



KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ: TARİHSEL SÜREÇ VE MALİ YÖNETİM YETERLİLİK DENETİMİNE DAİR GÜNCEL GELİŞMELER*

Tekin AVANER^{1**}
Kubilay DÜZENLİ²

Öz

Kalkınma ajansları; bölgesel gelişim hedefleri doğrultusunda plan ve programların uygulanmasında, destek sağlamakla yükümlü kamu kuruluşlarıdır. Kamu yönetiminde yaşatılan paradigma değişimi 1980'li yıllarda gelişmeye başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı bağlamında “denetim”, “şeffaflık” ve “hesap verebilirliğin” önemini arttırmıştır. Bu kapsamda, birer kamu kuruluşu olarak, kalkınma ajanslarının denetimi, kurumun işleyişi kadar önemli bir konudur.

2006 senesinden bu yana kanun koyucu, kalkınma ajanslarıyla ilgili temel kanun niteliğindeki, 5449 sayılı kanun uyarınca yayımlanan “Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ve “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” ile kalkınma ajanslarının denetimi sorunsalının, hukuki çerçevesini belirlemiştir. Ek olarak, 17 Eylül 2022 tarih, 31956 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” bu bağlamda incelenmesi gereken önemli bir belge niteliğindedir.

Bu çalışmanın amacı, kalkınma ajanslarının kuruluş süreci, işleyiş sistemi ve yönetsel yapısı hakkında genel bir değerlendirmede bulunmak ve yazında ifade edildiği biçimde, denetim olgusunun; kalkınma ajansları bağlamında nasıl işletildiği hakkında sürecin genel bir değerlendirmesini yapmaktır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma ajansı, denetim, kanun, denetim yönetmeliği

JEL Kodu: O18, R11

THE AUDIT OF DEVELOPMENT AGENCIES: HISTORICAL PROCESS AND CURRENT DEVELOPMENTS IN FINANCIAL MANAGEMENT QUALIFICATION AUDIT

Abstract

Development agencies are public institutions that are obliged to provide support for implementing plans and programs in line with regional development aims. The paradigmatic shift in public administration has increased the importance of “auditing”, “transparency” and “accountability” within the context of the new public management approach that started to develop in the 1980’s. Within this framework being public institutions the audit of development agencies is as important as the functioning of these institutions.

From 2006 to the present, Turkish legislative authority has determined the legal framework of the problem of audit of development agencies with the "Development Agencies Budget and Accounting Regulation" and the "Development Agencies Audit Regulation", which are published in accordance with Law No. 5449 and constitute the basic law on development agencies. In addition, the “Development Agencies Audit Regulation” published in Official Gazette No.31956 on 17 September 2022 is an important document that should be examined with in this scope.

The aim of this study is to make a general evaluation on the establishment process, operating system and administrative structure of development agencies and as expressed in literature, make an overall assesment of the process on how the phenomenon of audit works in the context of development agencies.

Key Words: Development agency, audit, law, audit regulation

Jel Codes: O18, R11

* Bu çalışma 20-22 Ekim 2022 tarihleri arasında Osmaniye’de düzenlenen 22. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda sunulan “Kalkınma Ajanslarının Denetimi: Bir Nitel Araştırma Örneği” başlıklı bildirinin genişletilmiş hâlidir.

¹ Doç. Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, GÜVBEN, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, ORCID:0000-0003-4014-0131.

** Sorumlu Yazar (Corresponding Author): tekinavaner@hotmail.com

² Arş. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, ORCID: 0000-0003-3662-2656.

Başvuru Tarihi (Received): 09.02.2023 **Kabul Tarihi** (Accepted): 26.07.2023

Giriş

Bugünün dünyasında, iktisadi gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun, bir devletin idarecileri açısından en önemli meselelerden biri, ülkelerinde mevcut olan bölgeler arası gelişmişlik farkının bertaraf edilebilmesidir. Bu aşamada bölge kavramına yapılan vurgu, ulus-üstü organizasyonların temel stratejileri ve 1990 sonrası dönem, ivme kazanan bölge/bölgecilik/ bölgeselleşme tartışmalarından bağımsız ele alınmamalıdır. Zira, geleneksel kamu yönetimi anlayışı uyarınca; bir ülkede yer alan farklı bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farkının giderilmesinde ana aktör merkezi idare iken; söz konusu dönemde gündeme gelen iktisadi-sosyal paradigma değişikliği kapsamında, bölge idareleri; bölgesel gelişmişlik farkının ortadan kaldırılmasına ilişkin siyasa üretimi ve uygulamasındaki ana aktör olmak vasfını edinmişlerdir.

