkili, üyelerinin niteliği ve tarafsızlığı konuları, özellikle mali desteklerin adil şekilde dağıtıldığı algısı açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle, değerlendirme komitelerinin oluşturulmasına ilişkin üye seçimlerinde, görev alınacak mali destek programının gerektirdiği uzmanlığa sahip olma, proje konularının farklı yönlerinin değerlendirilmesine imkân verecek şekilde farklı kurumlardan ve/veya mesleklerden olma gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

TESPİT VE ÖNERİ 17- Değerlendirme komitelerinin, yeniden değerlendirmeye tabi tutacağı proje tekliflerinin seçim yöntemi konusunda herhangi bir düzenleme veya belirlemenin bulunmadığı; bu nedenle değerlendirme komitelerince yeniden değerlendirmeye tabi tutulacak projelerin yöntem ve sayı bakımından belirlenmesinde, hem farklı ajanslarca benzer nitelikteki mali destek programlarını değerlendirmek üzere oluşturulan değerlendirme komiteleri arasında, hem de aynı ajans tarafından farklı mali destek programlarını değerlendirmek üzere oluşturulan değerlendirme komiteleri arasında önemli derecede farklılıklar olduğu görülmüştür.

Yeniden değerlendirmeler sonucunda önemli sayıda proje teklifinin başarı sırasının aşağı veya yukarı yönlü değişebildiği dikkate alındığında, yeniden değerlendirmeye alınacak projelerin seçim yöntemindeki belirsizlik, projelerin değerlendirme komitesi aşamasında objektif şekilde değerlendirilip değerlendirilmediği yönünde soru işaretleri oluşmasına neden olabilecek bir unsurdur.

Bu tür soru işaretlerine yol açmamak amacıyla, değerlendirme komitelerinin yeniden değerlendirmeye tabi tutacağı proje tekliflerinin seçim yöntemi konusunda objektif kriterler belirlenmesinin gerektiği, ancak mali destek programının niteliğine göre değerlendirme komitelerine, seçim yöntemi konusunda bazı esneklikler tanınabileceği, bununla birlikte her halükarda değerlendirme komitelerince tercih edilen seçim yönteminin ve kriterlerinin projeler

yeniden değerlendirilmeden önce yazılı hale getirilmesi ve kayıt altına alınmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 18- Genel sekreterin başarılı proje listesini yönetim kuruluna sunmadan önce, listede yer alan her bir projenin bütçe kalemlerini ve bunlar için öngörülen bütçe tutarlarını ayrı ayrı incelemek veya incelemek suretiyle proje başvurusunda yüksek gösterilmiş bütçe tutarlarını, her bir bütçe kalemi itibarıyla yeniden belirleme yetkisi bulunmaktadır.

Araştırma ve inceleme çalışmaları sırasında, herhangi bir inceleme veya fiyat araştırması yapılmadan bütçe kalemlerinde indirim şeklinde revizyonlar yapılabildiği ve ajanslar arasında bütçe revizyonu aşamasında değişik standartların uygulandığı görülmüştür. 2009-2012 dönemi için tüm ajansların bütçe revizyonu ortalamasının %16 olduğu, aynı zamanda ajanslar arasındaki farkların da önemli boyutlarda bulunduğu, bazı ajanslarda bütçe revizyon oranının %46'ya kadar ulaştığı anlaşılmıştır.

Başarılı projeler üzerinde yüksek oranda yapılan ve yönetmelikte öngörülen şekilde araştırma ve incelemeye dayanmayan, bazen genel nitelikli olarak tüm projelerden belli oranda indirim yapma şeklinde cereyan edebilen bütçe revizyonları, projelerin maliyetlendirilmesi süreçlerinin rasyonellikten uzaklaşması ve gerçek yatırımcıların projeden çekilmesi veya projenin başarısızlıkla sonuçlanması riskini taşımaktadır. Bu nedenle, bütçe revizyonlarının ciddi inceleme sonuçlarına ve rasyonel gerekçelere dayalı olarak her bir proje için ayrı ayrı değerlendirilmek suretiyle gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 19- Projelerin başarı durumlarının ölçülmesinde kullanılacak olan performans göstergelerinin gerçekleşme durumlarının ajanslarca izlenmesi, sağlanan desteklerin, hedeflenen sonuçlara ulaşmada ne derece etkili olduğunu gösterecek en önemli unsurdur.

Gerçekleştirilen araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında, performans göstergelerinin gerçekleşme durumlarının ajanslarca kimi zaman istenilen düzeyde izlenemediği, bazı projelerde belirlenen performans göstergelerinin izlenebilecek nitelikte olmadığı, bazı performans göstergelerinin ise proje uygulama süreci sonucunda ölçülemeyecek cinsten olduğu görülmüştür.

Kalkınma ajanslarınca sağlanan desteklerin başarı durumlarını, bölge üzerindeki etki ve sonuçlarını ve bölgesel kalkınmaya olan katkılarını ölçmede kullanılacak temel araç olan performans göstergelerinin daha ölçülebilir ve gerçekçi olarak belirlenmesine ve izlenmesine daha fazla önem verilmesi ve bu kapsamda söz konusu performans göstergesi sistematığının gözden geçirilmesinde fayda bulunduğu düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 20- Sözleşmeleri imzalanarak uygulama aşamasına geçmiş olan proje ve faaliyetlerin mali ve fiziki gerçekleştirmelerini, performanslarını, risklerini, sorunlarını ve ihtiyaçlarını zamanında tespit etmek ve gerekli tedbirleri almak amacıyla gerçekleştirilen izleme faaliyetlerinin, teknik ve mali açılarından daha sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesini ve değerlendirilmesini sağlayacak önlemler alınması, bu kapsamda kalkınma ajanslarının izleme ve değerlendirme biriminde istihdam edilen personelin eğitim geçmişi ve niteliği ile bu birimin yapısı ve çalışma sistematığının izlemelerin etkinliğini artıracak şekilde gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 21- Kalkınma ajanslarının, yerel aktörlerin bölgenin rekabetçiliğine katkı sağlayacak projelerini desteklemesi temel fonksiyonlarının bir gereğidir. Bu kapsamda, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimler de desteklenebilecek aktörler arasında yer almaktadır.

