T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

Muaz Mücahit YILDIRIM

Diyarbakır 2015

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI

Muaz Mücahit YILDIRIM

Danışman
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Murat IŞIK

Diyarbakır 2015

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Türkiye'de Kalkınma Ajansları" adlı tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

□ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

□ Tezim sadece Dicle Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.

□ Tezimin … yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

..../..../.....

Muaz Mücahit YILDIRIM

KABUL VE ONAY

Muaz Mücahit YILDIRIM tarafından hazırlanan Türkiye'de Kalkınma Ajansları adındaki çalışma, 24.03.2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

[İ m z a]

[Unvanı, Adı ve Soyadı] (Başkan)

ÖNSÖZ

Kalkınma ajanslarının mevzuatının genel itibariyle irdelendiği bu tez çalışmasının her aşamasında bilgi ve deneyimlerine başvurduğum, yardımlarını benden esirgemeyen eleştiri ve katkılarıyla yolumu aydınlatan değerli danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Murat IŞIK'a, tez çalışmamı birçok kez eleştirerek ve düzenlemeler yaparak zenginleştiren sevgili kardeşim Enes YILDIRIM'a, çalışmam sırasında hiç bir fedakârlıktan kaçınmayarak her türlü desteği bana vermiş olan hayatıma anlam katan biricik eşim Nazar YILDIRIM'a sonsuz teşekkürlerimi ve şükranlarımı sunarım. Şahsımın bugünlere gelmesinde gösterdikleri çaba ve örnek davranışlarla hayatımı şekillendirmiş olan haklarını hiçbir şekilde ödeyemeyeceğim anne ve babama sonsuz teşekkürlerimi sunmayı da bir borç bilirim.

Muaz Mücahit YILDIRIM

ÖZET

Cumhuriyet tarihinden beri uygulanmakta olan kalkınma politikalarına Avrupa Birliği kriterleri ışığında yeniden bakışın bir ürünü olarak uygulamaya konulmuş olan kalkınma ajansları; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine dayalı olarak pilot uygulama olarak 2006 yılında kurulan iki ajansın teşkili ile Türk hukuk tarihindeki yerini almıştır. 2008 ve 2009 yılındaki kararnamelerle tüm Türkiye'deki kalkınma ajanslarının kuruluşları tamamlanmış ve ajanslar kuruldukları bölgelerde faaliyetlerini yerine getirmeye başlamıştır.

Türk hukuk sisteminde kalkınma ajanslarının Anayasal konumu ve yapısı ile ilgili çalışmalar yapılmış olmakla birlikte bugüne kadar mevzuatının detaylı bir şekilde incelenmesi ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesine yönelik olarak eleştiri ve öneriler oluşturan bir çalışmanın yapılmamış olması bu tezin hazırlanmasındaki ana sebebi oluşturmuştur.

Bu çalışma ile Türkiye'de oluşturulmuş olan bu kendine özgü hukukî kişiliklerin doğuşundan önceki kalkınma politikalarına göz atılacak; kalkınma ajanslarının Kanun ve ikincil mevzuatı kapsamında tahlili yapılarak hukuk sistemi içerisindeki yeri ile mevzuattaki düzenleniş biçimi üzerinde değerlendirmeler yapılacaktır. Ajansları klasik kamu kurumlarından ayıran temel özellikler üzerinde durularak personel rejimi tahlil edilecek ve ajansların hesap verebilirliği üzerinde değerlendirmeler yapılarak çalışma neticelendirilecektir.

Anahtar Kelimeler:

Kalkınma politikaları, kalkınma ajansları, bölge, ajansların hesap verebilirliği

ABSTRACT

Having been put into pratie as a product of the new attitude towards the development policies being implemented in the light of European Union criteria since the beginning of the Turkish Republic, development agenies; claimed their place Turkish legal history by the establishment of two development agencies in 2006 as pilot scheme based on the provisions of the Law number 5449, on the Establishment, Coordination and Duties of the Development Agenies. By the decrees issued in 2008 and 2009, the establishment of all development agencies throughout Turkey had been completed and they began to carry out their functions within the regions they are established in.

While there have been studies carried out on the constitutional status and structure of the development agencies in the Turkish legal system, the lack of a study criticising and making suggestions intended for elaborate analysis of their legislation and failure recovery in terms of implementations in respect thereof constitutes the main concern for the preparation of this thesis.

With this study, the development policies preceding the rise of those sui generis legal personalities established in Turkey will be gone through; and an evaluation will be carried out by analysing the development agencies within the context of the law and secondary legislation, their position within the legal system as well as the manner they are regulated in the legislation. As their distinctive nature seperating the agencies from classical public institutions are emphasized, the

personel regime will be analyzed and the study will be concluded by assessments on the accountability of the agencies.

Key Words:

Development policies, development agencies, region, accountability of the agencies.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

ÖNSÖZ ..... **I**
ÖZET ..... **II**
ABSTRACT ..... **III**
İÇİNDEKİLER ..... **V**
KISALTMALAR ..... **VIII**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGE VE YÖNETİŞİM

1. YENİ BİR POLİTİKA YAPMA DÜZEYİ OLARAK 'BÖLGE' **4**
1.1 Tarihsel Süreçte Bölge ve Bölgesel Gelişim 5
1.2 Bölgesel Gelişme Süreçlerinde Paradigma Değişimi 7
1.2.1 Roller ve Koordinasyon 9
1.2.2 Bölge Odaklanmasındaki Değişim 9
1.2.3 Bölgesel Gelişme Politika Araçlarındaki Değişim 11
1.3 Yeni Bir Yönetim Anlayışı Olarak 'Yönetişim' 11
1.4 Kamu Yönetiminin Tarihsel ve Kavramsal Gelişimi 13
1.4.1 Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı 14
1.4.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı 15
1.4.2.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Yerel Yönetimler 16

1.4.2.2 Yeni Kamu Yönetiminde 'Yönetişim' Kavramı 18
2. Yeni Bir Politika Düzeyinde (Bölge) Yeni Bir Yönetim Anlayışının (Yönetişim) Şekillendirdiği Yeni Bir Yönetim Modeli Olarak Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı **19**

İKİNCİ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ HUKUKÎ STATÜSÜ

2.1 KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞ GEREKÇESİ 21
2.2 KALKINMA AJANSLARININ AMAÇLARI 23
2.3 TÜZEL KİŞİLİK MESELESİ 234
2.3.1 Tüzel kişilik kavramı 24
2.3.2 Özel Hukuk Tüzel Kişiliği 24
2.3.3 Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği 25
2.4 ÖZEL HUKUK VE KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİLİKLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI 26
2.5 KALKINMA AJANSLARININ TÜZEL KİŞİLİĞİNİN NİTELİĞİ 28
2.5.1 Kamu Hizmeti Kavramı Açısından Değerlendirme 28
2.5.2 Kamu Gücü Kullanma Açısından Değerlendirme 30
2.5.3 Kamu Kaynaklarını Kullanma Açısından Değerlendirme 32
2.5.4 Kanunla Kurulma Açısından Değerlendirme 33
2.5.5 Devletin Denetimi Açısından Değerlendirme 33
2.5.6 Katılımda Kişilerin Serbestliği Açısından Değerlendirme 34
2.5.7 Tüzel Kişilik Niteliğinin Tespiti 34

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ TEŞKİLATI VE PERSONELİ

3.1 AJANSLARIN GÖREV VE SORUMLULUKLARI 36
3.2 AJANSIN ORGANLARI 38
3.2.1 Kalkınma Kurulu 38
3.2.2 Yönetim Kurulu 40
3.2.3 Genel Sekreterlik 42
3.2.3.1 Genel Sekreterin Nitelikleri 43

3.2.3.2 Genel Sekreterin Göreve Başlama Usulü 43
3.2.3.3 Genel Sekreterliğe Bağlı Çalışma Birimleri 45
3.2.3.4 Çalışma Birimleri Arasındaki İşbölümü ve Çalışma Birim Başkanları 46
3.2.3.5 Gerçekleştirme Görevlisi 48
3.2.4 Yatırım Destek Ofisleri 50
3.3 AJANSLARIN PERSONEL YAPISI 51
3.4 İSTİHDAM USULLERİ 52
3.4.1 Uzman Personel ve İç Denetçi 53
3.4.2 Destek Personel 54
3.5 KAMU KURUMLARINDAN AJANSLARA GEÇİŞ 55
3.6 PERSONELİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI 57

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI VE DENETİMİ

4.1 KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI 62
4.1.1 Kalkınma Ajanslarının Gelirleri 62
4.1.2 Kalkınma Ajansları Giderleri 64
4.1.3 Kalkınma Ajansları Bütçesi 64
4.2 KALKINMA AJANSLARINDA DENETİM 66
4.2.1 İç Denetim 66
4.2.2 Dış Denetim 69
4.2.3 Mali Yönetim Yeterliği 71
4.2.4 Sayıştay Denetimi 75
SONUÇ 79
KAYNAKÇA 82

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.t.	Adı Geçen Tez
AHİKA	Ahiler Kalkınma Ajansı
ANKARAKA	Ankara Kalkınma Ajansı
BAKKA	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations(Sponsor Kuruluşlar Komitesi)
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DOĞAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	Esas
Ed.	Editör
EURADA	Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği
FKA	Fırat Kalkınma Ajansı
İBBS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKA	İpekyolu Kalkınma Ajansı
K.	Karar
KAPFDY	Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
Kobi	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletme
KUDAKA	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
MARKA	Doğru Marmara Kalkınma Ajansı
m.	Madde
NUTS	AB istatistikî sınıflandırması
OECD	Organization For Economic Co-operation And Development
ORAN	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı

s.	Sayfa
S	Sayı
SERKA	Serhat Kalkınma Ajansı
T:	Tarih
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TL	Türk Lirası
TMMOB	Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği
TRAKYAKA	Trakya Kalkınma Ajansı
TVA	Tennessee Valley Authority
vb.	Ve benzeri
vd.	Ve diğerleri
ZEKA	Zafer Kalkınma Ajansı

GİRİŞ

25.1.2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun' ile kalkınma ajansları kurulmuştur. Böylece ülkemizde kategorik ismi 'ajans' olan bir kuruluş, kamu kurum ve kuruluş listesine eklenmiştir. İşleyişi, mevzuatı, yerelliği gibi çeşitli hususiyetleri ile kamu idaresi ve kurumu anlayışına birçok yeniliği getiren kalkınma ajansı kavramı Çukurova Bölgesi (Adana ve Mersin) ile İzmir'de kurulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları ile pilot uygulamalar olarak uygulamaya geçmiştir. Uygulamanın hemen başında bu yeni yapı, ülkenin üniter bütünlüğüne aykırılık nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği (TMMOB) tarafından Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açılmış; dava neticesinde Yüksek Mahkeme, Kanun'un iki maddesini Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmekle birlikte kalkınma ajanslarının Anayasa'ya aykırı bir yapı oluşturmadığına hükmetmiştir.[1]

Bu dava sürecinin kalkınma ajanslarını güçlendirmeleri beklenirken dava sürecinde oluşan tereddüt, özerk bir kurum olan kalkınma ajansları ve dönüşüm sürecini yaşamaya başlamış olan Kalkınma Bakanlığı'nı (o dönemde Devlet Planlama Teşkilatı) belli açılardan zor durumda bırakmıştır. Türk hukuk sistemi açısından kendine özgü bir yapı olan ve kendine özgü nitelikler taşıyan böyle bir kurumun daha sistem tasarımı aşamasında böyle bir etkiye uğraması, daha

[1] 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/61 Esas, 2007/91 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

kurulmadan dava konusu olması, ajansları kamusallığı doğrudan hissettiren ve bunun getirdiği güveni kullanmaya itmiştir.

Bu çalışmada ülkemizde kalkınma ajanslarının zeminini oluşturan bölge kavramının ve kamu yönetim anlayışının ne şekilde aşamalardan geçtiği ve bölgesel politikalarda yaşanan değişimin ne şekilde kalkınma ajanslarına evrildiği; kalkınma ajanslarının mevzuatı ve hukukî yapısı; kalkınma ajanslarının teşkilatı, mali yapısı ve personel yapısı ile Avrupa Birliği kriterlerine uyum çerçevesinde kurulmuş bir özerk kurum olarak kalkınma ajanslarının denetimi sorunsalı irdelenmiş ve bu konulardaki mevcut yapı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu ayrıntılara geçmeden önce kalkınma ajansının tanımı ve fonksiyonuna bakılacak olursa; Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği EURADA'nın tanımına göre kalkınma ajansları; sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan ve bu çözümleri geliştiren projeleri destekleyen birimlerdir[2].

"Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu"nda ise kalkınma ajansları şu şekilde tarif edilmiştir: "…merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluş…"[3]

Tanımlara bakıldığında kalkınma ajansı tanımında şu hususlar öne çıkmaktadır:

- ✓ Bürokratik yapısı itibariyle esnek,
- ✓ özerk veya yarı özerk işleyiş,
- ✓ Finansmanı; kamu, özel sektör veya uluslararası fonlarla sağlanan,

[2] Serap Kayasü ve Suna Senam Yaşar, **Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler**, DPT Yayınları (Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt 1 içinde), Ankara 2004, s. 348-349.

[3] Devlet Plânlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara 2000, http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/65/oik523.pdf, (Erişim Tarihi: 07.12.2014), s. 174.

- ✓ Belirli bir bölgeyle sınırlı faaliyet alanı (Diğer türlerinde ise belirli bir konuda faaliyet gösteren),
- ✓ Bölgesel arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak hatta gidermek.

Kalkınma ajanslarına tarihsel olarak ilk örneklerinin Amerika'da, II. Dünya savaşından sonra ise Avrupa'da yaygınlaştığını görüyoruz. Kalkınma ajanslarının Dünya'da ilk örneği 1933 yılında ABD'de kurulan TVA (Tennessee Valley Authority) olarak kabul edilmektedir. TVA, ülkenin görece yoksul sekiz güney eyaletinin kalkındırılması amacıyla oluşturulmuş bir bölgesel kalkınma programıdır[4].

Bu çalışmada öncelikle bölge kavramından yola çıkarak bölgesel politikalarda yaşanan değişim ile buna paralel olarak kamu yönetimi anlayışında yaşanan değişimlerin kalkınma ajanslarının oluşmasında ne tür etkilere sahip olduğu incelenecektir.

İkinci bölümde ise kalkınma ajanslarının hukuki statüsü incelenerek tüzel kişiliğin türü detaylı bir şekilde işlenecektir. Kalkınma ajanslarında personel rejimi ile kalkınma ajanslarının teşkilatını inceleyeceğimiz üçüncü bölümde kalkınma ajanslarında getirilen personel rejimi ile kurulan teşkilat dikkatlice okunmaya çalışılacaktır.

Üçüncü bölümün ardından son bölümde ise kalkınma ajanslarının mali yapısı ile denetimi konusu incelenecektir.

[4] Zeynel Dinler, **Bölgesel İktisat**, Ekin Yayınevi, Bursa 2012, s. 309-310.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGE VE YÖNETİŞİM

1. YENİ BİR POLİTİKA YAPMA DÜZEYİ OLARAK 'BÖLGE'

Bölgesel gelişme ile ifade edilen temel amaç, belirli bir bölgede mevcut olan kapasitenin inşası için bölgenin ekonomik imkânlarının iyileştirilmesi ve bölge halkının yaşam kalitesinin artırılmasıdır.[5]

Bölgesel politikanın merkezinde yer alan ve "bölge" olarak adlandırılan kavrama, genel kabul görmüş eğilimlere göre, örneğin heterojenlik faktörünü esas alarak aşağıdaki kriterlere göre tanımlamalar getirilmiştir:[6]

a) Coğrafi (Kıyı bölgeleri,dağlık bölgeler, kömür madeni bölgeleri vb.),
b) Kültürel (Etnik çoğunluk, dil, din),
c) Yerleşim ve yoğunluk bakımından (merkezi bölgeler-çevredeki bölgeler, yüksek nüfus yoğunluklu alanlar-kilometrekare başına az sayıda insan düşen uzak bölgeler).

Bölge, bazen birkaç idari birimin birleşmesiyle meydana gelebileceği gibi, bazen metropolleri içine alan, bazen de Avrupa Birliği gibi farklı ülkeleri içine alan

[5] Greg Clark, Joe Huxley ve Debra Mountford, **Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies,** OECD Publishing, Paris 2010, s. 22.

[6] Barış Atak, **"Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar: Türkiye ile Üye Ülkelerin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme"**, (Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne 2009), s. 4-5.

çok geniş kara parçalarından oluşmaktadır. Bölgenin ölçeği, bölgenin amaçlarına göre değişmekle birlikte birden fazla ölçütle de (coğrafi, toplumsal, ekonomik) açıklanabilmektedir.[7]

Bölgelerin tanımlanmasındaki güçlük bölgelerde verilen kriterlere göre bu karakteristiklerin yığılmış olduğu merkezlerin teşhisinden meydana gelmemekte, asıl güçlük sınırların tespitinden kaynaklanmaktadır. Sınırlarda bu karakterler zayıflamakta ve belirliliklerini kaybetmektedir. Ayrıca sınırların dinamik olarak sürekli değiştiği göz önüne alınırsa gerçekte tek bir çizgi halinde değil de bant halinde sınırlardan bahsetmek mümkün hale gelmektedir.[8]

1.1 Tarihsel Süreçte Bölge ve Bölgesel Gelişim

Bölgesel politikaların, ülkelerin gelişmişlik seviyeleri ile büyüme ve kalkınma teorilerindeki gelişmelerin sonuçlarından da etkilenerek zaman içinde değişim göstermeleri normal karşılanmalıdır.

Bölgesel politikalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemine yaygın olarak 1950'lerden itibaren girmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1933 yılındaki "Tennessee Vadisi Yetki Yasası"na (Tennessee Valley Authority Act-1933) kadar uzanan uygulama dikkate alınırsa, bu tarihi daha da eskiye dayandırmak da mümkün gözükmektedir.[9]

'Pek çok OECD ülkesinde bölgesel politikalar 1950 ve 1960'lı yıllarda uygulanmaya başlamıştır. Bu dönem, güçlü ekonomik büyümenin, mali genişlemenin ve düşük işsizliğin yaşandığı bir dönemdir. Bu dönemdeki bölgesel gelişme politikalarının ana amacı, hızlı sanayileşme ile birlikte artan bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik olarak daha dengeli ve daha eşitlikçi bir gelişmenin sağlanması olmuştur. Bu dönemdeki temel araçlar, bu bölgelere yönelik

[7] Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası,** İmge Kitabevi, İstanbul 2010, s. 295 vd.
[8] İlhan Tekeli, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2008, s. 174.
[9] Fatma Doğruel, **Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları**, Türkonfed, İstanbul 2012, s. 40.

merkezi hükümetten finansal transferler yapılması, hükümet tarafından büyük kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi olmuştur.'[1011]

'1970'li yıllar ile 1980'li yılların başında yaşanan küresel ekonomik buhranlar, bölgesel politikaların artan işsizlik sorunu üzerine yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Böylece bölgesel politikalar, eşitsizliklerin azaltılmasından az gelişmiş bölgelerde artan işsizlik sorununun çözümüne ağırlık verir şekilde değişim göstermiştir. Bu aşamada, talebin canlandırılmasından bu bölgelerde üretim kapasitesinin artırılmasına evrilen 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.'[12]

1970-1990'lı yıllarda ağırlığı hissedilen küreselleşme dalgası sonucu dünyanın tek bir pazar olduğu yönünde bir anlayış oluşmuş ve bu durum ulusal özelde de bölgesel politikalardan uzaklaşılmasına neden olmuştur. 1970-1990'lı yıllar Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların serbest piyasa düzenine yönelik, devlet müdahalesini en aşağı düzeye indirgeyen politikalarının uygulandığı bir dönemdir. Dolayısıyla bu dönem, tutarlı bölgesel teoriler ve bu teorilere bağlı olarak oluşturulan politikalar açısından çok zengin değildir.[13]

Son dönemlerde ülkeler, geri kalmış bölgelere odaklanan bölgesel politika yaklaşımından, bölgelerin potansiyellerini ortaya çıkaracak, rekabet güçlerini artıracak yeni ve daha kapsamlı bir yaklaşımı benimsemeye başlamışlardır.[14] Bu kapsamda tasarlanan bölgesel politikalar ile henüz açığa çıkmamış veya yeterince değerlendirilmeyen kaynakların tespiti ve etkin şekilde kullanılması ile bunun için

---

[10] OECD, **Regional Development Policies in OECD Countries**, OECD Publishing, Paris 2010, s. 11.

[11] Bu eserden yapılan alıntılarda yayın İngilizce olduğu için tercümesi noktasında Devlet Denetleme Kurulu tarafından kalkınma ajansları özelinde yapılan inceleme raporundan yararlanılmıştır.

[12] OECD, a.g.e., s. 12.

[13] Burcu Yavuz Tiftikçigil, **"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme"**, (Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2010), s. 52.

[14] Ergüder Can, **Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği**, Altın Nokta Yayınevi, İzmir 2011, s. 19.

ilgili tüm aktörlerin sürece müdahil olabileceği mekanizmaların şekillendirilmesi gerekmektedir.

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 görüşüne dayanmaktadır.[15]

Artık bölgesel kalkınma politikaları ile doğrudan devlet yardımlarından ziyade; işgücü, yaşam kalitesi, yatırım ortamı gibi mekânın niteliğini artırıcı alternatif yatırımlara ve içsel gelişmeye daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Daha önceki bölgesel kalkınma politikaları pazara, işgücüne ve hammaddeye olan yakınlığı göz önüne alırken, yeni bölgesel politikalar sosyal ilişkiler, normlar ve kurumlardan oluşan doğrudan maddi olmayan kaynakların etkili olduğu bir yapıyı da dikkate almaktadır.[16]

1.2 BÖLGESEL GELİŞME SÜREÇLERİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Ulusal ve bölgesel düzeyde rekabet edebilirlik ve dengeli ulusal gelişme arayışında olan hükümetler tercihlerini, yeniden dağılımdan 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 merkeziyetçiliğe doğru artan bir eğilimi de bünyesinde barındırmaktadır. İş çevrelerine ve içsel kalkınmaya destek verecek şekilde genel bir politika değişikliğini yansıtan, bölgesel potansiyel üzerine inşa edilen ve yenilikçi/inovatif girişimleri teşvik etmeyi hedefleyen bölgesel stratejik programların ve programlamanın önemi artmıştır.[17]

---

[15] Emin Dedeoğlu ve Selçuk Sertesen, **Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi**, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1302293855-7.Yeni_Nesil_Bolgesel_Planlama_Deneyimi_Uzerine_Bir_Yonetisim_Cercevesi_Onerisi.pdf (Erişim Tarihi: 07.01.2014), s. 2.

[16] Rasim Akpınar, **"Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları Yerel Büyüme Koalisyonları/Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi"**, (Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara 2004), s. 39 vd.