Kuruluş amaçları, işleyiş sistemleri ve nitelikleri bakımından ülkeden ülkeye farklılık gösterse de bölgesel kalkınma veya ulusal mevzuatta adlandırıldığı biçimiyle kalkınma ajanslarının, etkinlik alanındaki genişleme; yukarıda bahsolunan sürecin doğal bir yansıması niteliğindedir. Kalkınma ajansları, Türkiye’de 2006 senesinde kurulmuş (5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, m.3). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (CHS)’ne geçiş sonrasında ise yeni sistemin gereklilikleri bağlamında, ajansların yapısal ve yönetsel esasları düzenlenmiştir (4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m.188).

Ajansların denetimi sorunsalı; farklı boyutları ile çok sayıda akademik çalışmanın konusunu oluşturmuştur. Çalı (2011), Türkiye’de kalkınma ajanslarının denetimi hususunda genel bir değerlendirmede bulunmuş, Koçberber (2006), Budak ve Eroğlu (2013) Sayıştay denetimi, Ceran (2010) ve Koloğlu (2019) ise iç denetimin temel esasları bakımından kalkınma ajanslarının konumunu tartışmış, Önen ve Kanayran (2014) ise kurumsal ve hukuki statüleri bağlamında kalkınma ajanslarının yönetsel denetimine ilişkin genel bir bilgilendirme yapmışlardır. Son olarak; Köksal ve Köse (2019) yine yasal mevzuat çerçevesinde, CHS’ne geçişin, kalkınma ajanslarının denetimi noktasında gündeme getirdiği değişiklikleri incelemiştir.

Bu çalışmada, 17 Eylül 2022 tarihinde yayımlanan ve 3 Ağustos 2009 tarihli aynı isimli mevzuatı yürürlükten kaldıran “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği’nin” üzerinde durulacaktır. Yönetmeliğin, kamuoyu ile paylaşılmasının üzerinden geçen sürenin sınırlılığı göz önüne alındığında, yazında doğrudan yeni yönetmeliği konu edinen bir çalışmanın bulunmayışı, bu çalışmanın özgün yönünü oluşturmaktadır. Çalışmada, belge içeriklerinin derinlikli ve sistematik biçimde analiz edilmesine dayanan (Wach, 2013; Bowen, 2009) bir nitel araştırma yöntemi olan; doküman analizinden faydalanılmış, güncel “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” esas alınarak 2006 senesinden bu yana kalkınma ajanslarının denetimi konusunu içeren kanun ve yönetmelikler incelenmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk olarak kavramsal çerçeve başlığı altında; bölge, kalkınma ve denetim kavramları ana hatlarıyla tartışılmış, kalkınma ajanslarının kuramsal arka planını oluşturan ajanslaşma olgusu incelenmiştir. Ardından; erken Cumhuriyet döneminden başlayarak Türkiye’de kalkınma politikalarına dair genel bir değerlendirmede bulunulmuş, son olarak ise ajanslara ilişkin temel kanun ve yönetmelikler, mukayeseli biçimde analiz edilerek; son yayımlanan denetim yönetmeliğiyle, mevzuatta meydana gelen yeniliklerin neler olduğu belirlenmiştir.