Ancak, yapılan araştırma ve inceleme çalışmaları çerçevesinde bu kurum ve kuruluşların desteklenmesi konusunda bazı sıkıntıların yaşandığı anlaşılmıştır. Destek Yönetimi Kılavuzu'nun (2.1.1.1.1.3.2.) numaralı "Proje ve Faaliyetlerin Uygunluğu" başlıklı bölümünde yerel kuruluşların rutin aktivitelerini finanse etmeyi teklif eden, özellikle faaliyet giderlerini kapsayan projelerin, ajanslarca desteklenmemesi gerektiği açık bir şekilde ifade edilmesine rağmen, rutin aktivitelerin finansmanı veya söz konusu kurumların faaliyet giderlerini azaltmaya yönelik projelerin desteklenebildiği, kalkınma ajanslarına pay veren yerel aktörlerin çoğu kez verdikleri paya yakın bir kaynağı projelere sağlanan hibeler yoluyla tekrar almalarının hakları olduğu algısına sahip oldukları, söz konusu kuruluşlarda projelere ilişkin sahiplenme düzeyinin yetersiz olduğu, proje sorumluları ve kilit personelin görev değişikliği veya görevden ayrılmaları nedeniyle projelerin sürdürülmesinde sorunlar bulunduğu, yönetim kurulu dâhil, kalkınma ajansının yönetiminde söz sahibi olan kurum ve kuruluşların projelerinin gerçekleştirmelerinin etkin şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesinde sıkıntılar yaşandığı anlaşılmıştır.

Bu nedenle, kalkınma ajanslarının sahip olduğu mali destek aracının temel hedefinin bölgenin içsel kaynaklarını harekete geçirmek ve bölgenin rekabetçiliğini artırmak suretiyle gelişmesine katkıda bulunmak olduğu hususu dikkate alınarak, kamu kurum ve kuruluşları ile yerel yönetimlerin projelerinin bu hedefe katkısı ve sürdürülebilirliği açısından titiz bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 22- Ajans çalışanları ve yararlanıcılar ile yapılan görüşmelerde; projelerle ilgili satın alma faaliyetlerinde uygulamak zorunda oldukları ve kamu ihale süreçleri ile paralellik arz eden esas ve usullerin, yararlanıcılar için karmaşık bürokratik yapılar ve işlem maliyeti oluşturduğu, bazı Düzey 2 bölgelerinde kamu ihale sürecine benzer süreçlerin

işletilmesinde sıkıntılar yaşandığı ve yapılan ihalelere yeterli teklif alınmadığı gibi hususlar sıklıkla ve ciddi bir sorun alanı olarak dile getirilmiştir.

İlgili mevzuat incelendiğinde, kâr amacı güden yararlanıcılar için getirilen proje kapsamındaki alım süreçlerinin kamu kurumları için öngörülmuş ihale süreçleri ile paralellik gösterecek şekilde dizayn edildiği, ancak doğrudan temin gibi daha az prosedür öngören yöntemin kullanılması için yaklaşık maliyetin 20.000-TL'yi aşmaması şartının koyulduğu; oysa ajansların kendi alımları için doğrudan teminde bu tutarın 50.000-TL olduğu, kamu ihale mevzuatı uyarınca büyükşehir belediye sınırlarındaki idareler için 2013 yılında geçerli olmak üzere belirlenen tutarın ise 43.228-TL olduğu anlaşılmıştır.

Yararlanıcıların proje kapsamındaki alımları için uygulamak zorunda oldukları ihale süreçlerinin oluşturacağı işlem maliyetleri ve diğer maliyetler ile bu maliyetlerin fazlalığı nedeniyle yararlanıcıların proje teklifinde bulunma istekleri üzerinde ortaya çıkabilecek olumsuz etkiler dikkate alınarak, açık ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin usulü için belirlenen limitlerin ajansların kendi alımlarında uyguladığı limitler de göz önünde bulundurularak yeniden ve daha yüksek rakamlar olarak belirlenmesi dahil, proje ile ilgili alımlara yönelik olarak yararlanıcılar için öngörülen süreçlerin analiz edilmesi, usulsüzlük riski ile ortaya çıkan aşırı bürokratik yapı ve süreçler arasında optimal dengenin oluşturulması suretiyle yararlanıcılar üzerindeki bürokratik işlem maliyetlerini azaltıcı yönde çalışmalar yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 23- Destek Yönetimi Kılavuzu'nda, ajansların mali destek miktarı 200.000-TL'nin üzerinde olan bütün projelerden denetim raporu talep edeceği, ancak bu limitin altındaki projelerde de kendi belirleyeceği ve başvuru rehberinde belirteceği kriterlere göre denetim raporu arayabileceği ve ajansların kamu kurum ve kuruluşlarını dış denetim kuralından muaf tutabileceği belirtilmiştir.

Araştırma ve inceleme çalışmaları çerçevesinde, bazı ajansların uyguladıkları mali destek programlarında, mali destek miktarı 100.000-TL'yi aşan projeler için, birçok ajansın ise sağlanacak mali destek miktarına bakılmaksızın mali destek sağlanan bütün projeler için denetim raporu aradığı görülmüştür.

Ajanslarca, mali destek uygulamasında sorumluluk azaltıcı bir unsur olarak görülebilen denetim raporlarının düşük bütçeli projeler için aranması, proje maliyetlerini artırıcı bir unsur olarak ortaya çıkmakta, ayrıca yararlanıcı için fazladan bir bürokratik işlem maliyeti oluşturmaktadır. Ajanslar tarafından yapılan mali izlemelerin daha sağlıklı ve kapsamlı şekilde yapılması suretiyle özellikle, nispeten daha basit ve düşük bütçeli projelerde denetim raporu aranarak giderilmesi amaçlanan risklerin azaltılabileceği ve özellikle bazı bölgelerde karşılaşılan

nitelikli denetim elemanı temin edilememesinden kaynaklanan sorunlar ile parasal ve bürokratik işlem maliyetlerinin ortadan kaldırılabilmesi düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 24- Kalkınma ajanslarının sağladığı mali desteklerin, kalkınma ajanslarının kuruluş amaçlarına uygun etkiler oluşturup oluşturmadığının, takip eden dönemlerde atılması gerekli adımlar ile düzeltilmesi gerekli alanların neler olduğunun tespiti açısından uygulanan desteklerin ortaya çıkardığı etkilerin analizi önem taşımaktadır.

Yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında tüm ajanslardan, yaptıkları etki analizi çalışmaları talep edilmiştir. Bu kapsamda, sadece iki ajansta etki analizi olarak nitelendirilebilecek çalışmanın yapıldığı, ancak bu çalışmaların da eski tarihli olduğu ve tekrarlanmadığı, dolayısıyla münferit çalışmalar olarak kaldığı anlaşılmıştır.

Destek araçlarının etkinliği ve sürdürülmesinin rasyonelliğinin belirlenmesi açısından, desteklenen proje ve faaliyetlerin yarattığı etki ve sonuçların analizinin yapılması ve yapılan etki analizlerinin sonuçlarının kamuoyunun bilgilendirilmesi için faaliyet raporlarında gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

E- YATIRIM DESTEK OFİSLERİNE İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 25- Yatırım destek ofisleri, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinde çok sayıda kurumla muhatap olması yerine tek noktadan iş ve işlemlerinin sonuçlandırılması, müteşebbislere yönelik bilgilendirme, rehberlik ve bölgedeki cazip yatırım alanları konusunda tanıtıcı faaliyetlerde bulunma amaçlarına yönelik olarak 5449 sayılı Kanun'a dayanılarak 81 ilde oluşturulmuştur.

15.02.2013 tarihi itibarıyla toplam 176 uzman personel istihdam edilen bu ofislerin; yatırımcıları bilgilendirme, yönlendirme, eğitim ve rehberlik konularında bazı çalışmalar yürüttüğü, ancak 5449 sayılı Kanun'da yer alan temel kuruluş amacı ve görevi olan yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takip ve koordine edilmesi ve yatırımları izleme fonksiyonu ile ilgili çalışmalarının sınırlı düzeyde kaldığı; bu kapsamda 2009-2012 döneminde kamudaki izin ve ruhsat işlemlerinin takibi amacıyla yatırım destek ofislerine yapılan resmi başvuru sayılarının tüm iller itibarıyla toplamda sadece 92 olduğu görülmüştür.

Yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında;

(1) Yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını düzenleyen mevzuatın, esas itibarıyla iç işleyişi, diğer bir ifadeyle sadece ofislerin başvuru sahipleri ile olan ilişkilerini düzenlediği, ruhsat ve izin işlemlerinde muhatap olunacak kurumlar açısından ayrıntılı hususları içermediği, ayrıca Bakanlık tarafından çıkarılan bir düzenleme olduğu için diğer kurum ve kuruluşlara ilişkin hususları içermeyeceği, bu nedenle de konunun temel aktörlerin görev ve sorumlulukları ile ilgili kısmının eksik kaldığı,

(2) Yatırım destek ofislerinin hizmetlerinden yararlanacak kesimin böyle bir hizmetten haberdar olmalarını sağlayacak araçların yeterince kullanılmadığı, bu nedenle konunun talep oluşturma yönünün eksik kaldığı,

(3) Yatırımcıya tek elden hizmet sunacak ve rehberlik edecek bu ofislerin; bölgenin, doğal, ekonomik ve insan kaynakları, sektörleri, sektörlerdeki atıl kapasiteler, ihtiyaç duyulan yatırım alan ve imkânları, bölgenin güçlü ve zayıf yanları, komşu bölgelerdeki gelişmelerin ve ilişkilerin bölgedeki yatırımlara etkisi, izin ve ruhsat işlemlerine ilişkin ayrıntılı süreçler, ildeki muhtemel yatırım yerleri, bunlardan hangilerinin Hazinesinin mülkiyetinde olduğu ve yatırımcıya tahsis edilebilirlik durumu gibi konularda yatırımcıyı tatmin edici düzeyde veri, bilgi ve birikime sahip olmadığı,

(4) 5449 sayılı Kanun'la yatırım destek ofislerinin oluşturulması hususu, 2006 yılında belirtilmiş olmasına ve bu kapsamda yatırım destek ofisleri kurulmaya başlanmasına rağmen, 2008/10 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile tüm illerde valilikler bünyesinde, yatırım destek ofisleri ile benzer görevi yapacak şekilde "Tek Adımda Yatırım Bürosu" oluşturulmasının istendiği, Büroların oluşturulduğu ve bazılarının mevcudiyetini halen devam ettirdiği, bu bakımdan yatırım destek ofisleri konusunda merkezi düzeyde de koordinasyon konusunda bazı eksiklikler olduğu

anlaşılmıştır.

Zikredilen bu hususların yatırım destek ofislerinin temel işlevi konusundaki faaliyetlerinin beklenen düzeyin çok altında kalmasında etkili olduğu ve belirtilen konularda daha etkin ve somut çaba harcanması gerektiği değerlendirilmiştir.

F- İNSAN KAYNAKLARINA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 26- 5449 sayılı Kanun'un 18. maddesi uyarınca personel ücretleri Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenmektedir. Ücretlerin alt ve üst limitlerine ilişkin en son Yüksek Planlama Kurulu Kararı 2009 yılında alınmış, 2011 yılındaki Kararda ise yalnızca destek personeline ilişkin bir güncelleme yapılmıştır. 2011 yılından sonra (31.12.2013 itibariyle) herhangi bir güncelleme yapılmamıştır.

Bu durumun, personele üst limit uygulayarak ücret ödemesi yapan ajanslarda yönetim kurulunun ücretleri arttıramaması yönünde etkide bulunmak suretiyle, bazı ajans personelinin ücretlerinde uzun süredir herhangi bir artış yapılamamasına yol açtığı anlaşılmıştır. Bunun sonucu olarak, ajans personeline motivasyon kaybı yaşandığı ve bazı ajans çalışanlarının farklı kurumlarda iş bulma arayışına girdiği gözlemlenmiştir. Yıllar itibariyle enflasyon oranlarındaki

artışa rağmen çalışanların ücretlerinde herhangi bir artış olmamasının, bu kişilerin hayat standartlarını düşürücü etki yapacağı bir gerçektir.