[17] OECD, a.g.e., s. 12.

"Yeni Bölgeselleşme" anlayışı, ekonomik gelişme politikalarında bölgenin, temel ölçek birimi olması gerektiğini öne sürmektedir. Ekonomik politikaların uygulanabilmesi için, bölgelerin merkezden aktarılan yetki ve kaynak ile donatılmış kurumsal bir kapasiteye ihtiyacı vardır. "Yeni Bölgeselleşme" akımının iki önemli unsuru vardır[18]:

Birinci unsuru, mekânsal kümelenmeyi ve uzmanlaşmayı içinde barındıran kapsama büyük önem veren ve ekonomik dışsallıkları dikkate alan içsel büyüme teorisinden kaynaklanmasıdır. Bu teori, sürdürülebilir kalkınmada içsel yerel faktörlerin önemine vurgu yapar. İçsel büyüme teorisi; ekonomik gelişmede önemli girdiler olarak kabul edilen öğrenme, liderlik, sosyal sermaye, fiziksel altyapı, kurumlar ve insan kaynakları gibi geleneksel olmayan ekonomik değişkenlerin görülmesinde yardımcı bir rol üstlenir.

İkinci unsuru; yerel, sosyal, kültürel ve kurumsal düzenlemelerle alakalı olarak geliştirilmiştir. Ekonomik aktörlerin davranışlarını etkileyen ticari olmayan bağımlılıklar, ilişkisel mallar, güven, dayanışma ve işbirliği gibi kurumsal normların, ticari olmayan bağımlılıkların kişiler arası ilişki ağları ile iç içe geçtiği kurumsal bir yapıya sahip olan ekonominin yenilikçi kapasitesine katkısı bulunmaktadır.

Kurumsal olarak da, geleneksel bölgesel politikaların uygulayıcı birimleri merkezi hükümet ve onun taşra teşkilatı iken; yeni bölgesel politikaların uygulayıcı birimleri bölgesel otoriteler ve bürokrasi yerine genellikle işletme yönetimi esasındaki yarı özerk yapılanmalardır. Bölgesel gelişmeden sorumlu bu yeni yapılanmaların oluşturulması da yeni dönemde benimsenen politikaların uygulamaya yansıyan farklılıklarına işaret etmektedir.[19]

Son yıllarda yerel kalkınmayı desteklemeye yönelik yenilenmiş çalışmalar için yerel yapılanmalar odak noktası haline gelmiştir. Merkezi hükümetler; gerekli kararları alabilmeleri ve uygulayabilmeleri, bu şekilde ulusal büyüme ve kalkınmaya katkı sağlayabilmeleri için yerel yapılanmalara gerekli yetkilerin verilmesi ihtiyacını kabul etmektedir. Bu, bazı durumlarda yerel yönetimlere yetki devri şeklinde

[18] Akpınar, a.g.t., s. 37.
[19] Akpınar, a.g.t., s. 40-41.

cisimleşirken, bazı durumlarda merkezi hükümetlerin yerel düzeydeki girişimlere desteklerini artırmaları şeklinde olmaktadır.[20]

Devam etmekte olan ve bir geçiş sürecini ifade eden paradigma değişimi, zamana yayılmak suretiyle gerçekleşebilmektedir. OECD üyesi devletlerde eski ve yeni paradigmaların bir arada uygulandığı görülebilmektedir. Birçok ülke politika hedeflerinde yeni paradigmayı benimsemiş olmakla birlikte, uygulama aşamasındaki sorunlar devam etmektedir. Politik belgelerdeki değişikliklere, politika araçlarındaki değişimlerin her zaman ayak uyduramadığı gözden kaçırılmaması gereken bir husustur.[21]

1.2.1 Roller ve Koordinasyon

Bölgesel gelişme paradigmasında değişime paralel olarak ortaya çıkan yeni durumda, yerel unsurların ve kurumların önemi artmakta, merkezi hükümetin rolü ise azalmamakla birlikte yeniden tanımlanmaktadır. Artık merkezi hükümetler çoğu zaman bölgesel kalkınma için önemli bir fon kaynağı ve otorite olma fonksiyonunu sürdürmekle birlikte, bölgesel politika sistemi daha fazla katılımcıya açılmakta ve merkezi hükümetin bölgesel gelişme alanındaki müdahalede bulunma, tasarlama ve iletme rolü azalmaktadır.[22]

Merkezi hükümetin rolü, bölgesel kalkınma politikaları için kapsayıcı bir çerçeve 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.[23]

1.2.2 Bölge Odaklanmasındaki Değişim

Bölgesel gelişme politikalarının genel çerçevesindeki değişime paralel olarak birçok ülkede bölgesel politikalar, gelişmiş ve gelişmemiş bölgeler ikileminden tüm bölgeleri birlikte göz önünde bulunduran yaklaşıma doğru kaymaktadır. Tüm

[20] Greg Clark, Joe Huxley ve Debra Mountford, a.g.e., s. 24.
[21] OECD, a.g.e., s. 13.
[22] OECD, a.g.e., s. 14-15.
[23] OECD, a.g.e., s. 14-15.

bölgeler yaklaşımı olarak ifade edilebilecek bu yaklaşım, iki farklı eğilimin yansımasıdır. Birincisi, bölgesel gelişmenin bölgeden gerçekleşmesine doğru olan eğilimdir. Tüm bölgelerin, kendi güçlü yanlarını ve kaynaklarını dikkate alarak o bölgeye özgü stratejiler geliştirmesine ihtiyaç vardır. İkincisi, merkezi hükümetin belirlenmiş bazı geri kalmış bölgelere yönelmesi yerine bölgesel politikaların her bir bölgenin kendi özelliklerini dikkate alarak, merkezi hükümetçe bölgelere has politikalar uygulanmasıdır. Örneğin Kanada'da kalkınma ajansları genel anlamı ile birbirine yakın konularda faaliyetler yürütmektedir. Ancak bu faaliyetlere ilişkin programlar her bölgenin özel şartlarına, belirli eksikliklerine cevap verecek şekilde bölgeden bölgeye farklılaşmaktadır.[24]

Bölgesel gelişme politikalarında tüm bölgeler yaklaşımının yanında, belli coğrafi alanlara özel yoğunlaşma öngören politikalar da önemini korumaktadır. Devlet yardımları ve fonlama konusunda özellikle geri kalmış bazı özel bölgelere yönelik politikalara olan ihtiyaç süregelmektedir. Bölgesel gelişme politikalarının ilk zamanlarından itibaren sosyo-ekonomik, demografik veya coğrafi açıdan dezavantajlı bölgelere yönelik bölgesel destek mekanizmaları uygulaması süregelmiştir. Bu tür bölgelerin azalmasına paralel olarak, doğrudan destek şeklindeki bu tür destekler de azalabilmektedir. Pek çok ülkede dezavantajlı bölgeler lehine mali eşitleme sistemi şeklinde mekanizmalar uygulanmaktadır. Kırsal alanlara yönelik olarak halen pek çok gelişmiş ülkede, özel bölgesel politikalar uygulanmaktadır. Danimarka, Finlandiya ve Norveç'in çevresindeki bölgelere odaklanan özel politikalar uygulamakta, İsveç'te yeni milli kırsal gelişme stratejisi, Fransa'da seçilmiş alanlara ilişkin özel politikalar ve Portekiz'de düşük nüfuslu alanlar için özel politikalar uygulanmaktadır.[25]

Fon akışı kapsamında mekânsal odaklanma konusunda belirgin işaretler söz konusu olmamasına rağmen, pek çok ülkede az gelişmiş bölgeler lehine uygulamalar bulunduğu görülmektedir. Almanya, İtalya, Hollanda, İsveç gibi pek çok ülkede,

[24] OECD, a.g.e., s. 18-19.
[25] OECD, a.g.e., s. 19.

mali imkânlarının nispeten zayıf bölgeler lehine olacak biçimde şekillendirilmesi söz konusudur.[26]

Az gelişmiş ve dezavantajlı bölgeler lehine olacak şekildeki bölgesel politika uygulamalarına rağmen, güncel eğilimin, tüm bölgelerin yenilikçilik ve rekabet kapasitelerinin aşamalı olarak artırılması şeklindeki bölgesel politikalara doğru kaydığı ifade edilebilir.[27]

1.2.3 Bölgesel Gelişme Politika Araçlarındaki Değişim

Bölgesel düzeyde etkili olan politikalar dolaylı ve dolaysız politikalar olarak ikiye ayrılabilir. Bölgesel düzeyde dolaysız politikalar, doğrudan bölgeye yönelik olarak tasarlanırlar. Dolaylı politikalar ise ülke düzeyindeki makro politikaların bölgeler üzerindeki dolaylı etkilerini temsil ederler. Bu ayrıma ilave olarak bölgesel ve küresel entegrasyonun son yıllarda ortaya çıkan etkilerini de dikkate almak gerekir. Bu tür etkiler ise bölgesel düzeyde etki oluşturan uluslar üstü politikalar olarak adlandırılabilir.[28]

Son yıllarda bir çok OECD ülkesinde doğrudan yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi yönündeki teşviklerin yerini, bölge firmalarının rekabet gücünün artırılması almaya başlamıştır. Bu kapsamda firmalar arasında bilgi ve tecrübe paylaşımı, işbirliği ve kümelenmelerin oluşturulması, iş yapış şeklinin yenilikçiliğe yöneltilmesi çabaları önem kazanmaktadır. İş çevresinin desteklenmesinde özellikle son dönemdeki pek çok değişim, yenilikçilikle ilişkilidir.[29]

Buradan da anlaşılacağı üzere OECD ülkelerinde geleneksel yöntemler kullanılsa bile ağırlığın yeni politikalara verildiği göze çarpmaktadır.

1.3 YENİ BİR YÖNETİM ANLAYIŞI OLARAK 'YÖNETİŞİM'

Yönetişim kavramı, farklı tanımlar getirilen bir kavram olsa da genellikle çok aktörlü yönetsel etkinlikleri ifade etmek üzere kullanılmaktadır. Yönetişim,

[26] OECD, a.g.e., s. 19.
[27] OECD, a.g.e., s. 19.
[28] Doğruel, a.g.e., s. 42.
[29] OECD, a.g.e., s. 19.

‘demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme, yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak’ ve bu farklı kavramları birbiriyle ilişkilendirerek ulusal yönetim ve uluslararası ilişkiler için daha kabul edilebilir ve işlevsel bir model olarak algılanmaktadır.[30]

Yönetişimin, yönetimden çok daha geniş bir kapsamı olduğuna dair yaygın bir algı vardır. Yönetişim yaklaşımı, yönetimin yeni bir süreci ya da kurulu düzenin değişen bir şart veya bunun aracılığıyla toplumun yönetildiği yeni bir metot olarak görülmektedir.[31]

Dünya Bankası’nın kullanımında bir ülkenin kaynaklarının etkin bir şekilde kullanımı için bazı yönetişim ilkelerinden faydalanıldığı görülmektedir. Bunlar; hesap verebilirlik (hesap verebilir bir yöntem), saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti (yönetimin her seviyesinde hukuka ve insan haklarına saygılı bir yöntem) ve bağımsız yargı sistemidir.[32]

Yönetişimin bu tanımlama ve anlaşılma biçimi göz önüne alınarak bunun uygulanmasının zorluğuna da dikkat çekilmek gerekir. Gerçekten de yönetişimde var olduğu kabul edilen özelliklerin savunulmasının onu hayata geçirmekten çok daha kolay olduğu haklı olarak ifade edilmiştir.[33]

Yönetişim günümüzde toplumsal projeler için vazgeçilmez bir referans çerçevesi durumuna gelmiştir. Yönetişimin bu anlamda vatandaşların çıkarlarını birleştiren, farklılıklar arasında toplumsal uzlaşmanın sağlandığı, hak ve sorumluluklarla hayata geçirilen ve tüm süreç ve kurumları kapsayacak bir mekanizma olarak kullanıldığı ifade edilmektedir.[34]

Yönetişim kavramının yukarıdan aşağıya tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önerdiği ifade edilebilir. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan

[30] M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, **Yönetişim**, Çizgi Yayınevi, Konya 2013, s. 304-305.
[31] Fatma Neval Genç, **Yönetişim-Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**, Çizgi Yayınevi, Konya 2013, s. 71.
[32] Genç, a.g.e., s. 71.
[33] Korel Göymen, **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayınevi, İstanbul 2010, s. 41.
[34] Taylan Koç, **Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana**, Yargı Yayınevi, Ankara 2010, s. 94.

denetime kadar her aşamada katılması kavramın en temel görünümünü oluşturmaktadır.[35]

Bu durum yönetişimin kendi kendini yöneten ilişki ağlarına özgü bir olgu olduğu gerçeğini doğrulamaktadır. Süreç içerisinde rol alan aktörler ve kurumlar, uzun vadeli bir işbirliğine yönelik olarak kendi kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını besleyip geliştirecek belirli bir davranış kapasitesine ulaşmakta; roller, normlar ve değerler sistemi geliştirmektedir. Ayrıca hak ve yetkileri mümkün mertebe genel kamu çıkarına doğru yönlendirmekte ve bu doğrultuda kurum perspektifi oluşmasına da katkı sağlamaktadır.[36]

1.4 KAMU YÖNETİMİNİN TARİHSEL VE KAVRAMSAL GELİŞİMİ

Kamu yönetiminin geçmişi; toplum ihtiyaçları, kamusal faaliyetlerin örgütlenmesi ve yürütülmesi süreciyle yakından ilişkili olmuştur. Bu anlamda kamu yönetimi, tarihin ilk dönemlerine kadar uzanmakla birlikte modern anlamda kamu yönetiminin gelişimi 15. yüzyıla dayandırılır. 15. yüzyıldan itibaren Batı'da yerel otoriteler, feodal yapılar güç kaybederek ülke yönetiminde kamusal faaliyetlere ilişkin merkezi yapıların gücü artmıştır. Bu sebeple ülkeler genelinde kamu yönetimi yapısı ve kamu hizmetleri ağı giderek genişlemiştir.[37]

Kamu yönetimi, kamusal politikaların yürütülebilmesi için gerekli bireysel ve grup olarak çabaların bir araya getirilmesi olarak görülebileceğinden kamu yönetiminin en belli başlı fonksiyonunun hükümetin günlük işlerinin yürütülmesi olduğu savunulmuştur.[38]

Kamu yönetiminin hukuk ve siyasetin dışında birçok yönlerinin bulunduğu ve bu nedenle de ayrı bir alan olarak bilimsel bir incelemeye konu olması 19. yüzyılın sonlarında Amerika'da ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin siyasetten farklı bir alan olduğu ve ayrı olarak incelenmesi gerektiği düşüncesi kamu yönetimi disiplininin

[35] Mehmet Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi**, Barış Kitabevi, Ankara 2012, s. 366.
[36] Özer, a.g.e., s. 366.
[37] Bilal Eryılmaz, "Kamu Yönetiminin Genel Görünümü", **Kamu Yönetiminin Genel Görünümü, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2012, s. 4.
[38] Özer, a.g.e., s. 25.

gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır. Bu durum aynı zamanda kamu yönetimi mesleğini de geliştirmiştir.[39]

19. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak 1980'e kadar kamu yönetiminde hakim paradigmaya gelenek kamu yönetimi denmiştir. Bu paradigmanın savunucuları olan Max Weber ve Woodrow Wilson siyaset alanı ile kamu yönetiminin alanının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi kamu görevlilerinin de bu kararları uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız bir biçimde uygulayacakları esasına dayanır.[40]

Bu gelişim süreci özetinden sonra kavramın içinin bir miktar daha doldurulmasının yerinde olacağı düşünülmektedir.

Kamu yönetiminin sınırları geniş olsa da sonuçta siyasal, sosyal ve ekonomik alan içerisinde kalan bir faaliyetler bütününden söz edilmektedir. Siyasal sistemin yönetim faaliyetlerine ve görevlerine yönelik doğrudan bir etkiye sahip olduğu ifade edilebilir. Kamu yönetiminin geleneksel görevleri siyasal kararların gerçekleşmesini sınırlarken aynı zamanda politika yapma alanında diğer görevleri de eş zamanlı olarak çoğaltmaktadır. Kamu yönetimi bu geniş alanda faaliyette bulunurken karşısında her zaman kamu hukuku bulunmaktadır. Çünkü kamu yönetimi aslında kamu hukukunun detaylı ve sistematik uygulanışını içermektedir. Bu sebeplerle de kamu yönetiminin konuları genişleme eğilimi göstermektedir.[41]

1.4.1 Klasik Kamu Yönetimi Anlayışı

Yukarıda da belirttiğimiz gibi klasik kamu yönetimi anlayışının temelleri büyük ölçüde Max Weber, Frederick Taylor ve Woodrow Wilson'ın düşüncelerine dayanmaktadır. Weber'in formüle ettiği ideal tip bürokrasi modelinin en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğu, Wilson'un da kamu yönetimini siyasetten

[39] Eryılmaz, a.g.m., s. 5.
[40] Eryılmaz, a.g.m., s. 5.
[41] Özer, a.g.e., s. 25.

bağımsız bir disiplin haline getirmesi çalışmaları klasik kamu yönetim anlayışının ana hatlarını oluşturmuştur.[42]

Klasik kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir:[43]

a) Kamu sektörünün kamusal boyutuna, yasal ve bürokratik süreçlerine önem verir.
b) Weberyan bürokrasi modelini esas alır.
c) Kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda kamu sektörünü tercih eder.
d) Kamu sektörü ile özel sektörün birbirinden farklı olduğuna inanır.
e) Siyaset-yönetim ayrımına dayanır.

Klasik kamu yönetimi anlayışının yukarıda ifade edilen ilkelerinin zamanla dayanaksız kaldığı, en başta Weber tarafından ortaya atılan ve yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmesini öngören bürokratik yönetim ilkesinin artık mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığı, yönetimin kendisini siyaset içinde olmaktan kurtarması gerektiği, yaşanan dar boğazların çözümünde bu ilkelerin yetersiz kaldığı ve verimli olmadığı ifade edilerek klasik yönetim anlayışından uzaklaşılma ve yeni kamu yönetimi anlayışına doğru evrilmenin gerekliği dillendirilmeye başlanacaktır.[44]

1.4.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

Yukarıda da bir kısmı belirtilmiş olan eleştirilerin yaygınlaşması neticesinde artık klasik kamu yönetimi anlayışından uzaklaşılarak yeni bir kamu yönetimi anlayışına geçilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının taşıdığı temel ilkeler şu şekilde sıralanabilir:[45]

a) Kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak ve bu yolla kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak.

[42] Genç, a.g.e., s. 73.
[43] Eryılmaz, a.g.m., s. 6.
[44] Özer, a.g.e., s. 184-187.
[45] Özer, a.g.e., s. 218-220.

b) Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek.
c) Kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak.
d) Sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak.
e) Etkinliğe ve verimliliğe önem vererek kaliteye vurgu yapmak.
f) Özel sektörce uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak.

Yeni kamu yönetimi birçok yazar tarafından farklı açıklama ve tanımlarla ifade edilmiştir. Pollitt, yeni kamu yönetiminin bir vizyon, ideoloji ya da bir takım belirli, ayrıntılı yönetim yaklaşımı ve tekniği olarak tanımlandığını, Ferlie bir yönetimsel düşünce organı olduğunu, Hood da özel sektörde üretilen ve kamu sektörüne ithal edilen bir ideolojik düşünce sistemi olduğunu ifade eder.[46]

1.4.2.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Yerel Yönetimler

Nitelikli ve verimli bir yönetimin ülke geneline yaygınlaştırılmasında yerel yönetimlerin önemli rolleri vardır. Ülke düzeyinde sorunların çözümünde başarılı olunması için yerel yönetimlerdeki uygulamalarda belirli bir başarıya ulaşmak gerekir. Vatandaşların hayatın her alanında en çok yakın oldukları kuruluşlar yerel yönetimlerdir. Günümüzde üzerinde en çok durulan konular; demokratikleşme ve yerel yönetimlerde verimlilik ve nitelikli iş üretimini sağlamaya ve bunu artırmaya dönük konulardır. Tüm bu gelişmeler demokrasi ile verimli ve iyi yönetim ve yerinden yönetim arasında sıkı ve yakın bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur.[47]

Yerel yönetimlerin, devletin daha etkili ve verimli işleyen bir yapıya kavuşturulması amacı doğrultusunda merkezi idare tarafından yerine getirilmesi gerekmeyen görev ve hizmetleri üstlenirken aynı zamanda yerel demokrasinin ve katılımcılığın gelişmesini sağlayan kuruluşlar olarak bu alanda evrensel ölçüde kabul gören ilke ve kurallar doğrultusunda düzenlenmesi gerektiği savunulmaktadır. Bu görüşe göre bahsedilen ilke ve kurallar; yerellik, kendi kendilerine yeterlik, idari ve

[46] Genç, a.g.e., s. 75.
[47] Filiz Kartal (Ed.), **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları,** Todaie Yayınları, Ankara 2011, s. 393.

mali özerklik, karar ve hareket serbestisi, yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçları karşılama, merkezin vesayet ve denetiminden olabildiğince uzak kalma, merkezi idare ile görev, yetki, sorumluluk ve kaynak bölüşümünün devletin mali imkânlarına ve yerel ihtiyaçlara uygun olarak açık ve dengeli bir biçimde yapılması şeklindedir.[48]

Birçok gelişmekte olan ülkede politik gücün yönetimin daha alt düzeylerine genellikle de seçilmiş yerel güçlere devri sonucunda yerel yönetimler güçlenmekle birlikte sanayileşmiş ülkelerde hakim paradigma olarak kabul edilsin ya da edilmesin gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin değerli olma statüsüne henüz kavuşamadığı savunulmaktadır.[49]

Türkiye'de bu yönetim anlayışının ilk talepleri 70'li yıllarda ülkedeki bir çok kent belediyesini yöneten Cumhuriyet Halk Parti'li belediye kadrolarından gelmiştir. Buradaki talep merkezi hükümetin uzantısı niteliğindeki güçsüz, yetkisiz ve öz kaynaksız bir yerel yönetim modelinden güçlü bir yerel hükümet modeline geçilmesi şeklindeydi. Bu yaklaşım içinde topluma sunulan kavramlar ve ilkeler kalıcı olmayı başarmış ve sonraki yıllarda bu anlayışın gelişerek sürdürülmesinde başat rol oynamıştır.[50]

Konuyu tamamlarken klasik yerel yönetimler ile yeni kamu yönetimi çerçevesinde yerel yönetimlerin özelliklerini kıyas etmekte fayda mülahaza edilmektedir.