1.Kavramsal Çerçeve

Aralık 1999’da Helsinki’de düzenlenen Avrupa Birliği (AB) Zirvesi, Türkiye’nin AB üyelik hedefi kapsamında önemli bir kırılmaya karşılık gelmektedir. Zira zirveden alınan kararlar uyarınca, Türkiye’nin AB adaylığı resmen kabul edilmiştir (Özer, 2009: 94). Helsinki Zirvesi ile başlayan süreç, çok sayıda başlıkta olduğu gibi kamu yönetimi sistemi bakımından da bir dizi

değişikliği gündeme getirmiş, kalkınma ajansları 2006 senesinde birer yarı-özerk kamu kuruluşu olarak kurulmuşlardır. Ajansların kuruluş süreci, Türkiye'nin AB adaylık süreciyle uyumlu biçimde ilerlemiş; Helsinki Zirvesi'nin ardından Avrupa Komisyonu (AK) gözetiminde oluşturulan Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)'nde orta vadede hayata geçirilmesi öngörülen değişiklikler arasında, kalkınma ajanslarının teşkilatlandırılması yer almıştır (Avaner, 2008: 239). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Yasa Tasarısı (KYTKYT) çerçevesinde ise kalkınma ajansları, doğrudan kamuoyunun gündemini işgal etmiştir (Zengin, 2003: 193). Ajansların resmen faaliyet göstermeye başlaması söz konusu gelişmeleri takiben mümkün hâle gelmiştir (Koçak ve Karkın, 2010: 593).

Kuşku yok ki ajanslar, Türkiye'deki gelişimlerinden bağımsız ulus-üstü ölçekli bir zihniyetin yansıması niteliğindeki kuruluşlardır. Bu bağlamda Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) reformlarının önemli bir ayağını teşkil eden ajanslaşma olgusu (Pollitt vd., 2005) kalkınma ajanslarının kuruluşu ve küresel çapta faaliyet gösterir hâle gelişinin anlaşılabilirliği bakımından kıymetlidir. Yönetim eylemi, durağan karakterli değildir ve modern çağların değişik dönemlerinde hâkim siyasi-toplumsal değerlerle ilişkili biçimde tanımlanmıştır. Bu kapsamda, 1970'li yıllardan başlayarak küresel ölçekte etkili olan siyasi ve idari krizler; günün, yönetim anlayışları üzerinde de bir dönüşümün yaşanmasını gündeme getirmiştir. C. Hood'un "A Public Management for all Seasons?" başlıklı makalesi ile mevcut yönetim anlayışlarından farklı olarak, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramsallaştırılmış ve bu kavramsallaştırma dâhilinde, kamu sektöründeki kuruluşların daha rekabetçi kılınmasının gerekli olduğu ifade edilmiştir (Hood, 1991). Ajanslar ve ajanslaşma olgusu bu aşamada önem kazanmaktadır. Zira YKİ nihai anlamda, geleneksel bürokratik yapıları parçalamak ve daha küçük ölçekte örgütlenmiş, daha hızlı hareket edebilen örgütsel ve mali özerkliğe haiz icracı kuruluşların ihdasını amaçlamaktadır (Karcı, 2008: 46). Kalkınma ajanslarında; uygulanan politikalarda kontrol mekanizmasının, bütçe üzerinden değil, çıktılar üzerinden işletilmesi, bağımsızlığın yasal çerçevede sağlanması, politika yapıcılar ile uygulayıcılar arasındaki ayrımın belirgin biçimde ortaya konulması ve genelde bazı kurulların varlığıyla birlikte takdir yetkisinin çoğunlukla yerel otoritelere bırakılmış olması geleneksel bakanlık yönetimleri ile ayrışmanın özünü oluşturmaktadır (Hood ve Jackson'dan akt. Pollitt vd., 2005: 35). Yine, ajansların farklı bir mali sistem ve personel rejimine sahiplikleri ile karar verme süreçlerindeki özerklikleri, kalkınma ajanslarını; geleneksel bürokrasi yapılanmasından daha az hiyerarşik kılmaktadır (Verhoest, 2017).