Bu nedenle; kamu personelinin ücretlerindeki artışa paralel şekilde ajans personel ücretlerinde artış sağlanabilmesi için Yüksek Planlama Kurulu kararının ivedilikle güncellenmesi yönünde çalışma yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 27- 375 sayılı KHK'da yapılan düzenlemeler uyarınca; kalkınma ajanslarında ilk defa veya yeniden atanacak genel sekreter ücretleri bakanlık genel müdürüne, uzman ücretleri ise Başbakanlık uzmanlarına ödenen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam tutarını geçemeyecektir. Fakat mevzuatta personelin hangi derece ve kademedeki ücret almaya başlayacağına dair bir düzenleme yapılmadığından, ajans yönetim kurulları takdirini yeni işe başlayan personele Yüksek Planlama Kurulu kararının alt limitinden ücret ödemesi yapılması şeklinde kullanabilmektedir.

Bu nedenle, ajans personeline emsal alınan kadronun hangi derece ve kademesinden ücret ödeneceğini Kalkınma Bakanlığının, Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte çalışarak belirlemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 28- Ajanslarda çalışan destek personeli "Destek Elemanı" olarak nitelendirilmiş olup ücret açısından emsal alınan kadro ise yardımcı hizmetler sınıfında yer alan "Hizmetli" olarak belirlenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinde yardımcı hizmetler sınıfında görev yapan personelin yapacağı işler belirtilmiş olup bunlar daha çok hizmetli, aşçı, bekçi, berber, gassal, hasta bakıcı, kaloriferci, terzi gibi unvanlarla yapılan işlerdir. Oysa destek personeli emsali olarak belirlenen yardımcı hizmetler sınıfında yer alan "hizmetli"lerin yapacağı işler kapsamında değerlendirilemeyecek türden sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili işlerde çalıştırılmaktadır. Benzer işleri yürüten ve 657 sayılı Kanun'a tabi olarak çalışan; sekreter, memur, çözümleyici, bilgisayar işletmeni gibi unvanlarda çalışan personelin ise genel idare hizmetleri sınıfında yer aldıkları görülmektedir.

Dolayısıyla destek personeli yardımcı hizmetler sınıfında yer alan "Hizmetli" unvanına sahip kadrolardan farklı nitelikte görevleri yerine getirdiğinden ve ajansın iş ve işlemlerinin yürütülmesine doğrudan katkı sağlayan faaliyetleri icra ettiğinden, destek personelinin ücretleri açısından emsal alınacak kadronun "Hizmetli" olarak belirlenmesinin uygun olmadığı, Kalkınma Bakanlığınca gerekli girişimlerde bulunularak emsal kadro tespitinin yapılmakta olan görevlerle uyumlu şekilde yeniden belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 29- 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ile 18. maddesinin gerekçesinde kalkınma ajanslarında istihdam usullerinin seçim, işe alma ve ücret ödemede uzmanlığa, performansa dayalı ve başarıya odaklı tasarlanacağı, çalışanların tamamında istihdam garantisinin ancak performansa, takım çalışmasının devamına, hizmet verme heyecanına, kurum içi ve dışında sağlıklı iş ilişkilerine bağlı olacağı belirtilmiştir. Ayrıca ajansın statüsü gereği, çalışanların iş akdiyle istihdam edilmelerinin öngörüldüğü ve kamu görevlisi istihdamının oluşturduğu verimlilik sorununun bu şekilde aşılmasının arzu edildiği ifade edilmiştir.

Ancak, son dönemde yapılan düzenlemelerle ajans çalışanlarının ücretleri kamuda emsal olarak belirlenen unvanlarla paralel hale getirilmiştir. Ücret açısından kamudaki uzmanlarla eşdeğerlik uygulanırken, çalışma saatleri, İş Kanunu'na tabi olma nedeniyle kamuda çalışanlara nispetle daha düşük iş garantisi, servis, lojman, yemek yardımı gibi imkânlardan yararlanamama gibi dezavantajlar konusunda ajans çalışanları aleyhine durumun devam ettiği görülmektedir.

Ücret açısından kamudaki emsal personelin aldığı ücreti aşamama şeklindeki uygulamaya karşılık, ajans çalışanlarının kamuda çalışan emsallerine oranla dezavantajlı bulunduğu hususların devam etmesi, personel rejimindeki mevcut durumun başlangıçtaki tasarımdan tamamen farklılaşması, ajansların cazip bir kurum olmaktan ziyade dezavantajlı ve tercih edilmeyen bir kurum olması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu durumun ajans çalışanlarının motivasyonunun düşmesine, daha az kalifiye kişilerin ajansta çalışmayı tercih etmesine, mevcut çalışanların ise diğer kamu kurum ve kuruluşlarına geçme yönündeki çabalarının artmasına neden olduğu gözlemlenmiştir. Bu durum, kalkınma ajanslarında personel hareketliliğindeki belirgin artış ve 630 ajans çalışanın katıldığı anket çalışması sonuçları ile de teyit edilmiştir.

Bu kapsamda; ajansların kuruluşundaki temel felsefe ve insan kaynakları rejimi göz önünde bulundurularak, personel rejimi ve ücret politikasının ciddi şekilde analiz edilmesi, ajans personelinin statüsünün sadece ücretler açısından değil tüm yönleri ile kamuda çalışan emsalleri ile uyumlu hale getirilmesi veya kuruluş felsefesine uygun bir sistemin hayata geçirilmesi tercihi yapılarak, yapılan tercihe uygun bir sistemin oluşturulması gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 30- 5449 sayılı Kanun'un 18. maddesinde destek personeli sayısının, ajans toplam personel sayısının % 20'sini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Yerinde yapılan incelemelerde; destek personeli alımı için öngörülen % 20 oranındaki sınıırın, temizlik ve güvenlik hizmetleri gibi alanlar için öngörülen hizmet alım yöntemi ile istihdam edilen personelin destek hizmetlerinde çalıştırılması suretiyle aşılmaya çalışıldığı anlaşılmıştır.

Hizmet alımı yöntemi ile istihdam edilen personelin bilgi işlem, sekreterlik dâhil pek çok alanda çalıştırıldığı müşahede edilmiştir. Bunun bir yansıması olarak, hizmet alımı yöntemi ile istihdam edilen personel sayısının tüm ajanslar itibariyle toplam destek personelinin iki katını geçtiği tespit edilmiştir.