Klasik yerel yönetimlerde devlet odaklılık esas ve yönetim katmanları arasında hiyerarşik ilişki mevcutken yeni kamu yönetimi anlayışında bunun yerini toplum odaklılık ve eşitler arası, paydaşlar arası gönüllülük esasına dayalı işbirliği almaktadır. Yine ilki merkeziyetçi iken, ikincisinin yerinden yönetimci olduğu vurgulanabilir. İlki genel kuralcı ve tek tipçi iken ikincisinin farklılıklara ve yerel önceliklere duyarlı olduğu ifade edilebilir. Son olarak şekilci ve genel denetime tabi

[48] Ulvi Saran, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara 2004, s. 283-284.
[49] Özer, a.g.e., s. 323-324.
[50] Göymen, a.g.e., s. 84-85.

iken ikincisi çok yönlü ve yerel hesap verebilirlik esasına dayalı olarak faaliyet göstermektedir.[51]

1.4.2.2 Yeni Kamu Yönetiminde 'Yönetişim' Kavramı

Yönetişim kavramının detaylarına yukarıda yer verildiği için burada sadece yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında yönetişimden bahsedilecektir.

Bir yönetim tarzı olarak devletin yeniden örgütlenmesini öngören yönetişim, yeniden örgütlenmenin ana boyutu olarak katılımcılık ilkesine merkezi bir önem atfetmektedir. Ayrıca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine yeni boyutlar getirmekte olan yerellik ilkesi çerçevesinde hayata geçirilmeye çalışılan yerelcilik, yerel yönetimlere özerklik tanınmasını öngörmektedir. Bu haliyle yerelcilik yeni kamu yönetimi anlayışındaki yönetişimin önemli hedeflerindendir.[52]

Yönetişim ile kalkınma arasındaki bağın tanımlanması 1992'den daha eski değildir. Dünya Bankası'nın bu yılda yayımladığı 'Yönetişim ve Kalkınma' adlı raporda ilk defa bu bağın kurulduğu gözlemlenmektedir. [53]

Kurulan bu bağ ile bağlantılı olarak bu yeni yönetişim türünde devlet merkezli politikaları reddetme ve piyasa bakışına zorlama derecelerine bağlı olarak ekonomik küreselleşme, devlet kontrolünün yeniden düzenlenmesi, uluslararası ticaret ve yatırımların serbestleşmesi, özel yatırımcılara yardım edilmesi ve özel sektörle iş birliği yapılması gibi uygulamalar yaygınlaşmaktadır. Bu sebeplerle aslında gelişmekte olan ülkelerin bu yeni kavramdan kaçınmalarına da olanak bulunmamaktadır.[54]

Sonuç olarak yönetişimin hangi koşullarda gerçekleştirilebilir olduğuna da bakılması gerekir. Toplumda çok büyük radikal farklılıklar bulunuyorsa ve bu farklılıklar çatışmalara dönüşmüşse yönetişim için uygun bir ortam yok demektir. Birbirinin varlığını kabul eden, etkileşime açık aktörler arasında yönetişimin

[51] Göymen, a.g.e., s. 131.
[52] Koç, a.g.e., s. 94.
[53] Koç, a.g.e., s. 96.
[54] Özer, a.g.e., s. 415.

olabilirliği söz konusudur. Ayrıca yönetişimin başarısı toplumun gereksinmeleriyle aktörlerin kapasiteleri arasında uyum sağlanabildiği ölçüde gerçekleşecektir.[55]

2. Yeni Bir Politika Düzeyinde (Bölge) Yeni Bir Yönetim Anlayışının (Yönetişim) Şekillendirdiği Yeni Bir Yönetim Modeli Olarak Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı

Türkiye'de bölgesel plânlar ve bölge kalkınma arayışlarının özellikle Devlet Planlama Teşkilatı'nın (şimdi Kalkınma Bakanlığı) kurulmasıyla birlikte yoğunlaştığı bilinmektedir. Bu çalışmalarda toplumsal refah devleti anlayışı ile hareket edilmiş, gayri safi milli gelirin hem toplumsal sınıflar hem de bölgeler arasında dengeli bir biçimde dağıtılması amaçlanmıştır. Bu öngörülerin en önemli özelliği projelerin devlet merkezli politikalarla kalkınmayı amaçlamış olmasıdır.[56]

Ancak ilerleyen dönemlerde bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliği destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma ve özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırma ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler arama ihtiyacı doğduğu görülmektedir.[57]

Türkiye kalkınma ajansları ile ciddi anlamda ilk kez Avrupa Birliği'ne aday üyeliğinin tescil edildiği Helsinki Zirvesi sonunda tanışmıştır. 2000 yılında Avrupa Birliği Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gerekenler arasında bölgesel kalkınma ajanslarını oluşturmak da yer almış ve buna yönelik yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için süreç başlatılmıştır. Daha sonra 2003 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadede yapılması gerekenler arasına kalkınma ajanslarının kurulması alınmıştır. Bu durum kalkınma ajanslarının kuruluşunda Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinin etkisi yadsınamaz bir gerçek olarak karşımızda durmasına yol açmıştır.[58]

---

[55] Genç, a.g.e., s. 83.
[56] M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, a.g.e., s. 302-303.
[57] Koç, a.g.e., s. 118.
[58] Koç, a.g.e., s. 118.

Kalkınma ajansları aracılığıyla daha çok toplum merkezli ve yönetişim yaklaşımına dayanan bir bölgesel kalkınma temel strateji olarak benimsenmiş gözükmektedir. Yukarıdan aşağıya değil aşağıdan yukarıya ve bütün toplumsal, ekonomik, siyasal aktörlerin işbirliğine dayalı bir kalkınma stratejisi ve projesi uygulamaya konmuştur. Yeni süreçte Avrupa Birliği uyum politikalarının belirleyiciliği de çok güçlü bir biçimde ortaya çıkacaktır.[59]

[59] M. Akif Çukurçayır ve H. Tuğba Eroğlu, a.g.e., s. 303.

İKİNCİ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ HUKUKÎ STATÜSÜ

2.1 KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞ GEREKÇESİ

Kalkınma Ajansları 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'la kurulmuş olan ve mezkûr Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca tüzel kişiliği haiz kurumlardır. Kanunun gerekçesinde belirtildiği üzere bölgesel gelişme alanında Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plân yapma amacına uygunluğu da dikkate alarak, AB istatistikî sınıflandırmasına (NUTS) paralel bir şekilde üç düzey halinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır.

10–11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde aday üyeliğinin tescil edilmesi ile AB Komisyonu'nun hazırlamış olduğu katılım ortaklığı belgesinde, orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında Bölgesel Kalkınma Ajansları olarak adlandırılan kurumların kurulması amacıyla yasal düzenlemelerin hazırlanması yer almıştır. "Bu doğrultuda öncelikle topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede İstatistikî Bölge olarak bilinen AB (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir"[60]

[60] Burhan Hekimoğlu ve Mustafa Altındeğer, **Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları"**, Samsun 2006,

AB, birliğe üyelik sürecinde olan ülkelerin uygulayacakları bölgesel politikalara ilişkin beklentilerine, Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporlarında yer vermektedir.[61] 2003 yılında yayımlanan Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde 'Bölgesel Politika ve Yatırım Araçlarının Koordinasyonu' başlığı altında, Türkiye'nin bölgeselleşme ile ilgili olarak yapması gerekenlerden birkaçını şu şekilde sıralamak mümkündür:[62]

- Ulusal kalkınma plânı ve NUTS düzeyinde bölgesel kalkınma plânları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikası geliştirmesi,

- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllı bütçeleme usullerinin oluşturulması,

- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi.

28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı Karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır.

"Düzey 3" kapsamındaki İstatistikî Bölge Birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir İstatistikî Bölge Birimini tanımlamaktadır. "Düzey 2" İstatistikî Bölge Birimleri, "Düzey 3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir. "Düzey 1" İstatistikî Bölge Birimleri ise "Düzey 2" İstatistikî Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. Kalkınma Ajansları da bu İstatistikî Bölge Birimlerinden "Düzey 2" istatistikî bölge birimlerinde kurulmuştur ve Türkiye genelinde 26 kalkınma ajansı kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır.

---

http://samsuntarim.gov.tr/yayinlar/tarimsal_strateji/tarimsal_strateji_pdf/bolgesel_gelisme_politikalarinda_yasanan_degisim_bolgesel_kalkinma_ajanslari.pdf, (Erişim Tarihi:25.01.2012), s. 35.

[61] F. Aylan Arı (Ed.), **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler**, Derin Yayınları, İstanbul 2006, s. 158.

[62] Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara 2003, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (Erişim Tarihi:25.01.2012), s. 15.

8 inci Beş Yıllık Kalkınma Plânında yerel ve bölgesel kalkınmanın önemi ve gereğinden bahsedilmiştir. 5449 sayılı kanunun gerekçesinde de ifade edildiği gibi yerel ve bölgesel gelişme, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın da en öncelikli alanlarından birisi olmuştur. Plânın temel politikaları arasında "bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına önem verilecektir." ifadesi yer almaktadır.[63] Diğer taraftan Kalkınma Plânı'nın, bölgesel gelişme, bölge plânlama, kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesi, kamu yatırımları, yatırımlarda devlet yardımları ve kırsal kalkınma ile ilgili amaç, ilke ve politikaları arasında da bölgesel ve yerel kalkınmanın önemi açıkça vurgulanmıştır.

2.2 KALKINMA AJANSLARININ AMAÇLARI

5449 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre Kanunun amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.

Kanunun amacının belirtildiği 1 inci madde ile Kanunun diğer birçok maddesinde sıklıkla bahsi geçen 'bölge' kavramı Kanun'un 2 nci maddesinde "Ek 1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi" şeklinde tanımlanmıştır. Burada bahsi geçen İstatistikî Bölge Birimleri Kanunun gerekçesi anlatılırken detaylı bir şekilde ifade edilen 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan sınıflandırmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırılmasına bakıldığında tek ilden oluşacak kalkınma ajansı bulunduğu gibi 6 ilden oluşacak kalkınma ajansı da bulunmaktadır. Sınıflandırmaya bakıldığında tek ilden oluşan 3 kalkınma ajansı, iki ilden oluşan 4 kalkınma ajansı, üç ilden oluşan 10 kalkınma ajansı, dört ilden oluşan 6 kalkınma

[63] Devlet Plânlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, s. 25.

ajansı, beş ilden oluşan 2 kalkınma ajansı ve altı ilden oluşan 1 kalkınma ajansı kurulması öngörülmüş ve bu ajanslar 2006/10550 sayılı, 2008/14306 sayılı ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu kararlarıyla kurularak faaliyetlerine başlamıştır.[64]

2.3 TÜZEL KİŞİLİK MESELESİ

Kalkınma ajansları Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca tüzel kişiliği haizdir ve Kanunda düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir. Kalkınma ajanslarının hukuki niteliği üzerinde uzunca bir süre tartışma yapılmıştır. Tüzel kişiliğinin niteliğinin belirli olmadığı hususu bu tartışmaların temelini oluşturmuştur. Bu tartışmalara geçmeden önce tüzel kişilik kavramı ve tüzel kişiliğin türleri üzerinde durmak gerekir.

2.3.1 Tüzel kişilik kavramı

Genel olarak tüzel kişilik; belli ihtiyaçların karşılanmasını temin etmek için, birden fazla gerçek kişinin belli bir amaç doğrultusunda bir araya gelmesiyle meydana gelen ve hak ve borçlara sahip olabilme bakımından kendisini oluşturan gerçek kişilerin kişiliklerinin dışında ayrı bir hukuki varlığa sahip olan topluluktur.[65] 4721 sayılı Türk Medeni Kanununun 48 inci maddesine göre tüzel kişiler; cins, yaş, hısımlık gibi yaradılış gereği insana özgü niteliklere bağlı olanlar dışındaki bütün haklara ve borçlara sahip olabilirler. Başka bir ifadeyle tüzel kişiler, yaratılış gereği insana özgü nitelikler dışında, tıpkı gerçek kişiler gibi hak ve dava ehliyetine sahiptirler.

2.3.2 Özel Hukuk Tüzel Kişiliği

Özel hukuk tüzel kişileri, özel hukuk alanındaki bir hukuki işlem ile kurulan tüzel kişilerdir.[66] Özel hukuk tüzel kişileri; kişilerin serbest iradeleriyle birlikte kurulma, bir hukuki ilişkide hukuken diğer gerçek ve tüzel kişiler ile eşit konumda olma, 'kamu gücüne sahip olmama, kâr elde etme veya özel bazı faydaları

[64] Suna Yaşar ve Ergüder Can, "Kalkınma Ajansları ve Bölge Planları:İzmir Kalkınma Ajansı 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı Çalışması", **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yaklaşımlar Konferansı**, İstanbul 19-20 Haziran 2009, s. 341.
[65] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2010, s. 86.
[66] Bilge Öztan, **Medeni Hukuk'un Temel Kavramları**, Turhan Yayınevi, Ankara 2012, s. 324.

gerçekleştirme, tarafların iradesiyle veya mevzuatta gösterilen idari ve yargısal makamlarca sona erdirilme,[67] tüzel kişiliğe katılmak veya ayrılmak konularında tarafların serbest iradesinin olması' gibi birtakım özellikleri bünyesinde taşır.

Özel hukuk tüzel kişiliğine birer kişi topluluğu olan dernek ve şirketleri ve mal topluluğu niteliğindeki vakıfları örnek olarak gösterebiliriz.[68]

2.3.3 Kamu Hukuku Tüzel Kişiliği

Kamu tüzel kişiliği kavramı idare hukukunun en önemli kavramlarından biridir. Birbirinden çok farklı özellikler taşıyabilmeleri nedeniyle, kesin bir kamu tüzel kişisi tanımı vermek mümkün değildir. Bununla birlikte genellikle kamu tüzel kişileri; kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kurulma, bir hukuki ilişkide hukuken diğer kişilerden üstün konumda bulunma, üstün ve ayrıcalıklı birtakım yetkilere (kamu gücüne) sahip olma, tüzel kişiliğin oluşturulmasındaki işlemle sona erdirilme, tüzel kişiliğe katılmakta ilgilinin rızasının aranmaması gibi özellikler taşır.[69]

Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişileri arasındaki temel farklılık Anayasa'nın 123 üncü maddesinde öngörülen 'kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun verdiği bir yetkiye dayanılarak kurulur.' hükmünden kaynaklanmaktadır. Söz konusu hükümde geçen kanun kavramı; şeklî anlamdaki kanun ile kanun hükmünde kararnameyi içermektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayanarak oluşturma ise, kanunda öngörülen idari makamın öngörülmüş ise kanunda öngörülen şekil ve esaslara, böyle bir durumun söz konusu olmadığı hallerde de İdare Hukuku'nun idari işlemlerin yapılmasına ilişkin kural ve ilkelerine uygun olarak tüzel kişiliğin oluşturulması anlamına gelir.[70]

Yukarıda sayılan özellikleri taşımaları bakımından kalkınma ajanslarını incelemek gerekecektir.

---

[67] Ender Ethem Atay, **İdare Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara 2012, s. 193 vd.
[68] Turgut Akıntürk, **Medeni Hukuk**, Beta Yayınları, İstanbul 2008, s. 179-181.
[69] Gözler, a.g.e., s. 87.
[70] Atay, a.g.e., s. 196.

2.4 ÖZEL HUKUK VE KAMU HUKUKU TÜZEL KİŞİLİKLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Anayasa veya kanunlarca açıkça tüzel kişiliğin türünün belirtilmiş olduğu durumlarda herhangi bir sorunla karşılaşılmazken açıklık bulunmayan durumlarda bazı ölçütler kullanılarak belirleme yapılması doktrin tarafından benimsenmiştir.

Özel hukuk tüzel kişileri özel hukuk hükümlerine göre ve ilgililerin iradesiyle kurulurlarken, kamu hukuku tüzel kişileri kamu hukuku kurallarına göre yasa ya da idari işlemle kurulabilirler.[71] Ancak kamu tüzel kişiliği bulunduğu kabul edilmesine karşılık kendi özel kuruluş kanunlarında düzenlenmeyen konularda özel hukuk hükümlerine tabi kılınan yapılanmalar da mevcuttur. Kamu İktisadi Teşebbüsleri bu duruma örnek olarak gösterilebilir.[72]

Özel hukuk tüzel kişileri ilgililerin iradesiyle veya bunlara ilişkin mevzuatın hükümlerinde öngörülen usul ve esaslara uyarak ilgili mercilerce ve genellikle de mahkeme kararıyla sona erer. Kamu tüzel kişilikleri, kural olarak tüzel kişiliğin oluşturulmasındaki işlemle sona erer. Bu anlamda kanunun vermiş olduğu bir yetkiye dayanılarak idari bir işlemle oluşturulan tüzel kişilik, aynı nitelikteki diğer bir idari işlemle veya kanunla sona erdirilebilir. Buna karşılık kanunla kurulmuş bir kamu tüzel kişiliği ancak yine kanunla sona erdirilebilir.[73] Bu durum esasen İdare Hukuku'ndaki yetki ve usulde paralellik ilkesinin bir görünüm şeklidir.[74]

Kamu tüzel kişilerinin kuruluş amaçları kamu yararı; faaliyet konuları ise kamu hizmetidir. Bu nedenle, kamu tüzel kişileri, kamu kudreti olarak adlandırılan, üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahiptirler. Tek taraflı işlemlerle, karşısındakilerin hukuki durumlarını değiştirebilirler, yeni hukuki durumlar yaratabilirler. Kamu gücünü kullanabilme, kamu tüzel kişiliğinin önemli ölçütlerindendir. Özel hukuk

[71] Turan Yıldırım ve Melikşah Yasin, Nur Kaman, Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, On iki Levha Yayınları, İstanbul 2012, s. 16.
[72] Aydın Zevkliler ve Şeref Ertaş, Ayşe Havutçu, Damla Gürpınar, **Yeni Medeni Kanuna Göre Medeni Hukuk (Temel Bilgiler)**, Turhan Yayınevi, Ankara 2013, s. 138.
[73] Atay, a.g.e., s. 198.
[74] Fatih Kırışık, **İdare Hukuku**, Detay Yayınları, Ankara 2012, s. 67.

tüzel kişileri ise esas olarak özel amaçlarla kurulurlar ve kamu gücünü kullanmazlar.[75]

Kamu tüzel kişileri İdare Hukuku hükümlerine tabidirler. Dolayısıyla idarenin varlık sebebi ve faaliyetlerinin sadece kamu yararını gerçekleştirmek olması, doğal olarak kamu tüzel kişiliklerinin de kamu yararı amacıyla kurulabileceği sonucunu doğurur. Kamu tüzel kişilikleri kendilerini oluşturan hukuki işlemde belirtilen kamu hizmetini yerine getirirler ve bu hizmetin alanını organlarının iradesiyle kendiliklerinden daraltıp genişletemezler. Ancak devlet ve kamu idareleri bu ilkeyle bağlı değildirler.[76]

Ehliyetleri bakımından da iki tür tüzel kişilik arasında fark bulunmaktadır. Özel hukuk tüzel kişilerinin faaliyet konuları kurucuları tarafından serbestçe belirlenebilir. Kamu tüzel kişilerinin faaliyetleri ise mevzuatla belirlenmiştir ve hukuken tayin edilen alanlar dışında faaliyet gösteremezler.[77]

Kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen personel kural olarak kamu görevlisi ve memurdur, malları kamu malı sayılır ve bundan dolayı kamu mallarının tabi olduğu hukuki rejime tabi olur. Gelirleri kamu geliri sayılır ve buna bağlı olarak da 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Alacakları icra hukuku anlamında imtiyazlı alacaklardandır.[78]

Özel hukuk tüzel kişilerini kamu hukuku tüzel kişilerinden ayırmakta kullanılabilecek bir diğer ölçüt de bunlar üzerindeki devlet denetiminin niteliğidir. Özel hukuk tüzel kişileri üzerindeki devlet denetimi kolluk yetkisinin kullanımı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kamu tüzel kişileri ise idari vesayet yoluyla denetlenmektedir.[79]

---

[75] Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler**, Adalet Yayınevi, Ankara 2003, s. 46.
[76] Atay, a.g.e., s. 199.
[77] Turan Yıldırım, a.g.e., s. 16.
[78] Atay, a.g.e., s. 201.
[79] Bilal Canatan, **İdare Hukuku**, Detay Yayınları, Ankara 2011, s. 30.

2.5 KALKINMA AJANSLARININ TÜZEL KİŞİLİĞİNİN NİTELİĞİ

Anayasanın kamu tüzel kişiliğini belirlemiş olduğu kurumlara baktığımızda bunların içerisinde kalkınma ajanslarının yer aldığını görmeyiz. Dolayısıyla kalkınma ajansları, tüzel kişiliğinin niteliği açıkça Anayasada belirtilen kurum veya kuruluşlardan biri değildir.[80] Ayrıca kalkınma ajansları incelendiğinde, kalkınmanın çok yönlü, dinamik ve değişken bir yapı arz etmesi ve bir yandan özel sektör temsilcilerinin ekonomik faaliyetlerine bir yandan ise kamunun destek ve yönlendirmesine ihtiyaç göstermesinin, kalkınmaya yönelik olarak oluşturulmak istenen kurumsal yapıyı da etkilediği görülmektedir.

Bu bakımdan kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulan kalkınma ajanslarının, kurumsal açıdan tüzel kişiliğinin türünün tespit edilmesi önemlidir.

Ajansların tüzel kişiliğinin türü konusunda, kamu tüzel kişiliğinin ölçütlerine bakmak ve buna göre ajansların kamu tüzel kişisi olduğuna veya özel hukuk tüzel kişiliği olduğuna karar vermek gerekecektir. Ayrıca bu incelemeyi bütüncül bir yaklaşımla ele almak da ayrı bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.5.1 Kamu Hizmeti Kavramı Açısından Değerlendirme

Maddi ölçütü esas alan kamu hizmeti tanımına göre, hizmeti kimin yürüttüğüne bakılmaksızın, nitelik olarak bir hizmetin karşılanması, kamu yararı bakımından toplumsal bir ihtiyacı karşılıyorsa o hizmet kamu hizmetidir. Kamu yararı kavramı çok belirsiz bir kavram olduğu gibi, hangi hizmetlerin nitelik olarak kamu yararı bakımından toplumsal bir ihtiyacı karşıladığı hangilerinin ise karşılamadığının tespiti çoğu zaman mümkün olmayacaktır. Çünkü işbölümü olgusuna bağlı olarak, yürütülen her türlü faaliyet (fırın, taşımacılık, vs.) belli ölçüde

[80] İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner ve Kahraman Berk, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2011, s. 393-395.

toplumsal bir ihtiyacı karşılamaktadır. Örneğin taksi işletmeciliği de toplumsal bir ihtiyacı karşılamasına rağmen kamu hizmeti sayılmamaktadır.[81]

Anayasa Mahkemesi kamu hizmetini belirlerken bu ölçüte bağlı kalmakta ve bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını tespit ederken onun niteliğine bakmaktadır. Anayasa mahkemesine göre, toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerini karşılayan ve kamu yararı için yapılan düzenli ve sürekli etkinlikler (köprü, tünel, baraj, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, otoyol, demiryolu vs.) kamu hizmetidir.[82]

Şekli ölçütü esas alan kamu hizmeti tanımına göre ise kanunen kamusal yönetim usullerine tabi tutulmuş hizmetler kamu hizmetidir. Devletin ekonomik yaşama müdahalesi ile özel kesim tarafından yürütülen bazı hizmetlerin kamu hizmeti haline getirilmesi ancak bunların özel kesimle rekabet edebilirliğini sağlamak için özel hukuk rejimine tabi kılınması bu ölçütü yetersiz kılmaktadır.[83]

Anayasanın 6 vd. maddelerine göre yasamanın dilediği alanda kanun yapma konusunda asli bir yetkisi olduğundan bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığını belirlemek için öncelikle kanun koyucunun iradesine bakmak ve buna göre eğer bir hizmet, kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak kabul edilmişse bu hususa itibar etmek gerekecektir.[84] Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararında 'Anayasa kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde yasama organının, herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis edebileceği'ni belirtmiştir.[85] Anayasa Mahkemesinin bu kararı da bahsedilen görüşü destekler mahiyettedir.