Ajansların denetimi sorunsalı üzerinde durmadan önce, konuyla ilgili temel kavramları incelemek yerinde olacaktır. Kalkınma ajanslarını, Türkiye'de gündemin bir parçası kılan AB'nin temel antlaşmalarında kesin bir bölge tanımına yer verilmemiş olsa da 1988'de hazırlanmaya başlanan ancak daha sonra gündemden düşen Avrupa Topluluğu (Birliği) Bölgeselleşme Şartı'nda bölge; "coğrafi yönden sürekliliğe sahip, nüfusu belirli ortak özelliklere dayanan ve bunlardan doğan özel kimliği, kültürel, toplumsal ve ekonomik ilerlemesini gerçekleştirmek ve korumak arzusunu taşıyan, sınırları belirli bir birim ya da alanların bir araya gelmiş biçimi" şeklinde tarif edilmiş (Keleş ve Mengi, 2017: 30); 1997 tarihli Avrupa Bölgesel Demokrasi için Başvuru Belgesi'nde ise bölge yönetiminin; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kalan yönetimler olduğu saptanmıştır (Keleş ve Mengi, 2017: 30-31). Bu aşamada şu gerçekliğin ifadesi yerinde olacaktır ki; bölge sözcüğünün farklı sözlük ve uluslararası antlaşmalarda nasıl tanımlandığı meselesinin, bizim için önem arz eden noktası, kavramın; sözlük anlamının dışında, yönetime ilişkin değişen bir bakış açısının ifade aracı olmasıdır.

Klasik kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde gelişen yönetsel model, merkeziyetçilik fikri üzerinde filizlenmiş, bu kapsamda idari birimlerin, etnik veya kültürel farklılıklar/özgünlüklerin esas alınarak belirlenmesi fikri reddedilerek eşit vatandaşlardan oluşan tek ve standart bir idari bölümlenmenin inşa edilmesi amaçlanmıştır (Tuncer, 2016: 30). Söz konusu amaç kapsamında

bölge ve bölgecilik faaliyetleri, çoğu zaman merkezî yönetime ilişkin birer tehdit unsuru olarak görülmüştür. Yirminci yüzyılın son çeyreğinde küresel ölçekte gündeme gelen/getirilen paradigma değişikliği (Steger, 2003) çerçevesinde ise bölge ve bölgecilik faaliyetlerine atfedilen bu olumsuz anlamdan uzaklaşmış; küreselleşme olgusu ile başat biçimde ilerleyen yerelleşme anlayışı çerçevesinde, devletlerin âdem-i merkezizetçilik ilkesine göre örgütlenmeleri teşvik edilmeye başlanmıştır (Güler, 2000: 25). Sahip oldukları tüzel kişilik ve iller üstü boyut sebebiyle birer bölge birimi niteliğindeki kalkınma ajanslarının kuruluşu, 1980’ler sonrasında gerek kamu hizmetlerinin ifasında gerek planlı kalkınmada merkezizetçi anlayışın terk edilmesi ile yerel ve bölgesel düzeylerin ön plana çıkarılmasıyla ilişkili biçimde gerçekleşmiştir (Keleş ve Mengi, 2017: 27).

Türk Dil Kurumu Sözlüğü’nde (2022); basit biçimde “kalkınmak eylemi” olarak tanımlanan kalkınma sözcüğü ise taşıdığı farklı boyutlar aracılığıyla çok sayıda disiplinde karşılık bulabilmektedir. Devletler için kalkınma, ağırlıklı biçimde, iktidar sahiplerinin mensubu olduğu siyasi/sosyal dünya görüşü çerçevesinde tanımlanan bir kavram niteliğindedir. Türkiye özelinde, 1963’te yayımlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla, 2019 tarihli On Birinci Kalkınma Planı’nda kavramın ele alınış biçimleri incelendiğinde, bu durum açık şekilde anlaşılabilir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda; “Türkiye’nin demokrasi düzeni içinde planlı kalkınma dönemine girdiği” (DPT, 1963: 1) ve planlı kalkınma çerçevesinde; bölgeler arası gelişmişlik farkının mümkün ölçülerde azaltılması, kentleşme ve ilişkili problemlerin çözüme kavuşturulması, kaynak bakımından zengin sayılabilecek bölgelerin; düzenli bir gelişim seyri takip etmesinin sağlanması amaçlandığı belirtilmişken, (DPT, 1963: 471) On Birinci Kalkınma Planı’nda; kalkınma kavramı, sürdürülebilirlikle ilişkilendirilir bir bakış açısıyla ele alınmış; bu kapsamda, istikrarlı bir ekonomik düzenin inşasında kilit kavramın sürdürülebilir kalkınma olduğu ifade edildikten (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 125) sonra, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamanın şartları sayılmıştır (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019: 173).