Destek personeli için öngörülen sınırın ajans çalışmaları için uygun bir sınır olup olmadığının analiz edilmesi, analiz sonuçlarına göre gerekli önlemlerin geliştirilmesi ile hizmet alım yöntemi ile istihdam edilen personelin, temizlik ve güvenlik gibi hizmetler için alınmış gibi gösterilmesine karşın ajansın temel iş ve işlemlerinde çalıştırılmasının ortaya çıkarabileceği, gizlilik, güvenlik, sorumluluk ve benzeri alanlardaki sorunlar dikkate alınarak, ajansların bu uygulamalarına yön verilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 31- Kalkınma ajanslarından beklenen fonksiyonların yerine getirilebilmesi açısından iyi eğitilmiş, donanımlı insan kaynağına ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim sürekli eğitimin önemi göz önünde bulundurularak Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde de personele yılda en az 10 gün eğitim verilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda; çeşitli dönemlerde farklı konuları kapsayan eğitim faaliyetleri düzenlenmiş olmakla birlikte, genel olarak eğitimi alan ve iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumlu kesim olan personelde eğitimin yetersiz olduğu yönünde bir algı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, 2011 ve 2012 yılları faaliyet raporlarında 6 ajansta uzmanların yetişme sürecinin belirsiz olması ve eğitim eksiklikleri ajansın zayıf yanı olarak görülmüştür.

Bu hususlar göz önünde bulundurularak, uzun vadede bölge kalkınma uzmanlığı mesleğinin oluşumuna alt yapı oluşturacak şekilde temel oryantasyon eğitimleri ile sürekli meslek içi eğitim faaliyetlerinin Kalkınma Bakanlığı ve diğer ajanslarla işbirliği halinde gerçekleştirilmesinde fayda olduğu düşünülmektedir.

G- DENETİME İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 32- 5449 sayılı Kanun'un 25. maddesinde iç denetimin yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından yerine getirilmesi öngörülmüştür.

Bilindiği gibi yönetim kurulu ajansın karar organı, genel sekreterlik ise icra organıdır. Ajansın icra organının yöneticisi niteliğinde olan genel sekreterin iç denetim faaliyetine katılması durumunda genel sekreter; icra organının başı olarak uygulamayı gerçekleştiren, iç denetim programlarını onaylayan, iç denetimi gerçekleştiren, önerileri dikkate alarak eylem planını hazırlayan kişi olarak hem tüm işlemleri gerçekleştiren hem de denetleyen kişi haline gelmektedir. Oluşan bu yapı, icra edilen faaliyetler ile bu faaliyetlerin denetimi arasında kontrol ve denge (*check & balance*) sisteminin oluşmasını engelleyecek ve denetimi işlevsiz kılacaktır.

bir durum ortaya çıkarmaktadır. Karar organı olan yönetim kurulunu temsilen yönetim kurulu başkanının iç denetim faaliyetine katılmasında; yetkilerin dağılımı açısından bir sorun bulunmamakla birlikte yönetim kurulu başkanı olan, ajans faaliyetleri dışında da pek çok idari görevi bulunan valilerin fiilen iç denetim faaliyetlerine katılmasında zorluklar bulunmaktadır.

Bu nedenle ajansın icra organının başı olan genel sekreterin, iç denetim faaliyetine katılması uygun olmadığından konuyla ilgili mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra, valilerin iç denetim faaliyetlerine katılmasındaki zorluklar dikkate alınarak, yönetim kurulu üyelerinden bir veya birkaçının iç kontrol ve iç denetim sisteminden sorumlu olarak belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 33- Ajans faaliyetlerinin denetimi açısından iç denetim temel unsurlardan birisidir. Buna karşın, iç denetçi istihdamında ciddi sorunlar yaşandığı, bazı ajanslar itibarıyla defalarca iç denetçi alım ilanı verildiği, ancak talep olmadığı için iç denetçi istihdamı gerçekleştirilemediği; bunun bir yansıması olarak, toplam 26 ajansın sadece 13'ünde iç denetçi istihdam edilebildiği görülmüştür.

Ajanslarda iç denetçi istihdamında yaşanan sıkıntılarda, ajansta istihdam edilecek iç denetçilerde bazı açılardan kamu kurumlarındaki iç denetçilerde aranmanın üzerinde özelliklerin aranması ile özlük haklarına ilişkin sorunların etkisinin bulunduğu değerlendirilmiştir.

Bu nedenle, iç denetçilerin nitelikleri ile ilgili hususların yeniden değerlendirilmesi ve bu değerlendirme sonuçlarına uygun düzenlemelerin yapılması gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 34- 5449 sayılı Kanun ve Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde iç denetim sürecinin etkin olarak işleyebilmesi için gerekli işlem ve süreçler belirlenmiştir. Buna göre; üç yılı kapsayan iç denetim planı hazırlanarak ajansın amaçlarına ulaşmasını sağlayacak uzun vadeli denetim hedeflerinin belirlenmesi, yıllık iç denetim programlarının hazırlanması ve ilgili yılda yapılacak denetim çalışmalarının kapsamının belirlenmesi, yıllık programa uygun olarak iç denetim çalışmalarının gerçekleştirilmesi, yapılan iç denetim çalışmaları sonrasında tespit edilen hususların raporlanmasını müteakip genel sekreter tarafından rapora ilişkin görüşlerin ve varsa düzeltici tedbirlere ilişkin eylem planının iç denetçiye bildirilmesi ve eylem planında öngörülen tedbirlerin hayata geçirilmesi suretiyle eksiklerin giderilmesi gerekmektedir.

Ajansların iç denetim süreçleri bir bütün olarak incelenmiştir. İnceleme neticesinde bazı istisnai ajans uygulamaları bir kenarda tutulmak kaydıyla, yukarıda belirtilen süreçlerin, dolayısıyla da iç denetim fonksiyonunun etkin bir şekilde işlemediği anlaşılmıştır.