Böyle bir belirleme bulunmayan hallerde ise bir kamu kuruluşu tarafından veya onun yakın gözetimi veya denetimi altında özel kesim tarafından yürütülen ve kamu yararı amacını güden düzenli ve sürekli faaliyetleri, bu çerçevede özellikle

[81] Metin Günday, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003, s. 297.
[82] Anayasa Mahkemesinin bu ölçütü esas alan kararları için bkz. 20.03.1996 tarih ve 22586 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan T: 22.12.1994, E. 1994/71, K. 1995/23 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı, 24.01.1995 tarih ve 22181 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan T: 09.12.1994, E: 1994/43, K: 1994/42-2 sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.
[83] Günday, a.g.e., s. 298.
[84] Günday, a.g.e., s. 298.
[85] A. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara 2006, s. 646.

kamulaştırma, ceza kesme veya tekel kurma gibi kamusal ayrıcalıkların bulunduğu ya da yapılacak sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartların bulunduğu faaliyetleri, kamu hizmeti olarak kabul etmek gerekecektir.[86]

Bu ölçüt ve açıklamalar çerçevesinde kalkınma ajansları incelendiğinde, 5449 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre kalkınma ajansları, kuruldukları bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmaktadır.

Buna ek olarak 5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde ifade edilmiş olan görevleri incelendiğinde de kalkınma ajanslarının açık bir şekilde hem maddi anlamda hem de şeklî anlamda kamu hizmeti sundukları sonucuna ulaşılacaktır.[87]

2.5.2 Kamu Gücü Kullanma Açısından Değerlendirme

Üstün ve ayrıcalıklı yetkiler kullanma, kamu tüzel kişilerinin en belirgin özelliklerinden olup bu durum onların kamu yararını gerçekleştirmelerinden ve kamu hizmeti sunuyor olmalarından kaynaklanmaktadır.[88] Nitekim Anayasa Mahkemesi bir kararında, fonksiyonları bakımından kamu gücüne dayanan bir statüye sahip olması nedeniyle, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı'nı, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olarak nitelendirmiştir.[89]

Kalkınma ajanslarının kamu gücünü kullandığı ve üstün nitelikte kamusal yetkilerle donatıldığı, bu nedenle de kamu tüzel kişisi olması gerektiğinden yola çıkılarak doktrinde ajansların bağımsız idari otoritelere (düzenleyici ve denetleyici

[86] Ömür Deliveli, **İdare Hukuku**, Yargı Yayınevi, Ankara 2000, s.44; Günday, a.g.e., s.298; Atay, a.g.e., s.473-474.
[87] Halil Kalabalık, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, Sakarya 2004, s. 255.
[88] Atay, a.g.e., s.145; Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, Filiz Yayınevi, İstanbul 1985, s.76.
[89] 21.01.1986 tarih ve 18995 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1985/7 Esas, 1985/22 Karar sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı.

kurumlar) benzer olarak kamu karar gücünü kamu organlarından alıp özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına paylaştırdığı da savunulmuştur.[90]

5449 sayılı Kanun incelendiğinde, kalkınma ajanslarına tanınan üstün ve ayrıcalıklı yetkilere şunlar örnek verilebilir:[91]

a) 5449 sayılı Kanunun, ajansın "bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izleme" görevini belirten 5 inci maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi,

b) 5449 sayılı Kanunun, "ajansın görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili olduğunu ve bu kapsamda kendilerinden bilgi istenilenlerin bu bilgileri zamanında vermekle yükümlü olduklarını" hükme bağlayan 6 ncı maddesi,

c) 5449 sayılı Kanunun, il özel idareleri ve belediyeler tarafından ajans bütçesine aktarılması gereken payların süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılacağını düzenleyen 19 uncu maddesinin son fıkrası,

d) 5449 sayılı Kanunun, Ajansın alacaklarının tahsili, taşınır ve taşınmaz mallarının alım, satım, kiralama ve devri, mal ve hizmet alımları, proje ve faaliyet desteği kapsamında yapılacak işlemler ve düzenlenecek kâğıtlar ile ilgili olarak damga vergisi, harç ve fondan; yapılacak bağış ve yardımlar nedeniyle veraset ve intikal vergisinden muaf olduğuna ilişkin 26 ncı maddesi.

Bu özellikler bütüncül olarak ele alındığında kalkınma ajanslarının kamu gücü kullanması açısından bir kamu tüzel kişi sayılmasının; özel hukuk tüzel kişiliği sayılmasından daha güçlü yanları olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

---

[90] Mürteza Hasanoğlu ve Ziya Aliyev, "Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Sayıştay Dergisi**, S. 60 Ocak-Mart 2006, s. 85.

[91] Ahmet Tamer, **Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**, DPT Yayınları, Ankara 2008, s. 82-83.

2.5.3 Kamu Kaynaklarını Kullanma Açısından Değerlendirme

Kalkınma ajanslarının kamu kaynakları kullandığından dolayı kamu tüzel kişisi sayılması gerektiğine ilişkin görüşler doktrinde savunulmaktadır.[92] Kalkınma ajanslarının sahip olduğu kaynakların kamu kaynağı sayılmasının gerekip gerekmediği ile kaynak kullanımının kamu tüzel kişiliğine etkisini incelemek gerekir.

Ajansların gelirleri 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde sayılmıştır.[93]

Kamu kaynakları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinde "borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerler" olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanunun "kapsam" başlıklı 2 nci maddesi incelendiğinde, söz konusu Kanunun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsadığı, ayrıca bazı hükümleri itibarıyla düzenleyici ve denetleyici kurumları da içerdiği, bunun dışında Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolünün de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabi kılındığı anlaşılmaktadır.

Buradan hareketle, yasa koyucunun 3 üncü maddede yer alan "kamu" tabiri ile birkaç istisna dışında devlet tüzel kişiliğine dahil kurumlar ile diğer kamu tüzel kişilerini ifade ettiği görülmektedir. Dolayısıyla yukarıda sözü edilen genel bütçe vergi gelirleri ile belediyelerden ve il özel idarelerin bütçelerinden ajanslara aktarılacak payların "kamu kaynağı" olduğu çok net bir şekilde ifade edilebilir.[94]

---

[92] Oğuz Oyan, "Açılış Konuşması", **Kamu Yönetim Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu,** Ankara 2005.

[93] Ajans gelirleri aşağıda ayrı bir başlık olarak inceleneceğinden burada detaylara yer verilmemiş sadece kamu kaynaklarının kullanımı açısından bir incelemeye tabi tutulmuştur.

[94] Tamer, a.g.e., s. 101.

2.5.4 Kanunla Kurulma Açısından Değerlendirme

Yukarıda kamu hukuku tüzel kişileri ile özel hukuk tüzel kişilerinin farklarını sayarken de değindiğimiz gibi kamu tüzel kişileri kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. Kalkınma ajansları da 5449 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde açıkça belirtildiği üzere bölgeler esas alınmak suretiyle Kalkınma Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmaktadır. Nitekim Bakanlar Kurulu 2006, 2008 ve 2009 yıllarında yayımlanan üç ayrı kararname ile toplam 26 kalkınma ajansının kurulmasını sağlamıştır.

2.5.5 Devletin Denetimi Açısından Değerlendirme

Tüzel kişiliğin türünün belirlenmesinde devletin ilgili tüzel kişilik üzerindeki denetiminin niteliğinin etkili olduğunu yukarıda belirtmiştik. Buradan hareketle kalkınma ajansları üzerindeki devlet denetiminin niteliğini tespit etmek gerekecektir.

5449 sayılı Kanunun 25 inci maddesi uyarınca kalkınma ajansları dış denetime tabidir. Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığınca müştereken belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletilir.

Burada ifade edilmiş olan dış denetim yeterli görülmemiş olacak ki 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kalkınma ajansları dış denetimin dışında bir de Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur.

Ayrıca Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesi ile kapsamı çizilmiş olan ve ajansların proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Kalkınma Bakanlığı bütçesinden transfer ödeneğinin kullandırılmasının ön şartı olarak belirlenmiş olan 'Mali Yönetim Yeterliği'nin alınmış olması gerekliliği de ayrıca bulunmaktadır.

Burada zikredilen denetimlere bakıldığında kalkınma ajansları üzerinde devletin denetimi açık bir şekilde görülecektir.

2.5.6 Katılımda Kişilerin Serbestliği Açısından Değerlendirme

Özel hukuk tüzel kişilerine katılmak ve ayrılmak ilgililerin iradesine bağlı olduğu halde kamu tüzel kişiliğine katılmak serbest iradeyle mümkün olmamaktadır.[95] Bu anlamda ülkede doğmuş olmak, il ve belediye sınırları içerisinde ikamet ediyor olmak ya da belli meslek veya sanatı icra edebilmek için o alanda kurulmuş meslek odasına kayıtlı olmak gerekir. Oysaki özel hukuk tüzel kişiliğine katılmak ve bu kişilikten ayrılmak ilgilinin iradesi ve ihtiyarına tabidir.[96]

Kalkınma ajanslarının proje yardımlarından yararlanmak, yatırımcı olarak ücretsiz destek almak, yönetim ve kalkınma kurulu üyeliklerini yürütmek gibi bir çok iş ve işlemde ilgililerin iradesi ve ihtiyarının ötesinde kurallara tabii olduğu açıktır.

Örneğin kalkınma ajanslarının proje yardımlarından yararlanabilmek için ilgili ajans tarafından ilan edilen başvuru rehberinde yer alan başvuru sahibine ilişkin şartların taşınıyor olması (KAPFDY m. 13), hazırlanan projenin başvuru rehberinde belirtilen özel ve genel amaçlara hizmet etmesi (KAPFDY m. 13), hazırlanan projenin ilgili ajans tarafından yapılan bağımsız değerlendirme süreci ve değerlendirme komitesi süreçlerinden başarı ile geçmiş olması (KAPFDY m. 19-20) ve en nihayet ilgili ajans yönetim kurulu tarafından hazırlanan projenin desteklenmesinin önünde herhangi bir risk tespit edilmeyerek projenin başarılı bulunmuş olması (KAPFDY m. 21) gibi süreçlerin tamamlanması gerekmektedir.

2.5.7 Tüzel Kişilik Niteliğinin Tespiti

Kalkınma ajansların tüzel kişiliğinin niteliği konusunda bazı unsurlar ön plâna çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, kalkınma ajansların yoğun bir şekilde kamu hizmeti görecek olmasıdır. Burada kalkınmanın, Anayasa ile devlete verilmiş bir sorumluluk olduğu da dikkatlerden kaçmamalıdır.[97]

---

[95] Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya 2012, s. 26.
[96] Atay, a.g.e., s. 201.
[97] Anayasa'nın 166 ncı maddesi 'Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayiin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.' şeklindedir.

Kalkınma ajanslarının önemli ölçüde kamu kaynaklarını kullanıyor olması da kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliği yönünü ciddi bir biçimde öne çıkaran başka bir unsurdur. Ayrıca kullandığı kamu gücü de dikkate alındığında kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliğinin ağır bastığı rahatlıkça söylenebilir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 Kanun'un iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararda tüzel kişiliğin türü için sarf edilmiş olan cümleleri de tespit açısından değerlendirerek bu konu neticelendirilecektir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında aşağıdaki ifadelere yer vermiştir:[98]

"Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur."

Anayasa Mahkemesinin de kararında açıkça belirttiği kriterler dikkate alındığında kalkınma ajanslarının kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip oldukları açık bir biçimde ifade edilebilecektir.

[98] Anayasa Mahkemesinin; 23.08.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/61 Esas, 2007/91 Karar sayılı 30.11.2007 tarihli kararı.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ TEŞKİLATI VE PERSONELİ

3.1 AJANSLARIN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Kalkınma ajanslarının görevleri 5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde sayılmıştır. Bu görevler içerik açısından irdelendiğinde 5449 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde yer alan amaçların gerçekleştirilmesi noktasında önemli bir işleve sahip oldukları görülecektir. 5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin 2 nci fıkrasında ifade edilen görev bölgesel kalkınmanın sağlanması noktasında yol göstericidir. Gerçekten de ajanslar bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destekler vermektedirler.[99]

2010 yılı içerisinde Ankara Kalkınma Ajansı ile Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı hariç olmak üzere 24 ajans mali destek programı teklif çağrısı ilanına çıkmış ve süreçlerini tamamlamışlardır. Bu programlarda her bir ajans hazırlamış olduğu bölge plânlarındaki öncelik alanlarını dikkate alarak destek programları yürütmüştür.[100] Bu alanlardan bazıları; iktisadi kalkınma, sosyal kalkınma, kırsal kalkınma, turizm ve turizm altyapısı, kobi, küçük ölçekli altyapı, tarıma dayalı

[99] Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma Ajansları 2010 yılı Faaliyet Raporu**, Ankara 2011, s. 28 vd.; Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma İçin Analiz; Kalkınma Ajansları 2012 Genel Faaliyet Raporu**, Ankara 2013, s. 130 vd.

[100] Bu yargıya varılırken kalkınma ajansları tarafından ilan edilen mali destek başvuru rehberlerinin giriş ve gerekçelendirme kısımları incelenmiştir.

sanayi, işletmelere yönelik bilgi odaklı ekonomik kalkınma, sanayi ve turizmde rekabet gücünün artırılmasıdır.

Görüldüğü üzere her bir bölgenin gelişmişliği, sosyal ve ekonomik öncelikleri göz önüne alınarak farklı alanlarda mali destekler sağlanmıştır. Zaten ajansların düzey 2 bölgeleri dikkate alınarak kurulmaları ve bölgesel olarak faaliyet göstermeleri bu tür plânların oluşturulması ve bu plânlara uygun olarak destekler sağlanması suretiyle bölgesel kalkınmaya hizmet etmesi amaçlanmıştır. 2010 yılında teklif çağrıları ilan edilen bu mali destek programlarında 24 ajans toplamda 826,6 milyon TL tutarında mali destek sağlamıştır.

Yine 2010 yılı doğrudan faaliyet destekleri ilanları ile 8 ajans tarafından 5,2 milyon TL tutarında destek 'Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 27 nci maddesi uyarınca yerel yönetimler, üniversiteler, diğer kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri, teknoparklar, teknoloji geliştirme bölgeleri, endüstri bölgeleri, iş geliştirme merkezleri, birlikler ve kooperatifler ile bu sayılan kurum ve kuruluşların kurduğu veya ortağı olduğu işletmelere kullandırılmıştır.[101]

5 inci maddenin (d) bendinde belirtilmiş olan 'Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.' görevi ile ilgili olarak yatırım teşvik belgeleri ile kalkınma ajanslarına yüklenen iş ve işlemlerin takibi bu bakımdan önemlidir.

2012/3305 sayılı 'Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar' ile kalkınma ajansları yerel birimler olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamayla kalkınma ajanslarına Ekonomi Bakanlığınca düzenlenen teşvik belgeleri kapsamındaki yatırımların gerçekleşmelerini izleyerek gerçekleşme durumlarının altışar aylık dönemler halinde Ekonomi Bakanlığı'na bildirme yükümlülüğü getirilmiştir. Ayrıca

[101] Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma Ajansları 2010 yılı Faaliyet Raporu**, s. 33.

yerel birimler olarak kalkınma ajansları yatırım tamamlama vizesi işlemleri için de yetkili kılınmışlardır.

Bu görevler kapsamında tüm ajansların ciddi bir iş yükü altına girdiği görülmekte ve 5449 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin (d) bendinde belirtilen görevlerinin bir görünümü olduğu göze çarpmaktadır.

3.2 AJANSIN ORGANLARI

Kalkınma Ajanslarının Organları, Kanunun 7 nci maddesinde ifade edildiği üzere Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri'dir. Önemine binaen bu organlar aşağıda detaylı bir biçimde incelenecektir.

3.2.1 Kalkınma Kurulu

5449 sayılı Kanunun 8 inci maddesi uyarınca kalkınma ajanslarında bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; 'bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere'[102] kalkınma kurulunun oluşturulacağı hükme bağlanmıştır. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususların kuruluş kararnamesi ile belirleneceği ise aynı maddenin 3 üncü fıkrasında düzenlenmiştir.

2008/14306 sayılı 'Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar'ın ekinde hangi illerin, kapsamında bulundukları kalkınma ajansının kalkınma kuruluna kaç tane üye göndereceği ile illeri temsil edecek kuruluşlar ile bunların temsilci sayıları (asil ve yedek olmak üzere iki ayrı tablo şeklinde) belirtilmiştir. Kanunun 8 inci maddesine göre kalkınma kurulu en fazla yüz üyeden oluşabilecektir. Bu sayısal çoğunluk da kalkınma kurullarının sık sık toplanmasını engellemektedir. Zira Kanun'da kalkınma kurulunun yılda en az iki defa toplanması gerektiği ifade edilmiş ve ajanslar kanuni zorunluluğun ötesinde kalkınma kurulu

[102] İsa Altınışık ve Hasan Sencer Peker, "Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ekonomik Önemi, Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Durumları", **Bütçe Dünyası Dergisi,** Sayı 34, 2010/2, s. 154.

toplantısı yapmama yolunu tercih etmektedir. Genel olarak yılda iki defa toplanmayla yetinildiği görülmektedir. [103]

Kalkınma Kurulu'nun görev ve yetkileri Kanun'un 9 uncu maddesinde zikredilmiştir. Buna göre kalkınma kurulunun görev yetkilerinden bazıları şu şekildedir:

a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.

Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri dikkate alındığında kurulun danışma organı olduğu anlaşılacaktır. Kalkınma kurulu, karar organı olan yönetim kuruluna tavsiye ve önerilerde bulunmakta ve ajansın çalışmalarını bu yolla yönlendirme işlevine sahip bulunmaktadır.[104]

Kalkınma Kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur(5449 sayılı Kanun m. 8/2). Bu dengeyi sağlamak üzere 'Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi Hakkında Karar'la belirlenen üyeliklere bakıldığında 2 ilden oluşan kalkınma ajanslarında %50 oranında illerin temsili, 4 ilden oluşan kalkınma ajanslarında %25 oranında illerin temsiline yer verildiği görülmektedir.

Kanımızca kurulun etkin ve verimli çalışmasını teminen üye sayısı azaltılmalı, toplanma sıklığı artırılmalı ve görüşlerinin uygulamayı yönlendirebilmesi

[103] Bu bilginin elde edilmesi için 26 kalkınma ajansının web siteleri incelenmiştir. İncelemede her ajansın yayımlamış olduğu sonuç bildirgeleri taranmış, kalkınma kurulu toplantılarına ilişkin duyurular incelenmiş ve sonuçta bu veri elde edilmiştir.

[104] Hasanoğlu, Aliyev, a.g.m., s. 96.

için gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.[105] Böylece kurulun daha faydalı kararlar almasının önü açılmış olacaktır.

3.2.2 Yönetim Kurulu

Ajansların en önemli organlarından birisi de karar organı olan Yönetim Kurulu'dur. Yönetim Kurulunun hangi üyelerden oluşacağı ajansın sorumluluk alanında olan illerin sayısı ile bağlantı kurularak belirlenmiştir. Buna göre Yönetim Kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde ise il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur.

5449 sayılı Kanunun 10 uncu maddesi uyarınca Ajansı yönetim kurulu başkanı temsil eder ve yönetim kurulunun başkanı validir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.[106]

Yönetim Kurulu başkanı Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 5 inci maddesi uyarınca genel sekreter görevlendirilinceye kadar harcama yetkilisi olarak görev yapma, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 16 ncı maddesi uyarınca düzenlenecek olan dış denetim sözleşmesini imzalama, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nin 17 nci maddesi uyarınca personel ile sözleşme imzalama, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 24 üncü maddesi uyarınca düzenlenecek mali destek sözleşmelerini imzalama, 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının eki Çalışma Usul ve

[105] Kalkınma Bakanlığı yetkilileri ile yapılan görüşmede görüşümüzde yer alan sıkıntılardan haberdar oldukları ifade edilmiş ve önümüzdeki dönemde yasa değişikliğinin konularından birisinin de bu konu olduğu dile getirilmiştir.

[106] Buradaki dönüşüm sağlanırken ilgili kalkınma ajansının kuruluş Kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarih esas alınmalıdır.

Esaslarının 16 ncı maddesi uyarınca yönetim kurulu toplantısı tarihini tespit etme gibi hususlarda önemli bir rol üstlenmiş olmaktadır.

Yönetim Kurulu Başkanı yukarıda sayılan ve mevzuatta sayılmış olan diğer yetkilerini 5449 sayılı Kanunun 11 inci maddesinin son fıkrası uyarınca sınırlarını açıkça belirtmek kaydıyla genel sekretere devredebilecektir.[107]

5449 sayılı Kanunun 11 inci maddesine göre Yönetim kurulunun görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

a) Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek.

b) Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Kalkınma Bakanlığı'na göndermek.

c) Ajans bütçesini onaylamak ve Kalkınma Bakanlığı'na göndermek.

d) Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak.

e) Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek.

Yönetim kurulunun yapısı düşünüldüğünde kalkınma ajansının esnek ve dinamik yapısına uygun bir yapılanma olmadığı göze çarpmaktadır. Özellikle birden fazla ilden oluşan kalkınma ajanslarında yönetim kurulu toplantısı gerçekleştirmek dahi başlı başına bir külfet olmakta ve her ay toplantı yapmak çoğu zaman mümkün olmamaktadır.[108] Yukarıda sayılan görev ve yetkileri göz önüne alındığında hızlı karar alma mekanizmaları olarak öngörülmüş olan ajans yapısına çok da uygun olmayan bir yapılanmanın öngörüldüğünün söylenmesi çok da yanlış olmayacaktır.

[107] İl Han Özay, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul 2002, s. 161.