Kalkınma kavramı yukarıda belirtildiği üzere farklı disiplinlerle geliştirdiği ilişki bağlamında değişik anlamlara sahip hâle gelebilmektedir. Ekonomi bilimi açısından bireylerin reel gelirlerindeki artış, ekonomik kalkınmaya kaynak olmakta (Maciulis vd., 2009: 93), toplumun bir bütün olarak nitelikli eğitim ve sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanması ve temel anlamda sosyal güvenliğin, toplumdaki en dezavantajlı kesimlerce dahi edinilebilmiş olması ise ekonomik kalkınmadan daha geniş ölçekli bir kavram olarak sosyal kalkınmayı açıklamak adına birer gösterge olarak kabul edilmektedir (Sen, 2008: 100). 1970’li yıllardan başlayarak uluslararası kuruluşlar tarafından yayımlanan farklı dokümanlar incelendiğinde kalkınma kavramının, sıklıkla bir kavram seti olarak sürdürülebilirlik kavramıyla birlikte kullanıldığı gözlemlenecektir. Söz konusu kavram setinin ilk bileşeni olan sürdürülebilirlik, tanımlanması bir hayli güç olan ancak yirminci yüzyılın son çeyreğinden başlayarak moda hâle gelen ve şehirleri, ekonomileri, kaynak yönetimini, geçim kaynaklarını ve -bizim açımızdan önem taşıyan noktasiyla- kalkınmayı nitelemek için kullanılan bir kavramdır (Scoones, 2007: 589) ve bugünün dünyasında, küresel sorunların çözümü noktasında gündeme gelen önerilerin sürdürülebilir olması bir gerekliliktir (Jickling, 2000: 471). Sürdürülebilir kalkınmanın en genel manada kabul gören tanımı “*bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeden karşılamak*” (Our Common Future Report, 1987) biçimindedir ve bu tanım, ilk kez Birleşmiş Milletler (BM)’in 1987 tarihli *Ortak Geleceğimiz* isimli çalışmasında geçmiştir. Bölgesel kalkınma ise bir ülkedeki ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılması ve/veya giderilmesi için gösterilen faaliyetler bütünüdür (Yaylalı, 2022). Kavramın, akademik yazın açısından önemli hâle gelişi, dünya ekonomik sisteminde vuku bulan değişikliklerin olduğu kadar, bölge kavramının maruz kaldığı anlam ve işlev başkalaşmasının da ifadesi niteliğindedir (Semian ve Chromy, 2014: 263). Zira 1980 sonrası dönem, Avrupa’da “*bilgiye dayalı ekonomi arayışının*”, ekonomik kalkınmanın başlıca hedefi hâline gelmesine benzer biçimde, “*bilgiye dayalı bölgesel kalkınma*”

stratejileri ekonomik kalkınmanın bir yolu olarak görülmüş ve söz konusu strateji, bölge idarelerince hayata geçirilmek istenmiştir (Laasonen ve Kolehmainen, 2017: 1673).