Bu nedenle, iç denetim sisteminin etkin ve verimli bir şekilde çalışması açısından daha önce ifade edilen mevzuattan kaynaklanan problemlerin çözümünün yanı sıra; iç denetçi

istihdam edilmeyen ajanslarda mümkün olan en kısa süre içerisinde iç denetçi istihdamının sağlanması, düzenli olarak üç yıllık denetim planlarının hazırlanması, yıllık programların yapılması yoluyla denetim hedef ve stratejilerinin belirlenmesi, istihdam edilen iç denetçiler tarafından iç denetim çalışmalarının titizlikle gerçekleştirilmesi ve iç denetim raporlarında tespit edilen hususlarla ilgili mutlaka eylem planları hazırlanarak çalışmaların mümkün olan en kısa süre içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 35- 5449 sayılı Kanun'un gerekçesinde de ifade edildiği üzere, ajansların kuruluşunda klasik kamu kurumu şeklinde bir örgütlenme modeli öngörülmemiştir. Buna paralel olarak ajansların denetiminde iç denetimin yanı sıra bağımsız dış denetime de yer verilmiştir. Mezkûr Kanun'un 25. maddesinin gerekçesinde de klasik denetim anlayışından farklı olarak, iş ve işlemlerin yalnızca hukuki denetiminin değil, performans denetiminin de yapılmasının öngörüldüğü ifade edilmek suretiyle bağımsız dış denetimden beklenen en önemli işlevlerden birinin performans denetimi olduğu vurgulanmıştır.

Araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında 2009, 2010, 2011 ve 2012 yıllarında 26 ajansta 24 farklı bağımsız denetim kuruluşu tarafından gerçekleştirilen dış denetim çalışmaları sonucunda düzenlenen toplam 87 adet dış denetim raporu analiz edilmiştir. Bu analizler neticesinde, mali denetim ve iç kontrol sistemi ile ilgili denetimlerin oldukça yüzeysel yapıldığı, genel olarak çalışma raporlarında performans hedefleri belirlenmemiş olduğundan performans denetiminin yapılamadığı, dolayısıyla Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde öngörülen düzeyde bir denetim çalışmasının gerçekleştirilemediği değerlendirilmiştir. Bu nedenle, bağımsız dış denetim çalışmalarının ajansların doğru yönlendirilmesi konusunda belirgin bir katkı sağlamadığı ve dış denetim çalışmalarının yalnızca mevzuatta yer alan bir yükümlülüğün yerine getirilmesinden ibaret olduğu kanaati oluşmuştur. Dış denetim raporlarının ajanslara katkısının yeterli seviyede olmadığı algısının başta iç denetçiler olmak üzere ajans personelinin önemli bir kısmı tarafından paylaşıldığı, anket çalışması sonuçları ile de teyit edilmiştir. Ayrıca 2011 yılından itibaren ajansların Sayıştay denetimine tabi olduğu ve 2012 yılından itibaren de ajanslarda Sayıştay denetimlerinin başladığı, Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetim konu ve alanları ile bağımsız dış denetim konu ve alanlarının tamamen örtüştüğü görülmüştür.

Bu kapsamda, geçmiş dönemlerde gerçekleştirilen bağımsız dış denetimlerin verimi, ajanslara sağladığı katkı, çalışanların bu denetimlerle ilgili algısı ve Sayıştay tarafından 2012 yılından itibaren ajanslar bünyesinde gerçekleştirilmeye başlanan dış denetim faaliyetleri birlikte dikkate alınarak, 5449 sayılı Kanun'da yer alan dış denetimin devamının gerekliliği değerlendirilmeli ve bağımsız dış denetimin gerekli olmadığı kanaatine ulaşılması halinde, buna ilişkin hukuki düzenleme yapılması yönünde çalışma gerçekleştirilmelidir.

TESPİT VE ÖNERİ 36- 5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, maddeleri ve madde gerekçeleri incelendiğinde; kalkınma ajanslarının özel hukuk hükümlerine tabi, kamu ve özel sektör işbirliği çerçevesinde oluşturulan, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmayan, nev'i şahsına münhasır bir yapı şeklinde kurgulanmaya çalışıldığı, klasik kamu örgütlenmesinden ve iş yürütme şeklinden farklı bir yapıda oluşturulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

Ajansların kaynaklarının önemli bir kısmının kamu kaynağı olması nedeniyle Sayıştay denetimi kapsamında olması, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi gerekliliği açısından tartışmasızdır.

Ancak, kalkınma ajanslarının denetiminde; ajansların temel kuruluş amaç ve felsefesinin göz önünde bulundurulması ve kamu kurumlarının tabi olduğu pek çok mevzuata tabi olmadığı, özel hukuk hükümleri çerçevesinde faaliyet gösterdiği hususlarının Sayıştay denetimlerinde hassasiyetle dikkate alınmasının, yerinde yapılan denetimlerde ve anket çalışması sırasında gözlemlenen Sayıştay denetimi konusunda ajans çalışanlarında oluşan stres unsurlarını en aza indirebileceği, proje uygulama ve izlemelerinde odağın projenin teknik ve bölgeye sağlayacağı katkı boyutundan muhasebe belgelerinin eksiksiz toplanması ve işlenmesi gibi alanlara kayma ihtimalini azaltabileceği değerlendirilmektedir.

H- MEVZUATA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 37- Kalkınma ajanslarının iş ve işlemleri ile ilgili mevzuat düzenlemelerine ilişkin olarak, (1) bölge planlaması ve yatırım destek ofislerine ilişkin mevzuatla ilgili ortaya çıkan belirsizlik ve uygulamadaki sıkıntuların giderilmesine yönelik çalışma yapılması, (2) Destekleme Yönetmeliği ile Destek Yönetimi Kılavuzu arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi, (3) kalkınma ajansları ile yararlanıcı ve diğer ilgililerin ikincil mevzuat düzenlemelerine güncel olarak ulaşmalarını sağlayacak tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

I- KAMUOYUNU BİLGİLENDİRME KONUSUNDAKİ TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 38- Kalkınma ajanslarının fonksiyonları, faaliyetleri ve bunların sonuçları ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirme görevi bulunmaktadır. Bu kapsamda, kalkınma ajanslarının internet siteleri incelenmiş, bazı ajansların internet sitelerinin güncel olmayan bilgiler içerdiği, özellikle teşvik sistemine ilişkin bilgilerin eski tarihli düzenlemeleri ihtiva ettiği, bu haliyle yatırımcıların yanlış yönlendirilme riskini taşıdığı; kamuoyunu bilgilendirme açısından önem taşıyan faaliyet raporlarının ilgili mevzuatta öngörülen sürelerden çok uzun süre geçtikten sonra yayımlandığı görülmüştür. Faaliyet raporlarının yayımlanmasında gecikmeye yer verilmemesinin, internet sitelerinin güncel tutulmasının, özellikle devlet

destekleri konusundaki düzenlemelere ilişkin bilgilerin merkezde Kalkınma Bakanlığı, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ve ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde standart şekilde hazırlanarak ajanslara sunulmasının veya ajanslarca bu konuda oluşturulacak bir portala link sağlanmasının, ajansların ise kendi bölgelerine özgü konularda ilave unsurlara yer vermesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