[108] Burada 26 kalkınma ajansının web siteleri aracılığıyla yaptıkları yönetim kurulu toplantılarına ilişkin veriler kullanılmıştır. Esas olarak 2012 ve 2013 yılları dikkate alınmıştır. Kalkınma ajansı personelleri ile yapılan görüşmelerde bazı aylar hiç toplantı yapılmadığı, bazı kalkınma ajanslarında iki veya üç ayda bir toplantı yapılmasının mümkün olabildiği anlaşılmıştır. Örneğin Dicle Kalkınma Ajansı yaklaşık son 1 yıldır 2 ayda bir toplantı yapmaktadır. Özellikle fiziksel olarak birbirinden uzak olan bölgelerde yönetim kurulu üyeleri tarafından katılım düşük oranlarda kaldığından toplantıların gerçekleşemediği de tespit edilmiştir.

Yönetim kurulunun görev ve yetkilerini azaltarak bu görev ve yetkilerin bir kısmının Kanunla genel sekretere devredilmesi, yönetim kurulunun ise daha seyrek toplanması sağlanarak hem kamu kaynağının korunması hem de daha hızlı karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi kalkınma ajanslarının kuruluş felsefesi dikkate alındığında daha yerinde olacaktır.

3.2.3 Genel Sekreterlik

Genel sekreterlik Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir.

Genel sekreterin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

a) Yönetim kurulu kararlarını uygulamak.

b) Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak.

c) Ajans gelirlerini toplamak, 4 üncü maddeye göre belirlenecek usûl ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak.

d) Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek.

e) Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak.

f) Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmak.

Genel Sekreter aynı zamanda Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 5 inci maddesi uyarınca ajansın harcama yetkilisidir. Genel sekreter bu yetkisini kullanarak yukarıda sayılmış olan görevlerin yerine getirilmesi için gerekli olan harcamaları yetkisi dahilinde yapar. Bütçeden harcama yapılabilmesi genel sekreterin harcama yetkilisi sıfatıyla harcama talimatı vermesine bağlıdır.[109]

[109] Metin Erdem, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, Ekin Yayınevi, Ankara 2006, s. 36.

Kalkınma ajanslarının dinamik yapısı[110] dikkate alındığında genel sekreterliğin konumunun biraz daha farklılaştırılmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Yönetim kurulunun görev ve yetki alanındaki bir takım iş ve işlemlerin genel sekretere devredilmesi hızlı karar alma ve uygulamayı da beraberinde getirecektir. Bu sayede kalkınma ajansları daha hızlı karar alıp bunları vakit kaybetmeksizin uygulayabilecek bir yapıya kavuşacaktır.

3.2.3.1 Genel Sekreterin Nitelikleri

5449 sayılı Kanuna göre Genel sekreter olarak istihdam edileceklerin aşağıda belirtilen niteliklere sahip olmaları şarttır:

a) Hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmak.

b) Ajansın faaliyet alanına giren konularda yeterli bilgi ve deneyime sahip; uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl fiilen çalışmış olmak.

c) Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı[111]nda İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip olmak.

3.2.3.2 Genel Sekreterin Göreve Başlama Usulü

Genel sekreterin göreve başlaması için 5449 sayılı Kanunda herhangi özel bir usul belirlenmiş değildir. Ayrıca 5449 sayılı Kanun'a 2014 yılında eklenen bir madde ile genel sekreterin Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya

[110] 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde kalkınma ajanslarının bu özelliği detaylı olarak ifade edilmiştir. Konuyla ilgili olarak ayrıca bkz. Müzeyyen Eroğlu ve Melike Kum, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 35 2010, s. 177.

[111] 'Yabancı Dil Bilgisi Seviye Belirleme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 14 üncü maddesinde yer alan ' *İlgili mevzuatta Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavına yapılan atıflar Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavına yapılmış sayılır*.' hükmü uyarınca buradaki ifade 'Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı' olarak anlaşılmalıdır.

Kalkınma Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından görevlendirileceği hükme bağlanmıştır. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 7 nci maddesinde ise "Genel Sekreter, Yönetim Kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığının[112] onayı ile görevlendirilir. Bakanlığın Yönetim Kurulu tarafından sunulan adayı Genel Sekreter olarak uygun bulmaması halinde Yönetim Kurulu, bir başka kişiyi Ajans Genel Sekreteri olarak Bakanlığa teklif eder." hükmüne yer verilerek genel sekreterin göreve başlaması için belirlenen usul ifade edilmiştir.

Yönetim kurulu bu seçimi yaparken usullerini kendisinin belirleyeceği bir yarışma sınavı yapabilecektir. Bu sınav yazılı ve sözlü olabileceği gibi sadece sözlü olarak da yapılabilecektir. Yönetim kurulu Kanun'da yazılı şartları sağlayacak bir genel sekreter seçmek amacıyla genel sekreter alım ilanı yayınlayabilecek veya bu şartları haiz olduğu üyelerce bilinen kişiler arasından birisi seçilerek Bakanlığa bildirilebilecektir.

Bakanlık kendisine bildirilen genel sekreter adayını uygun görüp görmemekte takdir yetkisine sahiptir. Tabi burada da uygun görme veya görmemeye ait iradeyi ortaya koyacak olan idari işlemin hukuka uygun olması[113], idari işlemin kamu yararına uygun olması gerekecektir.[114]

Kanunun 18 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan 'Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en

[112] 641 sayılı 'Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 43 üncü maddesinde yer alan '*Devlet Planlama Teşkilatına veya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına yapılan atıflar Kalkınma Bakanlığına ..... yapılmış sayılır.*' hükmü uyarınca Müsteşarlığa yapılan atıf Kalkınma Bakanlığı'na yapılmış sayılacaktır.

[113] Ahmet Emrah Akyazan, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara 2009, S. 85, s. 230 vd.

[114] İbrahim Gül, "Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı", **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara S. 2014/2, s. 537 vd.

geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar.' hükmü uyarınca kamu kurumunda çalışan bir kişi gerekli şartları sağlaması halinde Bakanlığa yönetim kurulunca bildirilebilecek ve Bakanlık onayını müteakip mensubu bulunduğu kurumdan alınacak muvafakat ile ilgili ajans ile iş akdi imzalayarak göreve başlayabilecektir.

Bakanlık tarafından; yönetim kurulunca bildirilen adayın uygun görülmesinin ardından yönetim kurulu tarafından İş Kanununa uygun olarak düzenlenecek iş akdi karşılıklı olarak imzalanarak genel sekreter göreve başlayacaktır.

3.2.3.3 Genel Sekreterliğe Bağlı Çalışma Birimleri

Çalışma birimleri genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulunun onayı ile genel sekreterlik bünyesinde kurulur ve Kalkınma Bakanlığına bildirilir. Çalışma birimlerinin sayısı 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının eki 'Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları' nın 20 nci maddesi uyarınca beşten fazla olamaz. Burada belirlenmiş olan çalışma birimlerine yatırım destek ofislerinin dâhil olup olmadığı uygulamada bir süre tartışılmıştır. Yatırım destek ofislerinin bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilmemesi özellikle yatırım destek ofisi koordinatörünün statüsünün belirlenmesinde yol gösterici olacak niteliktedir.

Beş ve altı ilden müteşekkil olan kalkınma ajansları göz önüne alındığında çalışma birimlerine yatırım destek ofislerinin dâhil olmadığı doğrudan anlaşılabilecektir. 'Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar[115]'ın 2 nci maddesinin 2 nci fıkrası ile değişik 'Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları' nın 20 nci maddesinin 1 inci fıkrasının 2 nci cümlesi uyarınca çalışma birimlerinin sayısı; yatırım destek ofisleri hariç olmak üzere, beşi geçemeyecektir. Burada getirilen hükmü etraflıca incelemek yerinde olacaktır.

[115] 31/05/2013 tarih ve 28663 sayılı Resmi Gazete.

Getirilen hüküm "Yatırım destek ofisleri hariç olmak üzere, çalışma birimlerinin sayısı beşi geçemez." şeklindedir. Hükmün lafzından[116] yatırım destek ofislerinin de çalışma birimi olduğu ve ilgili kalkınma ajansının yatırım destek ofisleri haricinde kalan çalışma birimlerinin sayısının beşi geçemeyeceği anlaşılmaktadır. Buna göre örneğin 4 ilden oluşan bir kalkınma ajansında çalışma birimi sayısı yatırım destek ofisleri ile birlikte düşünüldüğünde 9 (dokuz) u geçemeyecek; 6 ilden oluşan bir kalkınma ajansında ise çalışma birimi sayısı yatırım destek ofisleri ile birlikte düşünüldüğünde 11 (onbir) i geçemeyecektir.

Yatırım destek ofislerinin çalışma birimi sayılmasının yatırım destek ofisi koordinatörünün statüsüne yapacağı etki ise ilgisinden ötürü gerçekleştirme görevlileri ile ilgili kısımda ele alınacaktır.

3.2.3.4 Çalışma Birimleri Arasındaki İşbölümü ve Çalışma Birim Başkanları

Çalışma birimleri arasındaki işbölümünün, genel sekreter tarafından belirlenerek yönetim kurulunun onayına sunulacağı ve Kalkınma Bakanlığına bildirileceği ile çalışma birimi başkanlarının, uzman personel arasından genel sekreterin teklifi ve yönetim kurulu kararı ile belirleneceği mezkûr Kararda belirtilmiştir.

Ancak çalışma birim başkanlarının hangi usulle belirleneceği kalkınma ajansları mevzuatında belirlenmiş değildir. Bu durum uygulamada bir takım sıkıntılar doğurmaya müsaittir. Burada birim başkanlarının seçilmesi için herhangi bir ön şart veya kriter seti tanımlanmış değildir. Genel sekreterin takdir yetkisi çerçevesinde birim başkanları belirlenmekte ve yönetim kurulu tarafından onaylanarak anılan belirleme yürürlüğe girmektedir. Burada genel sekreter ve yönetim kurulunun takdir yetkisinin hukuka uygun kullanımını[117] tesis etmeyi bir nebze garanti altına almak için ön şart veya kriter setine duyulan ihtiyaç açıktır.

[116] Necip Bilge, **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Yayınevi, Ankara 2008, s. 202; Enver Bozkurt, **Hukukun Temel Kavramları**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 86.
[117] Akyazan, a.g.m., s. 230; Gül, a.g.m., s. 538.

Genel sekreterin hukuka aykırı davranması durumunda uzman personelin hakkını araması da pek mümkün gözükmemektedir. Çünkü ajans personeli iş akdine dayalı olarak çalışmakta[118] ve örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan devlet memurları gibi bir takım güvencelere sahip bulunmamaktadır. Dolayısıyla iş akdinin zayıf tarafında bulunan işçi konumundaki uzman personelin, genel sekreter tarafından hukuka aykırı bir işlemle çalışma birim başkanı belirlemesine karşı koyması mümkün gözükmemektedir. Bu durumun uzun vadede iş ortamındaki huzuru kaçırması, objektif kriterlerin bulunmadığı bir hiyerarşi oluşturmak suretiyle ajansların çalışma ortamını zedeleyeceği ve hepsinden önemlisi ajanslar içerisinde personelin yükselmeye tabi olmaması sonucunu doğuracak niteliktedir.

Çalışma birim başkanlığı ajanslar içerisinde hiyerarşik bir makam olarak genel sekreter ile uzman ve destek personel arasında bulunmaktadır. Birim amiri konumundan dolayı çalışma birim başkanlarının ücreti uzman personele göre farklılık arz etmektedir. 5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesine göre ajans personel ücretleri Yüksek Plânlama Kurulu tarafından belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak şartıyla yönetim kurulu kararıyla tespit edilmektedir. Uzman personel için Yüksek Plânlama Kurulu tarafından en son belirlenmiş olan ücret aralığı 3.850,00-TL–4.950,00-TL iken çalışma birim başkanları için belirlenen ücret aralığı 4.725,00-TL-6.300,00-TL'dir[119]. Bu sebeple yukarıda belirtilmiş olan hukuka aykırılık durumu ajans personelinin özlük haklarını ciddi bir şekilde etkileyecek niteliktedir.

Kanaatimizce çalışma birim başkanı olarak genel sekreterlik tarafından yönetim kuruluna önerilecek kişinin seçiminde belirli şartların mevzuat tarafından konulması yerinde olacaktır. Aşağıda sayılan kriterlerden bazılarının seçilerek çalışma birim başkanı olarak atanmanın koşulları mevzuata dercedilmelidir:

---

[118] Ajans personeli iş ilişkisinin zayıf tarafını temsil edeceği için bu güçlükten bahsedilmektedir. İşçi iş ilişkisinde daha güçsüz konumda olan taraftır. Zaten İş Hukukunun ortaya çıkış sebepleri arasında da bu durum bir argüman olarak ortaya atılmaktadır. Konuyla ilgili detaylı bilgi için bkz. Sarper Süzek, **İş Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008, s. 18 vd.

[119] 28/05/2014 tarihli Yüksek Planlama Kurulu kararı gereğince bu ücretler kamu görevlilerine yapılacak artışlar oranında ve herhangi bir işleme gerek kalmadan artacaktır. 15/01/2012 tarihinden sonra göreve başlayan personel için ücret verisi detayına girilmemiş olup orada da uzman ile birim başkanı arasında ciddi bir farkın mevcut olduğu ifade edilebilir.

- İlgilinin ajansta çalışmış olduğu süre,
- İlgilinin ajansta göreve başlamadan önce kamuda veya özel sektörde geçirmiş olduğu süreler,
- İlgilinin yüksek lisans yapmış olma durumu,
- İlgilinin doktora unvanına sahip olması,
- İlgilinin yabancı dil seviyesi,
- İlgilinin ikinci yabancı dil bilmesi,
- İlgilinin ajans tarafından yapılacak birim başkanlığı sınavından yeterli puan almış olması,

Çalışma birim başkanlarının objektif kriterlerle göreve gelmesi Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 22 nci maddesi anlamında da önem arz etmektedir. Personel Yönetmeliğinin 22 nci maddesinde 'Personelin görev yeri, Ajans içinde Yönetim Kurulu tarafından tespit edilecek benzer işleri yürütmek için muvafakatı aranmaksızın, unvan ve müktesep hak ücreti saklı kalmak kaydıyla, Genel Sekreter tarafından değiştirilebilir.' hükmü yer almaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere çalışma birim başkanı unvanına sahip olan bir personel artık bu görevden alınarak görev yeri değiştirilse dahi unvan ve müktesep hak ücreti saklı kalacağı için bu unvanı korumaya ve müktesep hak ücretini almaya devam edecektir. Bu bakımdan bu unvana sahip olacak kişilerin seçimi objektif kriterlere bağlanmalı ve genel sekreterin takdir yetkisi kamu yararı gözetilerek kısıtlanmalıdır.

3.2.3.5 Gerçekleştirme Görevlisi

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesine göre bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için; desteklenen proje ve faaliyetin ya da iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi, gerçekleştirme görevlisi tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Mezkûr Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre ise gerçekleştirme görevlisi, çalışma birimlerinin harcama yetkilisine doğrudan bağlı yöneticisidir. Bu maddede

ifadesini bulan yönetici ilgili çalışma biriminin birim başkanıdır. Burada gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğu göz önüne alındığında harcama yetkilisi ile birlikte sorumlu olacaklarını gözden kaçırmamak gerekir.[120]

Harcama yetkilisinin, yazılı olarak sınırlarını açıkça belirlemek ve ajansın yılı bütçesinde gösterilen tutarı geçmemek kaydıyla, harcama yetkisini, birim yöneticilerine devredebileceği aynı yönetmeliğin 5 inci maddesinde ifade edilmiştir. Harcama yetkisinin devredilmesi[121], yetkiyi devredenin sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Burada çalışma birim başkanların harcama yetkilisinden usulünce yetki aldıktan sonra ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde harcama yapabilecekleri sonucu doğmaktadır.

'Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar'ın[122] 2 nci maddesinin 2 nci fıkrası ile değişik 'Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları' nın 20 nci maddesinin 1 inci fıkrasının 2 nci cümlesi uyarınca çalışma birimlerinin sayısı; yatırım destek ofisleri hariç olmak üzere, beşi geçemeyecektir. Bu hükümden anlaşılacağı üzere artık yatırım destek ofisleri de çalışma birimi sayılacak ve yatırım destek ofisi koordinatörleri de doğrudan çalışma birim başkanı statüsünde olacaktır.

Getirilen bu hükmün en önemli sonucu da Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 7 nci maddesi uyarınca artık yatırım destek ofisi koordinatörünün de çalışma birim başkanı gibi gerçekleştirme görevlisi sayılmasıdır.[123] Bu sayede yatırım destek ofisi koordinatörleri de gerçekleşme

---

[120] Fehmi Başaran, "5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştay'a Karşı Sorumlulukları", **Dış Denetim Dergisi**, S.1 2010, s. 44.

[121] Daha detaylı bilgi için bkz. Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Ankara 2006, S. 63, s. 27.

[122] 31/05/2013 tarih ve 28663 sayılı Resmi Gazete.

[123] Anılan değişiklik öncesinde Yatırım destek ofisleri birer çalışma birimi olmadığından ilgili ofislerin koordinatörleri de birim başkanı statüsünde değildi. Bu yüzden koordinatörlerin gerçekleştirme görevlisi sıfatı bulunmamaktaydı. Dolayısıyla Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 5 inci maddesinde yer alan ' *Harcama yetkilisi, yazılı olarak sınırlarını açıkça belirlemek ve Ajansın yılı bütçesinde gösterilen tutarı geçmemek kaydıyla, harcama yetkisini, birim yöneticilerine devredebilir*.' hükmü kapsamında kendilerine harcama yetkisinin devredilmesi mümkün değildi. Ancak değindiğimiz değişiklik sonrası çalışma birim başkanı statüsüne geçmişlerdir.

görevlisi olarak ajans merkez birimlerine ihtiyaç duymadan satın alma işlemlerinde gerçekleşmeleri sağlayarak ihtiyaç duydukları satın almaları yapabilecektir.

3.2.4 Yatırım Destek Ofisleri

Ajansın kurulu bulunduğu bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri[124] teşkil edileceği ve yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısının, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayının, yönetim kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığının onayı ile artırılabileceği 5449 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde belirtilmiştir. Bu madde hükmü uyarınca yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur ve yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkilerinden bazıları şunlardır:

a) Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek.

b) İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.

c) Başvurular hakkında ön inceleme yapmak.

d) 4 üncü madde uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak.

'Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği' ile yatırım destek ofislerinin görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları detaylı olarak tespit edilmiştir. Bu Yönetmeliğin âmir hükümlerinden 5 inci madde, yatırım destek

[124] 5449 sayılı Kanunun hazırlık çalışmalarında yatırım destek ofisleri yerine 'tek durak ofis' ibaresi kullanılmışken yasanın Genel Kurul'da kabul edilen halinde yatırım destek ofisi ibaresi uygun görülmüştür. Ahmet Tamer, **Kalkınma Ajansları Mevzuatı**, Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s. 22.

ofislerinde birisi koordinatör olmak üzere en az üç personelin görev yapmasını hüküm altına almaktadır. Özellikle personel sayısı bakımından sıkıntı çeken ve birden fazla ilden oluşan kalkınma ajanslarında bu hükmün uygulanmasında sıkıntıların oluşması muhtemel gözükmektedir.

3.3 AJANSLARIN PERSONEL YAPISI

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesine göre ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Buradan açıkça anlaşılacağı üzere ajans personeli iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilecektir. Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 sayılı kararında da açıkça belirtildiği üzere kalkınma ajansları kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlardır. Kamu kurumlarında çalışan personelin genel itibariyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olduğu bilinen bir gerçektir. 5449 sayılı kanunun genel gerekçesinde ajans personelinin iş mevzuatına tabi olması ile ilgili olarak şu gerekçeler ifade edilmiştir:

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

Kanunun gerekçesinde ifade edilmiş olan esnek yapıya kavuşulabilmesi açısından personel rejiminin bu şekilde belirlenmiş olması kanımızca da isabetlidir. Lakin çalışanların performanslarının[125] denetlenmesi hususu uygulamada bazı sıkıntıları beraberinde getirmiştir. 5449 sayılı Kanuna dayalı olarak çıkarılmış olan ikincil mevzuat; performansın ne şekilde yapılacağı, hangi kriterlerin esas alınacağı, performans değerlendirmelerinin ücret ve diğer mali ve sosyal haklara ne şekilde etki

[125] Performans ölçümü ve denetlemesi alanında detaylı çalışma ve model önerisi için bkz. Selin Metin Camgöz ve Nurdan Alperten, "360 Derece Performans Değerlendirme ve Geri Bildirim: Bir Üniversite Mediko-Sosyal Merkezi Birim Amirlerinin Yönetsel Yetkinliklerinin Değerlendirilmesi Üzerine Pilot Uygulama Örneği", **Yönetim ve Ekonomi**, C. 13 S. 2, Manisa 2006, s. 192 vd.

edeceği vb. hususları düzenlemiş değildir. Böyle olunca da performans uygulamaları ajansların bireysel uygulamalarına kalmış görünmektedir.

Uygulamada bazı ajanslarda performans sisteminin işletildiği bazı ajanslarda ise sağlıklı bir şekilde işletilmediği bilinmektedir. Ajansların iş yükü analizleri yapılmadan sağlıklı bir performans sisteminin işletilmesi de mümkün gözükmemektedir. Ajanslarda bazı birimler araştırma, strateji geliştirme, programlama ve plânlama gibi uzun süreli çalışma gerektiren işlerle uğraşmakta, bazı birimler ise tüm süreçleri mevzuatta tanımlanmış olan mali destek programlarını yürütme ve bu kapsamda verilen desteklerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması gibi belirli sürelerde yoğunlaşan, dönemsel iş yükü ağır basan nitelikte işler yapmaktadır. Hal böyle olunca iş yükü analizlerinin[126] tüm birimlerin yaptıkları farklı türlerden işler göz önüne alınarak kapsayıcı bir şekilde yapılması gerekmektedir.

5449 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde yer alan ajansların ülke düzeyinde koordinasyonunun sağlanması bakımından Kalkınma Bakanlığı tarafından asgari kriterleri belirlenmiş ve detayları bölgelerin yerel dinamikleri ve özel şartları da göz önüne alınarak ilgili ajanslar tarafından belirlenecek ve modern yaklaşımlarla uyumlu[127] bir performans sisteminin oluşturulması bu eksikliği ortadan kaldıracak kapsayıcı bir çözüm olarak ortaya konulabilir. Bu çözüm hem ulusal düzeyde birbirine yakın faaliyetler yürüten ajanslar arasında eşgüdümü sağlayacak hem de zaman ve maliyet etkin bir sonuç olarak karşımıza çıkacaktır.

3.4 İSTİHDAM USULLERİ

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesine göre ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri

[126] Örnek bir iş yükü analizi çalışması için bkz. Metin Dağdeviren, Ergün Eraslan ve Mustafa Kurt, "Çalışanların Toplam İş Yükü Seviyelerinin Belirlenmesine Yönelik bir Model ve Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Ankara 2005, C. 20, S. 4, s. 518 vd.