Son olarak denetim kavramı; *“bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi”* olarak tanımlanmaktadır (Köse, 2007: 5). Denetim olgusu, köklü bir tarihe sahiptir ve insanların toplum hâlinde yaşamaya başlamalarıyla gündelik yaşamın vazgeçilmez öğelerinden bir tanesine dönüşmüştür. Modern dönemde kamu görevlilerinin karar ve eylemlerinin, denetlenmesi gerekliliği gündeme gelmiş (Bozkurt, 2013: 56); denetimin olmadığı veya etkisiz kaldığı durumlarda, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin eksikliklerin yaşanması, vatandaş memnuniyetsizliği/yolsuzluk gibi istenmeyen durumlarla karşılaşılması olağanlaşmıştır (Uzun ve Usta, 2021: 28). Denetim olgusu aynı zamanda yönetsel manada şeffaflığın kuvvetlenmesi anlamına gelmektedir. Denetim çıktılarındaki şeffaflık, kurumları da daha şeffaf ve hesap verebilir kılmaktadır (Yürekli, 2018: 351). Kavram, kamu yönetimi disiplini açısından temelde üçlü bir sınıflandırma dâhilinde ele alınmalıdır. Kaynağına göre; içsel ve dışsal denetim, zamanına göre; önleyici denetim, süreç denetimi ve düzeltici denetim, son olarak konusuna göre; hukukilik denetimi, yerindelik denetimi, performans denetimi, mali denetim ve kalite denetimi (Firidin, 2016). Denetim olgusunun bürokrasi açısından bu ölçüde önem arz ediyor oluşunun beraberinde getirdiği sonuçlardan bir tanesi de kanun koyucunun iradesi doğrultusunda, Anayasa'nın farklı maddelerinde denetim biçimlerinin düzenlenmesi olmuş, böylelikle denetim eylemi, anayasal temele sahip kılınmıştır. Bu kapsamda, 1982 Anayasası'nın; 98.maddesinde siyasi denetimin, 125.maddesinde yargısal denetimin 160.maddesindeyse, Sayıştay denetiminin esasları ortaya konularak ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

CHS'ye geçiş sonrasında, kalkınma ajanslarında denetim esaslarının ifade edildiği en kapsamlı düzenleme, 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) olmuştur. Kararname'nin; 207.maddesinde, ajanslarda iç ve dış denetim yapılacağı ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı tarafından yayımlanan 14 Temmuz 2021 tarih ve 80 numaralı “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde” ise ajanslarda iç denetim yapmakla yükümlü bir personelin varlığına ilişkin yasal hüküm iptal edilmiştir (RG: 14.07.2021: 31541). Mevzuat çerçevesinde ajanslarda iç denetçi bulunmasının zorunlu olduğu dönem, ajans içi denetim yapmak iç denetçinin vazifesi olarak kabul edilmiş iken; dış denetimin esasları da ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir (Çalı, 2011: 430). Kanun koyucu 5449 sayılı temel kanunun ardından çıkarılan 2006, 2009 ve 2022 tarihli “bütçe ve muhasebe” ve “denetim” yönetmelikleri ile kalkınma ajanslarının denetlemesi hususundaki diğer noktaları açıklığa kavuşturmak istemiştir (RG: 28.09.2006: 26303, RG: 03.08.2009: 27308, RG: 17.09.2022: 31956). Söz konusu yönetmelikler ile temel kanun çerçevesinde, ana hatları belirlenen kalkınma ajanslarının denetimine ilişkin ikincil nitelikli sorunların üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

2. Millî Burjuvaziden Kalkınma Ajanslarına Türkiye’de Kalkınmanın Öyküsü

30 Ekim 1918 tarihli Mondros Ateşkes Antlaşması, I. Dünya Savaşı'nın Osmanlı Devleti açısından mağlubiyetle sonuçlandığının ifade edildiği bir metin niteliğindedir ve beraberinde kimi olumsuzluklar getirmiştir ki bunlardan, en önemlisi, Osmanlı topraklarının, yabancı devletlerin işgaline açık kılınmasıdır. Bu çerçevede antlaşmanın imzalanmasını takip eden süreçte, galip devletler -aralarındaki paylaşım doğrultusunda- imparatorluğun belirli bölgelerine asker çıkarmışlar; başlangıçta işgal kuvvetleri ile yerel halk arasındaki çatışmalar biçiminde cereyan eden olaylar, kısa sürede Kurtuluş Savaşı'na kaynaklık etmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın zaferle sona ermesinin sonrasında, genç Cumhuriyet ve kurucu kadro; yönünü içe çevirmiş, siyasi, ekonomik,

sosyal ve kültürel alanlarda yapılacak inkılaplar çerçevesinde, memlekete yeni bir çehre kazandırmayı amaçlamıştır.