J- KALKINMA BAKANLIĞININ GENEL KOORDİNASYON SORUMLULUĞUNA İLİŞKİN TESPİT VE ÖNERİLER

TESPİT VE ÖNERİ 39- Kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonunu sağlama görevi 5449 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile Kalkınma Bakanlığına verilmiş olup, Bakanlık teşkilat yapısı içerisinde bu görev, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

Kalkınma ajanslarının koordinasyonu dışında çok sayıda görevi bulunan söz konusu Genel Müdürlükte, 26 kalkınma ajansının dairelere ve dairelerde de uzman veya uzman yardımcılara paylaştırılmak suretiyle koordine edilmeye çalışıldığı anlaşılmıştır. Bu uygulamanın aynı konuda farklı ajanslara ilişkin uygulamalarda standartlaşma sağlanamaması ve paylaşılan kalkınma ajanslarına ilişkin iş ve işlemlerin ikinci sırada işler şeklinde görülmesi risklerini beraberinde getirdiği değerlendirilmektedir.

Bu nedenle, kalkınma ajanslarının koordinasyonunda etkinlik ve uygulama birliğini sağlayacak, asli işi kalkınma ajanslarının koordinasyonu olan bir yapılanmanın hayata geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 40- Bölgesel gelişmenin sağlanması ve bu çerçevede kalkınma ajansları için öngörülen bölgesel gelişmeye katkı fonksiyonunun başarısı için, bölge gelişmesi konusundaki ilgili tüm aktörlerin etkin işbirliği ve koordinasyonu önem taşımaktadır.

5449 sayılı Kanun'un 4. maddesinde, Kalkınma Bakanlığının ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlayacağı hüküm altına alınmıştır. Söz konusu koordinasyon konusundaki mevcut durumun analizi amacıyla, bölgesel gelişme konusu ile ilgili bazı kamu kurum ve kuruluşlarından işbirliği ve koordinasyon kapsamında yürütülen çalışma ve faaliyetler konusunda bilgi talep edilmiştir. İlgili kurumlarca Kurula iletilen bilgilerin incelenmesi sonucunda, bölgesel gelişme konusunda ajanslar ile ilgili kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun, bazı çaba ve çalışmalara rağmen yeterli düzeyde olmadığı görülmüştür.

Bu nedenle, bölgesel gelişmede işbirliği ve koordinasyonun önemi ve bu konudaki 5449 sayılı Kanun'un amir hükmü dikkate alınarak, Kalkınma Bakanlığının ilgili kurum ve

kuruluşlarla, kalkınma ajansları arasındaki işbirliği çabalarını artırması, daha somut ve etkili adımlar atma yönünde çalışmalar yapması gerektiği düşünülmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 41- Kalkınma ajanslarının koordinasyonu, iş ve işlemlerinin standart ve hızlı bir şekilde yürütülmesi amacıyla yönelik olarak 2009 yılında “Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS)” oluşturma çalışmalarına başlanmıştır. Ancak başlangıcından Aralık 2013’e kadar geçen süreçte, dokuz modül olarak planlanan KAYS’ın, yedi modülüne ilişkin olarak herhangi bir somut adım atılmadığı, geliştirilen iki modülden birisinin çalışır durumda olduğu, diğerinin ise eksiklikler bulunması nedeniyle birçok ajans tarafından kullanılmadığı anlaşılmıştır.

Kalkınma ajanslarının fonksiyonlarını standart, hızlı ve düşük maliyetle gerçekleştirmelerine imkân vermesi ve aynı zamanda Kalkınma Bakanlığının ulusal koordinasyon sorumluluğu kapsamında ajanslar arasındaki eşgüdümü sağlayabilmesinde son derece önemli bir unsur olması nedeniyle, KAYS’ın ilgili modüllerinin etkin bir şekilde ve bir an önce hayata geçirilmesinde fayda bulunduğu değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 42- 5449 sayılı Kanun’un “Genel koordinasyon” başlıklı 4. maddesi uyarınca kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumlu olup, söz konusu madde ile Kalkınma Bakanlığına, ajansların iş, işlem ve faaliyetleri ile ilgili bazı konularda rehberlik, danışmanlık, izleme ve değerlendirme, usul ve esas belirleme, işbirliği ve koordinasyon sağlama; bazı konularda ise onaylama görev ve yetkisi verilmiştir. Öte yandan uygulamada, ikincil mevzuat düzenlemeleri ile de pek çok konuda Kalkınma Bakanlığına onay veya izin yetkisi öngörüldüğü, ayrıca Kalkınma Bakanlığının fiili olarak da ajanslar üzerinde önemli derecede etkili olduğuna, bu haliyle Kalkınma Bakanlığının ajanslarla ilgili koordinasyon fonksiyonunun ötesinde bir konumda bulunduğu ilişkin algının gerek yönetim kurulları, gerekse ajans çalışanlarında hâkim olduğu görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığının onay veya iznine tabi işlemlerin çokluğu, zaman zaman yeni bürokratik süreçler oluşturarak, gerçekleştirilecek bazı iş ve işlemlerin hız ve esnekliğini olumsuz etkilemekte, ayrıca bazı durumlarda ajansların inisiyatif kullanma imkanlarını ve hesap verebilirliklerini tartışmalı hale getirmektedir.

Bu nedenle, ilk kuruluş yıllarında ajansların belli bir kurumsal olgunluğa sahip olmaması nedeniyle gerekli görülebilecek merkezi müdahalelerin, kalkınma ajanslarının kurumsal yapılarının geldiği aşama da dikkate alınarak, 5449 sayılı Kanun’a ve gerekçesine mündemiç olan ajansların kuruluş felsefesine uygun olarak gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

TESPİT VE ÖNERİ 43- Yapılan araştırma ve inceleme çalışması kapsamında, kalkınma ajanslarının karar organı olan yönetim kurulunun ve ajans iş, işlem ve faaliyetlerinin uygulayıcısı olan ajans çalışanlarının Kalkınma Bakanlığının genel koordinasyonu hakkındaki görüş ve algılarını ölçebilmek için; valilerin konu hakkındaki yazılı görüşleri alınmış, yerinde yapılan ziyaretlerde birçok ajans çalışanı ile yüz yüze görüşülmüş ve aynı zamanda 630 ajans çalışanın katılımı ile bir anket gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda, Kalkınma Bakanlığın rolü ile ilgili olarak ortaya çıkan görüş ve algıların bazı önemli alanlarda ciddi sıkıntılara işaret ettiği görülmüştür.