[127] Levent Bayram, "Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi**, Ankara 2006, S. 62, s. 47.

yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslar-arası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek-öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yüksek öğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı[128]nda İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.

3.4.1 Uzman Personel ve İç Denetçi

Uzman personel Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde; ajansın özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işlerini yapmakla görevli personeli olarak tanımlanmıştır. Gerçekten de ajansların hem 5449 sayılı Kanunda sayılan görevlerini yerine getirirken hem de bu Kanuna bağlı olarak çıkarılan ikincil mevzuat hükümlerinin uygulanması sırasında uzman personele ihtiyaç duyulacağı açıktır. 5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin 1 inci fıkrasının son cümlesinde 'sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.' hükmü getirilmek suretiyle destek personel sayısına sınırlama getirilmiş ve ajansın büyük bir kısmının uzman personelden teşkil olacağı madde hükmünün mefhum-u muhalifi[129] ile ifade edilmiştir. Yine aynı Yönetmelikle; iç

[128] 'Yabancı Dil Bilgisi Seviye Belirleme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 14 üncü maddesinde yer alan ' *İlgili mevzuatta Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavına yapılan atıflar Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavına yapılmış sayılır*.' hükmü uyarınca buradaki ifade 'Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı' olarak anlaşılmalıdır.

[129] Enver Bozkurt, a.g.e., s. 55; Kavram, ilgili eserde şu şekilde tanımlanmaktadır: 'Bir durum ya da ilişkiyi düzenleyen kanun, kural olarak düzenleme yaptığı alanlarda uygulanır. Başka bir deyişle düzenleme konusu yapılan durum ya da ilişki dışında kalan diğer tüm durumlar, ilgili düzenlemenin hukuki sonuçlarına tabi olmazlar. Böylece kanun koyucu belirli bir konuda düzenleme alanını sınırlamakta, düzenlemediği alanı ise bu kuralın dışında bırakmaktadır. Böylece düzenleme dışı bırakılan durum ya da ilişki için ayrıca kural konulmasından; gerekse tekrardan kaçınılmaktadır.'

denetçinin ajansın faaliyetlerini, hesaplarını, işlemlerini ve performansını iç denetime tabi tutacağı hükme bağlanmıştır.

Ajanslarda uzman personel ve iç denetçi istihdamına önem verilmiş ve uzman personel olabilmenin şartları 5449 sayılı Kanunda açıkça sayılmıştır. Buna göre ajanslarda iç denetçi ve uzman olabilmek için Kanunda sayılı olan alanlarda lisans düzeyinde mezun olma şartı aranacaktır. Kanunda mezun olunacak alanlar sınırlı sayıda sayıldığı için bu alanların dışından mezun olanların uzman ya da iç denetçi pozisyonunda istihdamı mümkün olmayacaktır.

Burada Kanunda sayılan alanlarda yüksek lisans yapmış ancak lisans eğitimini Kanunda sayılmayan alanların birisinde tamamlamış olanların durumunun ne olacağı sorusu akıllara gelebilir. Böyle bir durumda lafzî yorum yapılacak olursa Kanun metninde ‘en az lisans düzeyinde’ gibi bir ifade yer almayıp ‘lisans düzeyinde’ mezun olma şartı arandığından bu soruya olumsuz yanıt vermek gerekecektir.

3.4.2 Destek Personel

Destek personel ‘Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği’nde; ajansın; sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemler gibi işlerini yürüten personel olarak ifade edilmiştir. 5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesine göre Ajanslarda istihdam edilecek destek personeli, uzman ve iç denetçi istihdamında olduğu gibi ilgili ajans tarafından sözlü sınav şeklinde yapılacak yarışma sınavı ile belirlenir.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği’nin 10 uncu maddesi ile uzman personel için öngörülmüş olan ön şartlar destek personel için öngörülmüş değildir. Personel Yönetmeliği’nin 9 uncu maddesinde yer alan ‘Yarışma sınavına katılma şartları, Ajanstaki boş pozisyonların unvan ve sayıları ile öğrenim dalları, son başvuru tarihi ile başvuru yeri, başvuruda istenecek belgeler, yarışma sınavının içeriği, yeri ve zamanı ile gerekli görülen diğer hususlar, Genel Sekreterin görüşü alınmak suretiyle Yönetim Kurulunca karara bağlanarak, başvuru tarihinden en az 20 gün önce Ajansın kurulduğu bölgedeki illerin her birinde mahalli bir gazetede ve

ayrıca ulusal bir gazete ile Ajansın internet sitesinde ilan edilir.' hükmü uyarınca ilgili ajansın yönetim kurulu tarafından belirlenecek şartlarla destek personeli istihdamı gerçekleştirilecektir.

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesi uyarınca sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

3.5 KAMU KURUMLARINDAN AJANSLARA GEÇİŞ

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kendi istekleri ve kurumlarının muvafakatiyle ajanslarda genel sekreter, iç denetçi veya uzman olarak istihdam edilebilecekleri hüküm altına alınmıştır. Kanunun 18 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında "Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bunların kurumlarıyla olan ilişkileri iş akdinin yapılmasıyla son bulur. Bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal haklar yapılacak iş akdi ile belirlenir. Bu şekilde istihdam edilenler, ajanstaki görevleri sona erdiğinde, öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanırlar ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılırlar. Ancak, bu kişilerin atanmalarında, önceki kurumlarındaki idarî unvanlar dikkate alınmaz. Bu fıkra uyarınca önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir. Bu durumda kıdem tazminatları ödenmez ve bu süreler emeklilik ikramiyesinin hesabında dikkate alınır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz." hükmü yer almaktadır.

Bu hüküm uyarınca kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan ve bu Kanunda belirtilen şartları taşıyan kişiler kurumlarının muvafakatini[130] almak kaydıyla ajanslarda genel sekreter, iç denetçi ve uzman personel olarak istihdam edilebilecektir. Kanun metninde bu hüküm kapsamında ajanslara geçişi yapılabilecek kadrolar tahdidi bir şekilde sayıldığından kamu kurumlarında çalışanlar bu Kanundaki şartları taşısalar ve kurumlarının muvafakati olsa dahi ajanslarda destek personel olarak istihdam edilmeleri mümkün olmayacaktır. Bu hüküm kapsamında ajansta göreve başlayan kişinin kurumu ile olan ilişkisi ajans ile imzalayacağı iş akdi ile son bulacaktır.

Bu şekilde istihdam edilenlerin ajanstaki görevleri sona erdiğinde[131], öğrenim durumları, hizmet yılı ve unvanları dikkate alınarak önceki kurumlarında kariyerlerine veya durumlarına uygun boş bir kadro veya pozisyona en geç üç ay içinde atanacakları ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın en geç bir ay içerisinde göreve başlatılacakları hüküm altına alınarak gülü bir koruma sağlanmıştır. Bu sayede kamu kurumlarında tecrübe kazanmış kişilerin memuriyetleri ile olan bağları tam anlamıyla koparılmadan bu tecrübelerden ajansın yararlanmasının önü açılmıştır. Bu durum 5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin gerekçesinde 'Diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelin de ajansta istihdam edilebilme imkânı bulunmaktadır. Bu yolla, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan, özellikle bölgesel gelişme ve proje yönetimi konularında tecrübesi olan personelden de faydalanma imkânı doğmuş olacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarında ajansın ihtiyaç duyduğu nitelikli personelin ajanslarda çalışmalarını özendirmek amacıyla, ajanstan ayrıldıktan sonra eski kurumlarına dönebilme imkânı sağlanmaktadır.' şeklinde ifadesini bulmuştur.

[130] Konu ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Mustafa Avcı, "Türkiye'de Memurları Naklen Atama İşleminin Unsurları Bakımından İdarenin Takdir Yetkisi", **Erdal Onar'a Armağan**, Ankara 2013, s. 600 vd.

[131] Süzek, a.g.e., s. 448 vd.

3.6 PERSONELİN MALİ VE SOSYAL HAKLARI

5449 sayılı Kanunun 18 inci maddesinde; genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının Yüksek Plânlama Kurulu[132] kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 11 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (c) bendinde ise ".... kalkınma ajansları ... kadro ve pozisyonlarına ilk defa veya yeniden atanan genel müdür, genel sekreter, genel müdür yardımcısı ve genel sekreter yardımcısı unvanlı personel ile uzman unvanlı meslek personeline, ilgili mevzuatı uyarınca ödenen her türlü maaş, aylık, ücret, ek ücret, prim, zam, tazminat, ikramiye, fazla çalışma ücreti, kâr payı ve her ne ad altında olursa olsun yapılan diğer ödemeler ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan bütün ayni ve nakdi ödemelerin bir aylık toplam net tutarı; genel müdür ve genel sekreterler için bakanlık genel müdürü, ... uzman unvanlı meslek personeli için Başbakanlık uzmanlarına mevzuatında kadrosuna bağlı olarak mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılması öngörülen ödemelerin bir aylık toplam net tutarını geçemez." hükmü yer almaktadır.

Bu iki düzenleme göz önüne alındığında kalkınma ajanslarında 15/01/2012 tarihinden önce ve sonra istihdam edilmiş olmasına bakılarak iki farklı ücret rejimine tabi personelin bulunduğunu ifade etmek gerekecektir. 28/05/2014 tarih ve 2014/8 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararı ile her iki rejime tabi personelin özlük hakları ile ilgili olarak kapsamlı ve her yıl özlük hakları ile ilgili yeni bir karar beklentisi oluşturmayacak bir düzenleme yapılmıştır.[133]

Anılan kararın 3 üncü maddesi hükmü aşağıdaki şu şekildedir: '15/01/2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01/01/2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere

[132] 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 22 nci maddesine göre Yüksek Planlama Kurulu, Başbakanın başkanlığında toplanır ve Kalkınma Bakanı, Başbakanın belirleyeceği diğer bakanlar ile Başbakan'dan oluşur.

[133] İlgili kararda yer alan '*Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır*.' ifadesi ile bu sürekliliğin sağlanması amaçlanmıştır.

aşağıda[134] belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespitte kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır.'

Anılan Kararın 4 üncü maddesinde ise '15/01/2012 tarihinden itibaren kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları bakımından; alt limit olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10/09/2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili hükümlerinde belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar (emsal kadrolara tanınan doğum, ölüm, giyecek ve yiyecek yardımları ile aile yardımı ödeneği ve yabancı dil tazminatı gibi) toplamının yüzde doksanı, üst limit olarak ise anılan mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar toplamı esas alınır. Söz konusu hak ve yardımlardan yararlanma koşulları ve yararlanmaya ilişkin usuller konusunda, emsal kadrolar için uygulanan esaslar geçerlidir. Bu hüküm 15/01/2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulanır.' hükmü yer almaktadır.

Burada 15/01/2012 tarihinden sonra istihdam edilen personelin ücretleri bu tarihten önce istihdam edilen personele göre aşağıda kalmaktadır. Bu durumun hem kurum içi dengeler açısından hem de ajansın istihdam edeceği personelin nitelik ve niceliğini etkileyeceği ifade edilebilir.

Eşit işe eşit ücret ilkesi göz önüne alınarak merkez teşkilatındaki kadrolar ile kalkınma ajansları kadrolarının ücret olarak birbirine eşitlenmesi öngörülmüştür. Bu durumda birçok bakanlığın teşkilatının Ankara'da bulunduğu göz önüne alındığında aynı ücret koşullarına sahip olunduğunda nitelikli personelin özellikle görece daha az gelişmiş bölgelerdeki kalkınma ajanslarını tercih etmeyecekleri açıktır. Çünkü daha az gelişmiş bölgelerde aynı ücretleri alarak çalışmak ve bunun üzerine de memuriyetin sağladığı hemen hemen hiç bir ayrıcalıktan yararlanamamak kişilerin tercih edeceği bir yol olmaktan uzaktır.

[134] Bu tutarlar ilgili karar uyarınca kamu görevlilerinin ücretlerindeki artışla birlikte değişeceğinden ücret tablosu eklenmemiştir.

Ayrıca hukuki olarak da yapılan belirleme bir çok sıkıntıyı içerisinde barındırmaktadır. Anılan hüküm sonrasında kalkınma ajansları arasında bir çok tereddütlü durum ortaya çıkmış ve bu sorunların çözümü ajanslar arasında farklılık göstermektedir. Bu olumsuzluk ve tereddütlü hususlara bir kaç örnek verelim (bu hususlar Kalkınma Bakanlığı tarafından Maliye Bakanlığı'na sorulan görüş yazılarında da yer almaktadır):[135]

a) 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (madde 18) gereğince kalkınma ajansları personelinin herhangi bir kadro veya dereceye bağlı olmadığı (iş akdine göre çalıştığı) düşünüldüğünde, 15/01/2012 tarihinden sonra kalkınma ajanslarında uzman personel veya iç denetçi olarak istihdam edilen/edilecek kişilerin aylık ücretlerinin tespiti bakımından, hangi kadroya bağlı (kaçıncı derece ve kademedeki) Başbakanlık uzmanının ve iç denetçi kadrosunun emsal alınacağı; yine aynı şekilde 15/01/2012 tarihinden sonra kalkınma ajanslarında destek personeli olarak istihdam edilen/edilecek kişilerin aylık ücretlerinin tespiti bakımından, 05/12/2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararının eki listede gösterilen unvanlardaki kişilerden hangi kadroya bağlı (kaçıncı derece ve kademedeki) kişilerin emsal alınacağı;

b) 05/12/2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararında (m.3/2) geçen "hizmet süresi" kavramının nasıl anlaşılması gerektiği, bu kavramın özel sektörde geçen süreleri kapsayıp kapsamadığı, kapsayacak ise kamuda çalışma ile aynı şekilde kabul edilip edilmeyeceği; yine bu çerçevede kamuda çalışmakta iken kalkınma ajanslarına geçen personel bakımından kamuda geçen önceki sürelerin hizmet süresinden sayılıp sayılmayacağı; öte yandan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda çeşitli nedenlerle (yüksek lisans, doktora derecesi gibi) kademe/derece ilerlemesi öngörülen durumların (çalışılmış gibi sayılan ve intibakta değerlendirilen sürelerin) ajans personeli için dikkate alınıp alınmayacağı; alınacaksa hangi esaslar üzerinden uygulamanın yürütüleceği; bunun dışında 15/01/2012 tarihinden önce bir Ajansta çalışan personelin, anılan tarihten sonra başka bir Ajansta göreve başlaması halinde önceki Ajansta geçirdiği hizmet sürelerinin, kendisine verilecek ücretin

[135] Kalkınma Bakanlığı'nın 24/12/2012 tarih 7032 sayılı yazısı ile 30/06/2013 tarih ve 3278 sayılı yazısı.

tespitinde dikkate alınıp alınamayacağı; yine daha önce Ajansta Destek Personeli olarak çalışan bir kişinin 15/01/2012 tarihinden sonra Uzmanlık Yarışma sınavını kazanarak Uzman Personel olması halinde destek personel olarak geçirdiği sürenin hizmet sürelerinden sayılıp sayılamayacağı,

c) 15/01/2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilmiş olan personel bakımından, önümüzdeki dönemde 5449 sayılı Kanun (m.18/6) gereğince çıkarılacak Yüksek Planlama Kurulu kararlarında tavan sözleşme ücretinin artırılıp artırılamayacağı,[136]

d) Kalkınma ajansında 15/01/2012 tarihinden sonra istihdam edilmiş olan bir personele emsali memurun ücretinin verildiği varsayımında ilgili personelin o ay içerisinde fazla mesai yapması durumunda (emsal kadro ücretini geçemeyeceğinden hareketle) İş Kanunu'nun fazla çalışmaya ilişkin hükümleri[137] karşısında ne şekilde hareket edilmesi gerektiği,[138]

konuları açıklık getirilmesi elzem ve bazıları da işçi ve memur olmaktan kaynaklanan farklardan ileri geldiğinden çözümü zorlama yoluyla dahi zor bulunabilecek hususlardır.

Yukarıda açıklanan nedenler ile kalkınma ajansları kanununun genel gerekçesinde yer alan hedeflerin yerine getirilebilmesi için kalkınma ajansları personelinin ücret politikası memurlara endekslenmekten kurtarılmalı, 5449 sayılı Kanunun öngördüğü şekilde Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenen aralıklarda karar verme yetkisi yönetim kurullarına bırakılmalı, Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirli bir endekse bağlanarak enflasyon karşısındaki gerilemenin önüne geçilmesi ve 5449 sayılı Kanunda yer alan görevlerin yerine getirilebilmesinin

[136] Kanımızca bu hususa engel teşkil edecek herhangi bir durum söz konusu değildir. Çünkü 5449 sayılı Kanun ilgili personelin ücretlerinin Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla belirlenen aralıklarla kalmak kaydıyla Yönetim Kurullarınca belirleneceğini hüküm altına almıştır. Ayrıca anılan tarihten önce istihdam edilenler 375 sayılı KHK ile getirilen sınırlamalara tabi olmadığından yapılacak bu artışın önünde herhangi bir engel yoktur.

[137] İş Kanunu'nun konuyla ilgili 41 inci maddesinde *'Ülkenin genel yararları yahut işin niteliği veya üretimin artırılması gibi nedenlerle fazla çalışma yapılabilir. Fazla çalışma, Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmalardır'* ifadeleri yer almaktadır.

[138] Kanımızca burada kanunların çatışması durumunda başvurulan kriterlerden Özel Kanun-Genel Kanun kıyaslamasında İş Kanunu özel kanun olduğu için İş Kanununda yer alan hükmün uygulanmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir. Bu yorum İş Kanununda yer alan işçi lehine yorum ilkesine de uygun düşmektedir.

sağlanması için kalkınma ajanslarının esnek çalışmalarının önü açılarak esnek bir ücret sisteminin kurulması ile kalkınma ajanslarının gelişiminin sağlanması elzemdir.

Aksi takdirde bölgesinin öncüsü; kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında bir katalizör işlevi gören bir yapı olması, bölge içi ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi ve mevzuatta tanımlı diğer işlevleri üstlenmesi planlanan kalkınma ajanslarının Kalkınma Bakanlığının taşra teşkilatı gibi yapılanan, 5449 sayılı Kanunun ruhundan uzak, dinamizmini kaybetmiş, esnekliğini yitirmiş, kamu yönü ağır basmanın ötesinde tipik bir kamu kurumuna dönüşen,[139] hantal[140] bir yapı olarak karşımıza çıkması kaçınılmaz olacaktır. Bu olumsuzluklarla karşılaşılmaması için gerekli önlemlerin alınması elzemdir.

[139] Fatma Özmen, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 13 S. 3, 2008, s. 337.

[140] Levent Gençyürek, Kalkınma Ajanslarının Geleceği, http://www.alomaliye.com/agustos_06/levent_gencyurek_kalkinma_ajans.htm (Erişim Tarihi: 29.08.2013), s.1.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI VE DENETİMİ

4.1 KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI

Kalkınma ajanslarının Kanunla tanımlanmış olan görevlerini yerine getirebilmeleri için gerekli olan harcamaları yapmalarının ancak kendilerine tahsis edilecek mali kaynaklar aracılığıyla yapılması tartışılmaz bir gerçektir. Bu anlamda kalkınma ajanslarının gelirleri ile bu gelirleri harcayabilecekleri kalemleri ifade eden giderleri bu başlık altında incelemek gerekecektir.

Kalkınma ajanslarının mali yapısını kalkınma ajanslarının gelirleri, giderleri ve bütçesi şeklinde sınıflandırmaya tabi tutarak inceleyebiliriz.

4.1.1 Kalkınma Ajanslarının Gelirleri

Kalkınma ajanslarının gelirleri 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde sayılmıştır. Bu madde hükmüne göre kalkınma ajanslarının gelirleri şu şekilde sıralanabilir:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar
c) Faaliyet gelirleri
d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay
e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay
f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar

5449 sayılı kanunun 19 uncu maddesine göre Ajans gelirlerinin içerisinde genel bütçe gelirleri tahsilâtı üzerinden ayrılacak transfer ödeneği, bölgedeki il özel idareleri, belediyeler ve sanayi ticaret odalarının bütçe gelirlerinden ajansa ödenecek tutarlar geniş bir yer tutmaktadır. Örneğin Dicle Kalkınma Ajansının 2009 yılı tahmini bütçe gelirleri içerisinde transfer ödeneği tutarı 16.245.191,00-TL, İl Özel İdarelerinin aktaracağı paylar toplamı 640.466,00-TL, Belediyelerin aktaracağı paylar toplamı 891.562,00-TL ve sanayi ticaret odalarının aktaracağı paylar toplamı ise 22.343,00-TL'dir. Yani Dicle Kalkınma Ajansının 2009 yılı tahmini gelir bütçesinin % 90,25 i genel bütçe gelirlerinden % 8,63 ü ise yerel paydaşların Ajans bütçesine katkılarından meydana gelmektedir.[141]

Avrupa Birliği ülkelerinde kurulmuş olan kalkınma ajanslarının aksine Türkiye'de yer alan kalkınma ajanslarının finansmanı Avrupa Birliği yardımları yanında, sürekliliği şüphe götürmeyen ulusal bütçe gelirlerinden paylarla garanti altına alınmıştır.[142]

Ülkemizde kalkınma ajansları, merkezi bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmektedir. Ayrıca kalkınma ajansları, bazı projelerle kredi başvurusunda da

[141]Dicle Kalkınma Ajansı 2009 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları, http://www.dika.org.tr/upload/archive/files/2009_Butcesi_Gelir-Gider.pdf,(Erişim Tarihi:09.09.2012).
[142] Mehmet Akif Özer, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri", **Kamu-iş**, C. 12 S. 2, 2012, s. 58.

bulunabilmektedir. Ülkemizdeki kalkınma ajanslarına Avrupa Birliği ve Dünya Bankası tarafından da fon sağlanabilmektedir. Fakat bu, düzenli ve sürekli bir gelir kaynağı oluşturmamaktadır.[143]

4.1.2 Kalkınma Ajansları Giderleri

Kalkınma ajanslarının giderleri 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinde sayılmıştır. Bu madde hükmüne göre kalkınma ajanslarının giderleri şu şekilde sıralanabilir[144]:

a) Plân, program ve proje giderleri
b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri
c) Araştırma ve geliştirme giderleri
d) Tanıtım ve eğitim giderleri
e) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri
f) Yönetim ve personel giderleri
g) Görevlerle ilgili diğer giderler

Burada ifade edilen gider kalemlerine bakıldığında temel olarak kalkınma ajanslarına verilen görevlerin yerine getirilebilmesi için gerekli olan gider kalemleri olduğu göze çarpmaktadır. Burada kalkınma ajansının asli görevlerini yerine getirmek için kullanması gereken yönetim ve personel giderleri ile taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderlerinin bütçe içerisindeki payının azaltılması önem arz etmektedir. Bu kalemlere harcanan tutarların bütçe içerisindeki payı ne kadar az olursa asli görevlere daha büyük paylarla kaynak aktarılabilecek demektir. Bunun da bölgesel kalkınmaya ve kalkınma ajanslarının amaçlarına hizmet edeceği açıktır.