Bu nedenle, Kalkınma Bakanlığının söz konusu görüş ve algıları inceleyerek, olumsuz algılara yol açan nedenler üzerinde ciddi bir çalışma yapması ve bu çalışma sonuçlarından hareketle bu tür olumsuz görüş ve algıların nedenlerinin ortadan kaldırılmasına yönelik adımlar atması gerektiği değerlendirilmektedir.

Gerçekleştirilen araştırma ve inceleme çalışmaları kapsamında ulaşılan sonuçlara yukarıda maddeler halinde yer verilmekle birlikte;

- **Ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi pek çok açıdan farklı karaktere sahip bölgeler için tek tip ajans modeli uygulamasının,**
- **Kalkınma ajanslarının coğrafi sınırını ifade eden Düzey 2 bölgelerinin fonksiyonellik bakımından uygunluğu sorununun,**
- **Mali destek fonksiyonunun ajansların hâkim karakteri haline gelmesi şeklinde fonksiyonlardaki odak kaymasının,**
- **Bölge planlamasının ve bölge planlaması için gerekli olan veri imkân ve kapasitesinin arzulan seviyenin altında kalmasının,**
- **Organlarının amaçlanan işlevleri yerine getirememesi, personel rejiminde 5449 sayılı Kanun'da öngörülen temel felsefeden uzaklaşılması, pek çok işlemde Kalkınma Bakanlığının önemli derecede belirleyici olması nedeniyle, kalkınma ajanslarının kuruluşundaki temel amaç ve felsefeden uzaklaşarak klasik kamu kurumuna dönüşme yakın tehdidi ile karşı karşıya bulunmasının**

bölgesel gelişme açısından kalkınma ajansları için temel sorun alanları olduğu değerlendirilmektedir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde;

- **Her bölgenin kendine özgü sorunları, potansiyeli, gelişme öncelikleri bulunduğu, farklı sosyo-ekonomik özellikler sergilediği hususları dikkate alınarak ve 5449 sayılı Kanun'un Bakanlar Kuruluna verdiği yetkiler kullanılarak kalkınma ajanslarının teşkilat**

yapılarının, birimlerinin, büyüklüklerinin ve diğer yapısal özelliklerinin bölgeler itibariyle farklılaştırılmasına yönelik çalışmalar yapılması,

- Kalkınma ajanslarının faaliyet bölgelerinin coğrafi sınırını oluşturan Düzey 2 bölgelerinin, oluşturulmasından itibaren geçen 12 yıllık süreç zarfında nüfus, ekonomik yapı, ulaşım altyapısı gibi pek çok alandaki değişimler dikkate alınarak, bölgesel gelişme politikalarının uygulanması ve bölge planlaması açısından fonksiyonel bölge niteliğine sahip olacak şekilde gözden geçirilmesi,

- Kuruluşunda kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamak misyonu temel alınmasına karşın, uygulamada mali destek sağlama fonksiyonunun kalkınma ajanslarının hâkim karakteri haline gelmesi şeklindeki odak kaymasının ciddi bir şekilde analize tabi tutularak, ajansların temel amaçlarına ağırlık vermesini sağlayacak mekanizmaların hayata geçirilmesi,

- Bölgesel gelişme politikalarının ve stratejilerinin oluşturulması, uygulamaya konulması ve izlenmesi açısından temel teşkil eden bölge planlaması konusundaki mevzuat açığı ve belirsizliklerin, yeterli, nitelikli, güncel veri temin edilmesinde yaşanan sıkıntıların ve planlama konusundaki tecrübe eksikliği ve yeterli insan kaynağı ihtiyacının giderilmesine yönelik somut adımlar atılması,

- Kalkınma ajanslarının başta kalkınma kurulları olmak üzere organlarının işlevselliği sorunu, ajansların en güçlü yanı olan personel kalitesinin sürdürülebilirliğinin ciddi tehdit altında olması ve yukarıda zikredilen fonksiyonlardaki odak kayması gibi hususlar birlikte değerlendirildiğinde; kalkınma ajansları uygulamasının kuruluş kanununda öngörülen amaç ve felsefesi ile olan uyumunun gittikçe azalması sonucunda nev'i şahsına münhasır yapılar olarak kurgulanan ajansların mali destekler ve bölge planlaması konusunda merkezin taşradaki aracı kurumu şeklinde algılanan, klasik kamu kurumuna dönüşme yakın tehdidine yönelik gerekli önlemlerin alınması

konularının kalkınma ajanslarının etkin ve verimli çalışması açısından öncelikli olarak değerlendirilmesi gereken alanlar olduğu düşünülmektedir.

Yukarıda özetlenen ve ayrıntıları Raporun Genel Değerlendirme ve Öneriler başlıklı On İkinci Bölümünde yer alan tespit ve önerilerin gereğinin Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılmasını, diğer Bakanlık, kurum ve kuruluşları ilgilendiren hususların da anılan Bakanlıkça koordinatör olarak izlenmesini/sonuçlandırılmasını ve Raporun birer örneğinin Kalkınma Bakanlığı tarafından 26 Kalkınma Ajansı, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları ile Kalkınma Bakanlığınca gerekli görülen diğer kurum ve kuruluşlara ulaştırılmasını teminen işbu Raporun Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6. maddesi uyarınca Başbakanlığa gönderilmesi gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.

Saygılarımızla arz ederiz. 30/01/2014

(İmza)	(İmza)	(İmza)	(İmza)
Cemal BOYALI	Faik CECELİ	Mehmet İLHAN	Mehmet Ali ÖZKILINÇ
Başkan	Üye	Üye	Üye
(İmza)	(İmza)	(İmza)	(İmza)
Metin ARSLANBAŞ	Dr. Hasan AYKIN	Abdülkadir DERE	Abdurrahman ÖZÇELİK
Üye	Üye	Üye	Üye