4.1.3 Kalkınma Ajansları Bütçesi

5449 sayılı Kanunun 22 nci maddesinde de ifadesini bulduğu şekilde; ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen

[143] Yakup Karaca, **"Yönetişim Perspektifinden Kalkınma Ajansları Ankara ve Güney Ege Kalkınma Ajansları Örnekleri"**,(Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın 2013), s. 132.
[144] Seyit Koçberber, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, S. 61, 2006, s. 46.

ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir.

5449 sayılı Kanunun 23 üncü maddesine göre ajans, Yüksek Planlama Kurulunca, 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlar. Ulusal ve bölgesel düzeydeki plân ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında yönetim kuruluna sunulur. Görüldüğü gibi bütçe taslağının oluşturulması ve çalışma programının hazırlanması kalkınma ajansları yönetim kurullarına verilmiş bir yetki ve görevdir.

23 üncü maddenin 2 nci fıkrasına göre bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığı'na gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde kesinleştirilerek Kalkınma Bakanlığına sunulur.

Diğer kamu kurumlarının bütçeleri gibi kalkınma ajansları bütçeleri de bütçe ilkelerinden olan genellik prensibi, tahsis prensibi, birlik prensibi, yıllık olma prensibi, önceden izin alma prensibi ve denklik prensibi gibi prensipleri taşımaktadır.[145]

Burada önemine binaen kalkınma ajanslarının bütçelerinin çok yıllı bütçeleme esasına göre yapılması gerektiğine de işaret etmek gerekir. Çok yıllı bütçeleme, sonraki birkaç yılın ödeneğinin plânlanması değil yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllı gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllı bir mali plân gibi çok yıllı anlayış ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımıdır.[146] Kalkınma ajanslarının da özellikle bir yılı aşkın proje destekleri dikkate alındığından harcama

[145] Mahmut Kalenderoğlu, **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, Agon Yayıncılık, Ankara 2007, s. 173-179.

[146] M. Kâmil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005, s. 168.

tahminlerinin birden fazla yılı içerecek şekilde yapılması gerekeceğinden çok yıllı bütçeleme esasına uygun olarak bütçelerinin hazırlanması önem arz etmektedir.

4.2 KALKINMA AJANSLARINDA DENETİM

5449 sayılı Kanunun 25 inci maddesi[147] ile kalkınma ajanslarında iç ve dış denetim yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesi uyarınca kalkınma ajanslarının proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinden transfer ödeneğinin kullandırılması ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleşebileceğinden mali yönetim yeterliliğini de bir çeşit denetim olarak görmek mümkündür.

Bu denetimlere ek olarak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kalkınma ajansları da Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek denetime tabi kılınmıştır. Bu son durum ile birlikte esnek ve özerk bir yapı olması ve hızlı hareket etmesi öngörülen kalkınma ajansları; iç denetim, dış denetim, mali yeterlilik denetimi ve en son Sayıştay denetimi ile dört tür denetime tabi tutulmuştur.[148]

Burada işlenecek olan denetimin daha çok mali denetimle alakalı olduğunu da belirtmek gerekir. İdari olarak kalkınma ajanslarının denetimi hususu konumuz dışında kalmaktadır.

4.2.1 İç Denetim

İç Denetçiler Enstitüsü'nün uluslar arası kabul görmüş tanımına göre iç denetim; kurumun her türlü faaliyetini denetlemek suretiyle kurumun faaliyetlerine dolayısıyla kuruma değer katmak bunları geliştirmek ve iyileştirmek amacıyla tasarlanmış bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık sağlama hizmeti faaliyetidir.[149]

---

[147] 5449 sayılı Kanun'un 25 inci maddesi 'Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.' şeklindedir.
[148] Can, a.g.e., s. 75.
[149] Yunus Ceran, "Kalkınma Ajanslarında İç Denetim", **Niğde Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 3 S. 2, 2010, s. 23.

İç denetim faaliyetleri, kurumların yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin, risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir.[150]

5449 sayılı Kanunun 25 inci maddesi hükmüne göre iç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

İç denetimin hangi faaliyetleri kapsayacağı ve kapsamının ne olacağı Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 6 ncı maddesinde açıklanmıştır. Madde hükmüne göre iç denetim; Ajansın çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla gerçekleştirilen bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetlerini kapsar. Aynı maddenin 2 nci fıkrasına göre iç denetim; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol yapıları ile finansal işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde yapılır. İç denetim faaliyetleri sistematik ve disiplinli olarak uluslararası standartlar ve kamu iç denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirilir.

İç denetçi, görevlerini yerine getirirken; elektronik ortamdakiler dâhil her türlü bilgi, belge, kayıt ve dokümanla nakit, kıymetli evrak ve diğer varlıkların ibrazını istemek, gerektiğinde uzman görüşünden yararlanmak, görevin gerektirdiği araç, gereç ve diğer imkânları kullanmak, görevin yürütülmesini engelleyici tutum, davranış ve hareketlerde bulunanları, haklarında yasal işlem yapılmak üzere genel sekretere bildirmek yetkilerine sahiptir. Ayrıca iç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

[150] Cevdet Bozkurt, "Risk, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Denetim", **Denetişim**, S. 4, Ankara 2010 ' dan aktaran Ceran, a.g.m., s. 23.

İç denetçi görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken kamu iç denetim standartlarına ve mesleki etik kurallarına uygun hareket etmektedir.[151]

İç denetim raporları ve izlenmesi ile ilgili hususlar Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; iç denetçi, değerlendirme ve önerilerini raporlar aracılığıyla iletir. İç denetçi; genel sekretere sunulacak sürekli ve rutin denetim sonuçlarına ilişkin ara raporları, yönetim kuruluna sunulacak altı aylık iç denetim raporları ve yönetim kurulu ile kalkınma kuruluna sunulacak yıllık iç denetim raporlarını hazırlar.

Ara rapor hazırlıklarında iç denetçi yıllık denetim programındaki süreleri dikkate alarak, saha çalışmasına dayanan raporunu genel sekretere sunar. Genel sekreter, rapora ilişkin görüşlerini ve varsa düzeltici tedbirlere ilişkin eylem plânını en geç on gün içinde iç denetçiye yazılı olarak bildirir. İç denetçi, genel sekreter görüşlerini de içeren nihai raporu en geç on gün içinde genel sekretere sunar. Ara raporlarda asgari olarak denetimin amaç ve kapsamına, denetim yöntemine, riskli alanlara, denetim tespitlerine, önerilerine, önerilerin yerine getirilmesine yönelik eylem plânına ve daha önceki eylem plânlarıyla sağlanan ilerlemelere yer verilir.

İç denetçi altı aylık ve yıllık iç denetim raporlarında ara raporların bulgularına, önerilerine, bunlara ilişkin eylemlere, eylem sonuçlarına ve riskli alanlara özet olarak yer verir. Ayrıca, yıllık iç denetim raporunda, denetim programına kıyasla gerçekleşen denetim faaliyetleri özetlenir.

Altı aylık ve yıllık iç denetim raporlarında belirtilen önerilerin ve düzeltici eylem plânlarının yerine getirilip getirilmediği ilgisine göre yönetim kurulu ve/veya genel sekreter tarafından izlenir.

Kurgulanış biçimi itibariyle bakıldığında iç denetimin yüzeysel ve göstermelik[152] olduğu fikrine katılmak bizce mümkün gözükmemektedir. Sistemin işletilmesi durumunda iç denetimin ciddi fayda sağlayacağı düşünülmektedir.

---

[151] Ceran, a.g.m., s. 31.

[152] Oğuz Oyan, "Kalkınma Ajansları: Amaç Gerçekten Kalkınma Mı?", **Mülkiye Dergisi**, C. 29 S. 249, 2005, s.69.

4.2.2 Dış Denetim

5449 sayılı Kanunun 25 inci maddesi uyarınca kalkınma ajansları dış denetime tabidir. Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığınca müştereken belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletilir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığına sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığının yetkili olduğu, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya da Kalkınma Bakanlığının yetkili olduğu hususu da aynı maddede düzenlenmiştir.

Bağımsız dış denetim; denetlenen kuruluşa ait finansal tabloların, bağımsız bir denetçi tarafından tarafsız bir şekilde, kanıt toplama ve değerlendirme yöntemleri ile denetim standartlarına uyularak, daha önceden saptanmış olan ilke ve kurallara uygunluğu açışından incelenmesi sonucu ulaşılan görüşlerin işletme ilgililerine ve kullanıcılara iletilmesi şeklinde tanımlanabilir.[153]

Dış denetime ilişkin detaylar ise Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde düzenlenmiş bulunmaktadır. Yönetmeliğin 10 uncu maddesine göre dış denetim, ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol süreç ve yapıları ile risk yönetiminin, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde incelenmesi ve raporlanmasıdır. Dış denetim faaliyetleri; ajansların faaliyet, karar ve işlemlerinin mevzuata, programlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygunluğunun incelenmesini, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesini, Bakanlıkça (Kalkınma) yapılacak performans değerlendirmelerinde dikkate alınacak bilgi, belgelerin toplanmasını ve bunların raporlanmasını kapsar.

Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere dış denetimin asıl amacı ajansın faaliyetlerinin, hesap ve işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine göre incelenmesidir.

[153] Ayten Ersoy ve Adnan Dönmez, "Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi", **Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 36 2006, s. 71.

Yine yapılacak denetim esas olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından ajanslar genelinde yapılacak performans denetiminde kullanılacak verileri oluşturacaktır.

Dış denetimin yönetim kurulu tarafından, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre faaliyette bulunan kuruluşlara her yıl mart ayı içinde yaptırılacağı ve gerekli görülen hallerde bu süreye tabi olmaksızın yönetim kurulunun karar vereceği tarihte bu denetimin yaptırılabileceği Denetim Yönetmeliğinin 10 uncu maddesinin 3 üncü fıkrasında düzenlenmiştir. Uygulamada kalkınma ajanslarının her yılın mart ayında bu denetimi yapmakla yetindiği görülmüş olmakla birlikte bir yıl içerisinde birden fazla dış denetim yapan kalkınma ajansı da bulunmamaktadır.[154]

Yönetmeliğin 15 inci maddesinde aynı kuruluştan, arka arkaya en fazla üç hesap dönemi için denetim hizmeti alınabileceği düzenlenmiştir. Ancak birçok kalkınma ajansında hizmet alımı yaparken kullanılacak ve bu tür yasal kısıtları otomatik olarak kontrol edecek bir sistem bulunmadığından ajanslar hizmet alımlarında bu kısıtlara özellikle dikkat etmelidir.

Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yetkilendirilmiş kuruluşlar tarafından yapılacak denetimler elbette ki ciddi bir kontrol sağlayacaktır. Ancak neticede bu kuruluşlar hizmet alımı yoluyla tespit edilmektedir. Bir sonraki senelerde yeniden ajanslarla çalışabilmek adına bazı hata ve eksiklikleri önemsemeden denetimi tamamlamaları ihtimal dâhilinde olabilecektir. Böyle olmasa bile hazırlanan raporların Bakanlıklara gönderilmesinden sonraki süreç hakkında detaylı bir mevzuat çalışmasının yapılmamış olmasına bakılarak bu raporlar hakkında nasıl bir sürecin işleyeceği sorusu akıllara gelebilecektir. Örneğin Sayıştay denetimine tabi kurumlarda Sayıştay'ın denetim sonucunda kamu zararı olarak nitelediği durumlar için izlenecek yol belirlenmiştir ve denetimi belki de en etkili kılan yönlerden birisi budur.[155] Ancak dış denetimde kamu zararına yol açıldığının tespiti halinde nasıl bir yol izleneceği belirlenmiş değildir. Raporda böyle bir tespitin bulunması halinde Kalkınma Bakanlığının mı, İçişleri Bakanlığının mı harekete geçeceği belirlenmiş

[154] Kalkınma ajanslarının tamamıyla yapılan görüşme sonucunda 2015 yılı Şubat ayı itibariyle bu veriye ulaşılmıştır.

[155] Bu tespit Sayıştay'ın 5018 sayılı Kanuna tabi olan kurumlara yapmış olduğu denetimleri ifade etmektedir. Kalkınma ajansları gibi 5018 sayılı Kanuna tabi olmayıp sadece Sayıştay Kanununa tabi olma durumu için aşağıda Sayıştay Denetimi başlığı altında inceleme yapılacaktır.

değildir. Bunlara ek olarak bu Bakanlıkların süreci işletmemesi halinde ne olacağı da belirli değildir. Dış denetimin sonucunda kamu zararı tespiti yapılsa dahi bu zararın tahsili konusunda sıkıntılar yaşanacağı tabiidir.

Kanımızca burada genel hükümlere dayanılarak işlem tesis edilmesi yerinde olacaktır. Süreci hangi kurumun başlatacağından bağımsız olarak herhangi bir şekilde zararın tespit edildiği durumlarda genel hükümlere dayalı olarak tahsilatın yapılması yönünde işlem tesis edilmesi yerinde olacaktır.

4.2.3 Mali Yönetim Yeterliği

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrası uyarınca ajansların proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Kalkınma Bakanlığı bütçesinden transfer ödeneğinin kullandırılması, ancak mali yönetim yeterliklerinin Bakanlıkça uygun görülmesi halinde gerçekleşebilecektir. Yine aynı maddenin 4 üncü fıkrası uyarınca mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi[156] en geç beş yılda bir veya denetim ve faaliyet raporları doğrultusunda Kalkınma Bakanlığı'nca gerekli görülen durumlarda re'sen yapılır.

Denetim Yönetmeliği'nin 5 inci maddesi uyarınca mali yönetim yeterliği için kurulacak yeterlik komisyonu; Kalkınma Bakanlığı'ndan en az daire başkanı seviyesinde bir başkanın başkanlığında, Kalkınma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığından konuyla ilgili olarak en az beş yıldır çalışan uzmanlar veya denetim elemanları arasından kurumlarınca görevlendirilecek toplam beş üyeden oluşur.

Ajansın mali yönetim yeterliği tespit edilirken yeterlik komisyonunca aşağıda sayılan kriterlerin esas alınacağı Denetim Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında düzenlenmiştir:

a) Kurumsal kapasite ve organizasyonel yapı,

b) Veri akış ve raporlama sistemi,

[156] M. Serdar Erbaş, **Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon**, Çizgi Yayınevi, Konya 2015, s. 191.

c) İç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesi,

ç) Sözleşme yapabilme ve ödeme süreçleri,

d) Bilgi teknolojileri kullanımı,

e) Muhasebe ve izleme-değerlendirme sisteminin etkin kullanımı.

Mali yeterlik komisyonunun esas alacağı kriterler ortaya koyulduktan sonra bu kriterlerin kaynağının ortaya koyulması yerinde olacaktır.

1970'li yıllarda Amerika Birleşik Devletlerinde artan hileli finansal raporlamanın önüne geçmek amacıyla oluşturulan, Treadway Komisyonu olarak bilinen Hileli Mali Raporlama Ulusal Komisyonu'nun 1987 yılında yayımladığı rapordaki iç kontrol sistemine ilişkin kavramsal ve yorumsal farklılıkları ortadan kaldıracak ve sistemin değerlendirilmesini sağlayacak bir rehber hazırlanması tavsiyesi üzerine komisyon üyelerinin birer temsilci atamasıyla COSO[157] olarak bilinen "Sponsor Kuruluşlar Komitesi" oluşturulmuştur. Komite, iç kontrol sistemine ilişkin çalışmalarını 1992 yılında "İç Kontrol: Bütünleştirilmiş Yapı" (Internal Control – Integrated Framework) adlı raporda COSO modelini ortaya koymuştur.[158]

COSO modeline göre iç kontrol; risklerin tespit edilmesi ve işlemlerin düzenli, etik, ekonomik, etkin ve etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi, hesap verebilirlik sorumluluğunun yerine getirilmesi, yürürlükteki kanun ve yönetmeliklere uyumun sağlanması, kaynakların kayıp, kötü kullanım ve zararlara karşı korunması gibi hedeflere ulaşıldığına dair makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan ve bir işletmenin yönetim kurulu, yöneticileri ve diğer personeli tarafından uygulanan bir süreçtir. İç kontrol, kurumun hedeflerinin gerçekleştirilmesi, mali raporların güvenilirliğinin sağlanması ve mevzuat ve düzenlemelere uyumun sağlanması konusunda makul güvence sağlamayı amaçlar. Aynı zamanda iç kontrol sisteminin işlerliğini sağlayacak olanların işletme çalışanları olduğu vurgulanmaktadır, bu

[157] Bu modelin detayları ile ilgili olarak bkz. Erbaş, a.g.e., s. 7 vd.
[158] Ferhat Akgün, **İç Kontrol Sistemi**, (Bitirme Tezi, Sakarya Üniversitesi Geyve Meslek Yüksek Okulu, Sakarya 2011), s. 29.

nedenle çalışanların iç kontrolle ilgili yetki ve sorumluluklarını bilmeleri gerektiği vurgulanmaktadır.[159]

COSO iç kontrol modeli birbiriyle ilişkili 5 unsurdan oluşmaktadır. Bunlar aşağıda sıralandığı şekildedir:[160]

Kontrol Ortamı (Control Environment)

Risk Değerlendirme (Risk Assessment)

Kontrol Faaliyetleri (Control Activities)

Bilgi ve İletişim (Information and Communication)

İzleme (Monitoring)

Yukarıda kısaca COSO modelinden bahsedilerek iç kontrole ilişkin uluslar arası alanda kabul gören bir sistemden bahsedilmeye çalışılmıştır. Bu sistem aslında bir iç kontrol sistemi olarak öngörülmüştür. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde bu iç kontrol sisteminden yararlanıldığı ve bu sistemin model alındığı açıkça görülebilmektedir.[161] Mali yönetim yeterliğinin bir iç kontrol mekanizması olmadığı açık olmakla birlikte yeterlik kriteri olarak bu iç kontrol sisteminin esas alındığını söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

Denetim Yönetmeliğinin 4 üncü maddesinin 6 ncı fıkrası uyarınca ajansın mali yönetim yeterliği, yeterlik komisyonunun görüşleri dikkate alınarak Kalkınma Bakanlığı'nca karara bağlanır. İlk yeterliğin tespitinde, rapor sonuçlarına göre lüzumu halinde ve beş yılın sonunda yeterliğin yeniden kontrolünde yeterlik komisyonunca inceleme yapılır.

Kalkınma Ajansları 2012 yılı Genel Faaliyet Raporu'nda "Komisyonlar 2012 yılında; ANKARAKA, İKA, BAKKA, ÇKA, TRAKYAKA, SERKA, ORAN, KUDAKA, ZEKA, AHİKA, MARKA, DOĞAKA, DAKA ve FKA'da mali yönetim

[159] Akgün, a.g.t., s. 30.
[160] Cemal İbiş ve Özgür Çatıkkaş, "İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış", **Sayıştay Dergisi** Sayı:85, Nisan-Haziran 2012, s. 102 vd.
[161] Erbaş, a.g.e., s. 192.

yeterlik denetiminde bulunmuştur. Yıl sonu itibariyle altısı şartlı olmak üzere ajansların tamamı mali yönetim yeterliği almıştır. Söz konusu altı ajans makul bir süre sonunda eksikliklerini tamamlamalarının ardından mali yeterlik komisyonu tarafından tekrar denetime tabi tutulacaktır. 2012 yılında, Bakanlık tarafından 13 ajansta 23 kişi 94 gün süreyle mali yönetim yeterliği denetiminde bulunmuştur." ifadelerine yer verilerek mevcut durum kısaca özetlenmiştir.[162]

Kanımızca mali yönetim yeterliği ajansların kuruluş aşamasında önemli bir denetim türüdür. Bu sayede kurumsallaşmasını tamamlama sürecinde Kalkınma Bakanlığı'nın öncülüğünde ilgili ajansın yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Tüm ajansların kurumsallaşma ile COSO modelinde yer alan kriterlerin sağlanması bakımından eşgüdümünü sağlayacak olan bu denetim türünün faydalı olduğu kuşkusuzdur.[163] Lakin ilgili ajansın kuruluşunun tamamlandığı ilk yıllarda yapılması yerinde olan bu denetimin beş yılda bir tekrarlanması gereksiz görünmektedir. Çünkü Denetim Yönetmeliği'nin 4 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında da belirtildiği üzere denetim ve faaliyet raporları doğrultusunda Kalkınma Bakanlığı'nca gerekli görülen durumlarda re'sen mali yönetim yeterliğine ilişkin komisyon görevlendirilmesinin yapılabileceği bir ortamda her beş yılda bir tüm ajansların aynı kriterlere göre denetiminin yapılması verimli ve etkin olmayacaktır. Çünkü her yıl dış denetime tabi tutulan ajanslar bakımından dış denetim sonucunda hazırlanacak raporların içeriğinde de mali yönetim yeterliği komisyonunun incelediği hususların paralelinde incelemeler yer alacaktır.

Bu incelemeler neticesinde dış denetim raporlarına yansıyan bir eksiklik tespiti veya bazı kriterlerin uygulanmasına ilişkin şüpheli durumların oluşması ihtimalinde Kalkınma Bakanlığı'nca Denetim Yönetmeliğinin 4 üncü maddesi uyarınca re'sen komisyon görevlendirilebilecekken her beş yılda bir mali yönetim yeterliğine ilişkin komisyonun görev yapacak olması yukarıda belirtilen gerekçeler ışığında kanımızca isabetli olmamıştır.

---

[162] Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma İçin Analiz**, s. 53.

[163] Bu eşgüdüm Kalkınma Bakanlığı'nın kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon yetkisinin de bir görünümü olarak ifade edilebilir.

4.2.4 Sayıştay Denetimi

5449 sayılı Kanun hükümleri ile 832 sayılı Sayıştay Kanunu[164] hükümleri birlikte incelendiğinde kalkınma ajanslarının kuruluş aşamasında 5018 sayılı Kanuna ve Sayıştay denetimine tabi olmadıkları sonucuna ulaşılabilecektir.[165] Zaten 6085 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce kalkınma ajanslarının Sayıştay denetimine tabi tutulmaması eleştiri konusu yapılmakta idi.[166]

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 1 inci maddesinde kanunun amacı; 'kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştay'ın kuruluşunu, işleyişini, denetim ve hesap yargılaması usullerini, mensuplarının niteliklerini ve atanmalarını, ödev ve yetkilerini, haklarını ve yükümlülüklerini ve diğer özlük işlerini, Başkan ve üyelerinin seçim ve teminatını düzenlemektir.' şeklinde tanımlanmıştır.

Kanun'un 2 nci maddesinde kamu idaresinin; kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın Sayıştay denetimine tabi tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketleri ifade edeceği hükme bağlanmış, kamu zararının ise Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararını ifade edeceği hükme bağlanmıştır. Yine 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında Sayıştay'ın; diğer kamu idareleri (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) ile kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın özel hesaplar dâhil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetleyebileceği hükme bağlanmıştır.

[164] Bu Kanun 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.
[165] Eroğlu ve Kum, a.g.m., s. 189.
[166] Koçberber, a.g.m., s. 53.

6085 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesine bakıldığında kalkınma ajanslarının da Sayıştay denetimine tabi olacağını söylemek yanlış olmaz. Ajansların tüzel kişiliğinin türünün tartışıldığı ilgili kısımlarda da detaylı olarak ifade edildiği üzere kalkınma ajanslarının kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip kurumlar olduğunu kabul etmek gerekecektir. Bu kabulün neticesinde de 6085 sayılı Kanun'un 4 üncü maddesinde açıkça ifade edildiği gibi kamu idaresi olan kalkınma ajanslarının da Sayıştay denetimine tabi olacağı açıktır.[167]

Kalkınma ajanslarının Sayıştay denetimine tabi olduğu tespitini yaptıktan sonra kamu zararı kavramı üzerinde durmak gerekecektir. Kamu zararı, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71 inci maddesinde 'kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır.' şeklinde tanımlanmıştır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 2 nci maddesinde de kamu zararı 'Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtilen kamu zararını ifade eder.' şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu zararı kavramının taşıdığı özelliklerden birisi esas itibariyle kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinin aranması gerekliliğindedir.[168]

6085 sayılı Kanunun tanımlar kısmında kamu zararı tanımı için 5018 sayılı Kanunda yapılan tanıma atıf yapıldığı görülür. 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesindeki ifadesi ile Kamu zararından sorumluluğun süjesi, kamudaki bir teşkilatta görev yapan ve kamu hizmeti sunan kamu görevlileridir.[169] Anayasa Mahkemesine göre bir şahsın kamu görevlisi sayılabilmesi için ifa ettiği görevin, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olması tek başına yeterli olmamakta; devletle arasındaki bağın kanunlarla önceden belirlenmiş statüter bir ilişki olması gerekmektedir.[170] Özellikle kalkınma ajanslarının kuruluş kanununun

[167] Tamer Budak ve Onur Eroğlu, "Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Denetiminde Sayıştay'ın Rolünün Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 18 S. 2, 2013, s. 79.

[168] Emin Görgün, "**Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi"**, (Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu MehmetBey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman 2011), s. 103.

[169] Bahtiyar Akyılmaz, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, S.1 - 2, 2011, s. 63.

[170] Akyılmaz, a.g.e., s. 64.

Anayasaya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesine taşınması sonucunda Mahkemenin vermiş olduğu kararda yer alan şu ifadeleri incelemek yerinde olacaktır: "Kalkınma ajansları Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasına dayanılarak kurulan kamu tüzel kişileri olup, 5449 sayılı Yasa dışında özel hukuk hükümlerine göre çalıştığından, bunların hizmetinin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden sayılmasına ve personelinin de aynı madde kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır."[171]

Anayasa Mahkemesinin kararı da incelendiğinde ajans personeli kamu görevlisi olarak nitelendirilmemektedir. Bu açıdan bakıldığında kamu görevlisi sayılmayan personel tarafından 5018 sayılı Kanunda belirtildiği şekilde kamu zararına yol açılmış ve Kanunda belirtilen diğer şartlar oluşmuş olsa bile sırf personelin kamu görevlisi olmaması nedeniyle 5018 sayılı Kanunun 71 inci maddesindeki anlamıyla kamu zararı oluşmuş sayılamayacaktır.

Ayrıca 5449 sayılı Kanunun uygulanmayacak hükümler başlıklı 27 nci maddesinde yer alan 'Ajans, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.' hükmü gereğince 5018 sayılı Kanuna tâbi olmadığından anılan madde hükmünün kalkınma ajansları bakımından hüküm ve sonuç doğurmayacağı sonucuna ulaşmak yerinde olacaktır.

Sayıştay tarafından ajans personelinin yaptığı işlemler dolayısıyla kamunun zarara uğratıldığının tespiti durumunda kayıtsız kalmasının gerektiği tabiidir ki söylenemeyecektir. Ajansların 5018 sayılı Kanuna tâbi olmamaları hükmünün uzantısı olarak 5018 sayılı Kanun ve 'Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik' hükümlerinin ajans personeline uygulanamayacağı sonucuna varılması gerekecektir. Ancak bunun dışında genel hükümlere göre işlem tesis edilmesi gerekecek ve Sayıştay'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yerine getirmiş olduğu denetimin bir anlamı ve sonucu olacaktır.

[171] Anayasa Mahkemesi'nin E:2006/61, K: 2007/91 sayılı Kararı, 23 Şubat 2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete.

Kanımızca kalkınma ajanslarının 6085 sayılı Kanun kapsamına alınmışken 5018 sayılı Kanun kapsamında olmaması bir çelişki oluşturmaktadır.[172] 5449 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihlerde mer'i mevzuat anlamında kalkınma ajansları Sayıştay denetimine tâbi değillerdi. Çünkü 832 sayılı Sayıştay Kanunu döneminde kalkınma ajansları bu kanun kapsamına girmemekteydi. Her ne kadar etkin bir denetimin önünü tıkadığı da iddia edilse de[173] kalkınma ajanslarının Sayıştay denetimine tâbi tutulduğu göz önüne alınarak 5018 sayılı Kanunun tüm maddelerine olmasa bile kamu zararı ile ilgili kısımlarının kalkınma ajanslarına da uygulanması yönünde bir kanun değişikliğine gidilmesi kanımızca yerinde olacaktır. Çünkü mevcut durumda Sayıştay, kalkınma ajanslarında denetim gerçekleştirmekte ancak tespit etmesi durumunda kamu zararına ilişkin standart prosedürü uygulayamamaktadır. Bu durum denetimin mantığıyla uyumlu görülebilecek nitelikte değildir.

Ayrıca iyi bir yönetim için denetimin şart olduğu, bir kurumdan beklenen verimliliğin ve etkinliğin üst seviyede elde edilmesinin denetim sayesinde mümkün olacağı da[174] göz ardı edilmemelidir.

[172] Budak ve Eroğlu, a.g.m., s.80.

[173] Mustafa Sakal ve Elif Ayşe Şahin, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi** S. 68, 2008, s. 23.

[174] Hasan Hüseyin Çalı, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarında Denetim Sorunsalı", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 15 S. 2, 2011, s. 439.

SONUÇ

Türk hukuk sisteminde bölgesel kalkınma ajansları, 2006 yılında 2 pilot kalkınma ajansının kurulmasıyla varlık göstermeye başlamış[175] ve 2009 yılında 26 kalkınma ajansının kurulmasının tamamlanmasıyla bu süreç sona ermiştir.[176] Bölgesel kalkınma hamlelerinden en kapsamlısı olarak tanımlayabileceğimiz bu süreçte kalkınma ajanslarının kurumsallaşmaları yeni yeni tamamlandığı için neticelerinin ve etki bakımından kapsamının görülebilmesi için henüz erken sayılabilecek bir dönemde bulunulduğu söylenebilir.

Yerelde yönetişimin öngörüldüğü ve yönetim kurulu tarafından bir çok yetkinin kullanıldığı bu yapıda genel sekreterin yönetim kurulu tarafından seçilmesi ve Bakanlık tarafından onaylanması usulü de birçok sıkıntıyı beraberinde getirmektedir. Bir genel sekreterin görevden ayrılmasından sonra yenisinin atanması bir yıldan daha fazla sürebilmekte bu da mali desteklerin uygulanması gibi rutin ve önemli işlerin yürütülmesini zorlaştırmaktadır. Genel sekreterin yönetim kurulunun işçisi konumunda görev yapması da icra organı işlevinin yerine getirilmesinde zayıf bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. İcra organının güçlendirilebilmesi için genel

[175] Halil İbrahim Aydın, **"Bölgelerarası Farklılıklarının Giderilmesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü"**, (Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas 2012), s.73.

[176] Şehvar Nurbanu Eraslan, **"Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevi"**, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2012), s. 48.

sekreterin iş akdinden daha korumalı bir araçla atanması ve görevden alınması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.[177]

Birden fazla ili kapsayacak şekilde faaliyet gösteren ajansların bütçesi de Kanunda sayılmış olan faaliyetlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalabilmektedir. Bu bakımdan özellikle yerel katkı payları; gelişmiş bölgelerdeki ajanslara göre çok daha düşük miktarda gerçekleşen az gelişmiş bölgelerdeki ajanslara aktarılan merkezi bütçe paylarının ciddi oranlarda artırılması gerekmektedir. Bu sayede bölgeler arası gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmasına çabalamak daha kolay olacaktır. Aksi takdirde gelişmiş olan bölgelerin yerel birimleri az gelişmiş bölgelerin yerel birimlerine nazaran çok daha büyük bütçeli olduğundan buradaki ajanslara aktardıkları paylar da bu oranda artacaktır. Merkezi bütçeden ajanslara aktarılacak paylar düzenlenirken az gelişmiş bölgelere ayrılacak olan paylar nispeten çok gelişmiş olan bölgelerin paylarının en az 4-5 katı olmalıdır ki Kanunda belirtilmiş olan bölgeler arası gelişmişlik farkları azaltılabilsin. Aksine bir uygulama bölgeler arası gelişmişlik farklarını artıracak ve Kanunun hedeflerine ulaşılması mümkün olmayacaktır.

Kalkınma ajanslarının görev yaptıkları bölgelerde ortaya koyacakları bölge plânlarının hangi kurum ve kuruluşlar nezdinde ne denli bağlayıcı olacağının da çerçevesinin mevzuatla çizilmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlayıcılık ve sınırları belirlenmediği sürece kalkınma ajanslarının görev yürüttükleri bölgelerde katalizör rolü oynayarak işbirliğini geliştirmesi ve bu sayede bölgesindeki kalkınmaya yön vermesi olası görünmemektedir. Bu durumda hazırlanan bölge plânları uygulamaya dönük belgeler olmaktan çok raflarda kalmaya mahkûm çalışmalar olarak karşımıza çıkacaktır.[178]

Son olarak yerinden yönetim ve yönetişimin tam anlamıyla sağlanabilmesi için karar alma ve uygulamaya dönük iş ve işlemlerin ajansların organları aracılığıyla yerine getirilmesi bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Kalkınma Bakanlığı'nın 5449 sayılı Kanun'la kendisine verilmiş olan koordinasyon yetkisinin

[177] Tiftikçigil, a.g.t., s. 217.

[178] Mesut Burgaç Burak, **"Kalkınma Ajanslarının Bölge Planlama Sürecindeki Yeri İzmir Kalkınma Ajansı 2010-2013 İzmir Bölge Planı Örneği"**, (Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir 2011), s. 44.

ötesinde özellikle ikincil mevzuatla verilmiş olan yetkilerinin Bakanlık'tan alınarak kalkınma ajanslarının organlarına verilmesinin yerinde olacağı aşikârdır. Bu sebeple çalışmamızın içerisinde de detaylı bir şekilde ifade edilen mevzuat değişikliklerinin bir an önce yerine getirilmesinin; kalkınma ajanslarının 5449 sayılı Kanun'la yüklenmiş oldukları sorumlulukların yerine getirilmesinde başat rol oynayacağında hiç kuşku yoktur.

KAYNAKÇA

AKGÜN, Ferhat, **İç Kontrol Sistemi**, (Bitirme Tezi, Sakarya Üniversitesi Geyve Meslek Yüksek Okulu), Sakarya 2011.

AKINTÜRK, Turgut, **Medeni Hukuk**, Beta Yayınları, İstanbul 2008.

AKPINAR, Rasim, **"Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları Yerel Büyüme Koalisyonları/Bölgesel Kalkınma Ajansları Deneyimi"**, (Devlet Planlama Teşkilatı Planlama Uzmanlığı Tezi), Ankara 2004.

AKYAZAN, Ahmet Emrah, "Maddi Açıdan İdari İşlemler", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, Ankara 2009, S. 85.

AKYILMAZ, Bahtiyar, "Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, S.1 - 2, 2011, s. 61-78.

ALTINIŞIK, İsa PEKER, Hasan SENCER, "Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ekonomik Önemi, Avrupa Birliği ve Türkiye'deki Durumları", **Bütçe Dünyası Dergisi** Sayı 34, 2010/2.

(Ed.) ARI, F. Aylan, **Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler**, Derin Yayınları, İstanbul 2006.

ATAK, Barış, **"Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonlar: Türkiye ile Üye Ülkelerin Karşılaştırılması Üzerine Bir İnceleme"**, (Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Edirne 2009.

ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara 2012.

AVCI, Mustafa, "Türkiye'de Memurları Naklen Atama İşleminin Unsurları Bakımından İdarenin Takdir Yetkisi", **Erdal Onar'a Armağan**, Ankara 2013.

AYDIN, Halil İbrahim, **"Bölgelerarası Farklılıklarının Giderilmesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü"**, (Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Sivas 2012.

BAŞARAN, Fehmi, "5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu İdarelerinin ve Kamu Görevlilerinin Sayıştay'a Karşı Sorumlulukları", **Dış Denetim Dergisi**, S.1 2010.

BAYRAM, Levent, "Geleneksel Performans Değerlendirme Yöntemlerine Yeni Bir Alternatif: 360 Derece Performans Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi**, Ankara 2006, S. 62.

BİLGE, Necip, **Hukuk Başlangıcı**, Turhan Yayınevi, Ankara 2008.

BOZKURT, Cevdet, "Risk, Kurumsal Risk Yönetimi ve İç Denetim", **Denetişim**, S. 4, Ankara 2010.

BOZKURT, Enver, **Hukukun Temel Kavramları**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2012.

BUDAK, Tamer; Onur EROĞLU, "Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Denetiminde Sayıştay'ın Rolünün Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 18 S. 2, 2013.

BURAK, Mesut Burgaç, **"Kalkınma Ajanslarının Bölge Planlama Sürecindeki Yeri İzmir Kalkınma Ajansı 2010-2013 İzmir Bölge Planı Örneği"**, (Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü), İzmir 2011.

CAMGÖZ, Selin Metin, Nurdan ALPERTEN, "360 Derece Performans Değerlendirme ve Geri Bildirim: Bir Üniversite Mediko-Sosyal Merkezi Birim Amirlerinin Yönetsel Yetkinliklerinin Değerlendirilmesi Üzerine Pilot Uygulama Örneği", **Yönetim ve Ekonomi**, C. 13 S. 2, Manisa 2006.

CAN, Ergüder, **Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü İzmir Kalkınma Ajansı Örneği**, Altın Nokta Yayınevi, İzmir 2011.

CANATAN, Bilal, **İdare Hukuku**, Detay Yayınları, Ankara 2011.

CERAN, Yunus, "Kalkınma Ajanslarında İç Denetim", **Niğde Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 3 S. 2, 2010.

CLARK, Greg, Joe HUXLEY, Debra MOUNTFORD, **Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies**, OECD, Paris 2010.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri Temel Bilgiler**, Adalet Yayınevi, Ankara 2003.

ÇALI, Hasan Hüseyin, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarında Denetim Sorunsalı", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 15 S. 2, 2011.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, H. Tuğba EROĞLU, **Yönetişim**, Çizgi Yayınevi, Konya 2013.

DAĞDEVİREN, Metin, Ergün ERASLAN, Mustafa KURT, "Çalışanların Toplam İş Yükü Seviyelerinin Belirlenmesine Yönelik bir Model ve Uygulaması", **Gazi Üniversitesi Mühendislik ve Mimarlık Fakültesi Dergisi**, Ankara 2005, C. 20, S. 4.

DEDEOĞLU, Emin ve Selçuk SERTESEN, **Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi**, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1302293855-7.Yeni_Nesil_Bolgesel_Planlama_Deneyimi_Uzerine_Bir_Yonetisim_Cercevesi_Onerisi.pdf (Erişim Tarihi: 07.01.2014).

DELİVELİ, Ömür, **İdare Hukuku**, Yargı Yayınevi, Ankara 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi**, Ankara 2003, http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf, (Erişim Tarihi:25.01.2012.

Devlet Plânlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara 2000, http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp, (Erişim Tarihi: 17.12.2011).

DİNLER, Zeynel, **Bölgesel İktisat**, Ekin Yayınevi, Bursa 2012.

DOĞRUEL, Fatma, **Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları**, Türkonfed, İstanbul 2012.

ERASLAN, Şehvar Nurbanu, **"Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevi"**, (Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Ankara 2012.

ERBAŞ, M. Serdar, **Kamu Kurumları ve Kalkınma Ajanslarında İç Kontrol Sistemi ve Akreditasyon**, Çizgi Yayınevi, Konya 2015.

ERDEM, Metin, Doğan ŞENYÜZ, İsmail TATLIOĞLU, **Kamu Maliyesi**, Ekin Yayınevi, Ankara 2006.

EROĞLU, Müzeyyen, Melike KUM, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 35 2010.

ERSOY, Ayten, Adnan DÖNMEZ, "Bağımsız Denetim Firmaları Bakış Açısıyla Türkiye Bağımsız Dış Denetim Sisteminin Değerlendirilmesi", **Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 36 2006.

ERYILMAZ, Bilal, "Kamu Yönetiminin Genel Görünümü", **Kamu Yönetiminin Genel Görünümü, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye'de Kamu**

Yönetimi Bildiriler Kitabı, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara 2012.

GENÇ, Fatma Neval, **Yönetişim-Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**, Çizgi Yayınevi, Konya 2013.

GENÇYÜREK, Levent, Kalkınma Ajanslarının Geleceği, http://www.alomaliye.com/agustos_06/levent_gencyurek_kalkinma_ajans.htm (Erişim Tarihi: 29.08.2013).

GİRİTLİ, İsmet, Pertev BİLGEN, Tayfun AKGÜNER, Kahraman BERK **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2011.

GÖRGÜN, Emin, "**Türk Kamu Mali Yönetiminde Sayıştay Denetimi"**, (Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu MehmetBey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Karaman 2011.

GÖYMEN, Korel, **Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayınevi, İstanbul 2010.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa 2010.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Turhan Yayınevi, Ankara 2006.

GÜL, İbrahim, "Danıştay Kararlarında Kamu Yararı Kavramı", **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara S. 2014/2.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 2003.

HASANOĞLU, Mürteza, Ziya ALİYEV, "Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Sayıştay Dergisi**, S.60 Ocak-Mart 2006, s. 81-103.

HEKİMOĞLU, Burhan, Mustafa ALTINDEĞER, **Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları"**, Samsun 2006, http://samsuntarim.gov.tr/yayinlar/tarimsal_strateji/tarimsal_strateji_pdf/bolgesel_gelisme_politikalarinda_yasanan_degisim_bolgesel_kalkinma_ajanslari.pdf, (Erişim Tarihi:25.01.2012).

İBİŞ, Cemal, Özgür ÇATIKKAŞ, "İşletmelerde İç Kontrol Sistemine Genel Bakış", **Sayıştay Dergisi** Sayı:85, Nisan-Haziran 2012.

KALABALIK, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, Sakarya 2004.

KALENDEROĞLU, Mahmut, **Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma**, Agon Yayıncılık, Ankara 2007.

Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma Ajansları 2010 yılı Faaliyet Raporu**, Ankara 2011.

Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, **Kalkınma İçin Analiz; Kalkınma Ajansları 2012 Genel Faaliyet Raporu**, Ankara 2013.

KARACA, Yakup, **"Yönetişim Perspektifinden Kalkınma Ajansları Ankara ve Güney Ege Kalkınma Ajansları Örnekleri"**, (Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), Aydın 2013.

KARTAL, Filiz, **Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları,** Todaie Yayınları, Ankara 2011.

KAYASÜ, Serap, Suna Senam YAŞAR, **Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler**, DPT Yayınları (Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt 1 içinde), Ankara 2004.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, İstanbul 2010.

KIRIŞIK, Fatih, **İdare Hukuku**, Detay Yayınları, Ankara 2012.

KOÇ, Taylan, **Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana**, Yargı Yayınevi, Ankara 2010.

KOÇBERBER, Seyit, "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, S. 61, 2006.

KULUÇLU, Erdal, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", **Sayıştay Dergisi**, Ankara 2006, S. 63.

MUTLUER, M. Kâmil, Erdoğan ÖNER, Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2005.

OECD, **Regional Development Policies in OECD Countries**, OECD Publishing, Paris 2010.

OYAN, Oğuz, "Açılış Konuşması", **Kamu Yönetim Reformu Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu**, Ankara 2005.

OYAN, Oğuz, "Kalkınma Ajansları: Amaç Gerçekten Kalkınma Mı?", **Mülkiye Dergisi**, C. 29 S. 249, 2005.

ÖZAY, İl Han, **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul 2002.

ÖZER, Mehmet Akif, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri", **Kamu-iş**, C. 12 S. 2, 2012.

ÖZER, Mehmet Akif, **Yeni Kamu Yönetimi**, Barış Kitabevi, Ankara 2012.

ÖZMEN, Fatma, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,** C. 13 S. 3, 2008.

ÖZTAN, Bilge, **Medeni Hukuk'un Temel Kavramları,** Turhan Yayınevi, Ankara 2012.

SAKAL, Mustafa, Elif Ayşe ŞAHİN, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", **Sayıştay Dergisi** S. 68, 2008.

SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara 2004.

SÜZEK, Sarper, **İş Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul 2008.

TAMER, Ahmet, **Kalkınma Ajansları Mevzuatı**, Adalet Yayınevi, Ankara 2012.

TAMER, Ahmet, **Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**, DPT Yayınları, Ankara 2008.

TEKELİ, İlhan, **Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2008.

TİFTİKÇİGİL, Burcu Yavuz, **"Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme"**, (Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), İstanbul 2010.

YAŞAR, Suna, Ergüder CAN, "Kalkınma Ajansları ve Bölge Planları:İzmir Kalkınma Ajansı 2009-2013 Bölgesel Gelişme Planı Çalışması", **Bölgesel Gelişme ve Bölge Planlamada Yaklaşımlar Konferansı**, İstanbul 19-20 Haziran 2009.

YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Filiz Yayınevi, İstanbul 1985.

YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya 2012.

YILDIRIM, Turan, Melikşah YASİN, Nur KAMAN, Eyüp ÖZDEMİR, Gül ÜSTÜN ve Özge Okay TEKİNSOY, **İdare Hukuku**, On iki Levha Yayınları, İstanbul 2012.

ZEVKLİLER, Aydın, Şeref ERTAŞ, Ayşe HAVUTÇU ve Damla GÜRPINAR, **Yeni Medeni Kanuna Göre Medeni Hukuk (Temel Bilgiler)**, Turhan Yayınevi, Ankara 2013.