İktisadi sahada, Osmanlı Devleti'nin Cumhuriyet'e devrettiği mirasın esasını “millî bir burjuva sınıfının yaratılması” düşüncesi oluşturmaktadır. Sultan II. Abdülhamid idaresinde, varlıklarını liberal bir dünya görüşü çerçevesinde temellendiren İttihat ve Terakki'nin çekirdeğini oluşturan çevreler; 1908 sonrasında, içte ve dışta vuku bulan karışıklıklarla ilişkili biçimde; iç siyasetteki politik perspektiflerini, “liberalizmden” “milliyetçiliğe” çevirmişler; Balkan Harbi'ndeki kayıplar sonrasında, liberal düşünceyle bağlarını bütünüyle koparmışlardır (Toprak, 2019: 133). II. Meşrutiyet'in ikinci beş yılına damgasını vuran İttihatçı hegemonya, ekonomide, “klasik iktisada” olan inancını yitirmiş ve I. Dünya Savaşı koşullarında, “millî iktisat” anlayışına yönelmiştir. Bu yönelim kapsamında, ülke ekonomisindeki ağırlıkları bakımından ikincil derece öneme sahip, Türk ve Müslüman esnaf ve zanaatkarın içinden, yerli bir burjuva sınıfının yaratılması arzusu İttihatçı kadroların gündemini yoğun biçimde meşgul etmiştir (Toprak, 2019: 7-9).

Cumhuriyet'in ilanı, Türkiye için siyasi ve idari manada, Osmanlı Devleti'nden kopuşu simgelese de (Çavdar, 1995: 277-282, Akşin, 2016: 193) iktisat politikaları açısından benzeri bir değerlendirmede bulunmak zordur. Zira, “*devlet desteğiyle yerli ve milli bir burjuvazi sınıfının yetiştirilmesini kalkınma ve modernleşmenin temel mekanizması olarak gören anlayış*”³, erken Cumhuriyet idaresi iktisat politikalarının da özünü oluşturmuş, bu çerçevede, ekonomi politikalarının niteliği bağlamında 1923'te Cumhuriyet'in ilanı ile başlayıp 1929 Ekonomik Krizi'ne kadar geçen dönem “açık ekonomi koşullarında yeniden inşa süreci” olarak adlandırılmayı hak etmiştir (Boratav, 2005: 39-40). İzmir İktisat Kongresi'nin düzenlenmesi ve İş Bankası'nın kuruluşu, bu devrede gerçekleşen ve erken Cumhuriyet idaresinin, ekonomik kalkınma politikasının anlaşılabilmesi bakımından üzerinde durulması gereken iki önemli gelişmedir. Sonrasında ortaya konan felsefe nedeniyle liberal iktisat düzenini teşvik eden bir kongre biçiminde yorumlanabilecek İzmir İktisat Kongresi'ne (Avaner ve Hasanoğlu, 2017: 23), ülke ekonomisinin ana aktörleri niteliğindeki farklı çevrelerden gelen temsilciler katılmışlar ve erken dönem Cumhuriyet idaresinin çizdiği sınırlar içinde iktisadi kalkınma meselesini tartışmışlardır. Kongre'de alınan kararların bir yansıması olarak kurulan İş Bankası 1923-1929 aralığında ana hatları ile “piyasa çözümünü destekleyici ılımlı devlet düzenleyiciliği” olarak adlandırılabilir bir iktisat politikası kapsamında faaliyet göstermiş; millî iktisat anlayışının bir gereği olarak, devlet-girişimciler bağı kurmak misyonunu üstlenmiştir (Sönmez, 2002: 113-114). Kuruç (1988); Cumhuriyet'in kuruluş döneminde devlet ve özel girişimciliğin ortak bir noktada buluşmasını öngören bu anlayışın, idareci sınıf açısından bir geçiş dönemine karşılık geldiği düşüncesindedir.

Tek parti iktidarı döneminde ekonomi politikaları bağlamında ilk makas değişimi ve dolayısıyla söz konusu “geçiş sürecinin” sona erişi, 1929 Ekonomik Krizi ile ilintili biçimde yaşanmış; küresel çapta etkili olan para krizi karşısında idare, çözümü, ekonomiyi dışa kapatmak ve dış pazara bağımlılığı asgariye indirgemekte bulmuştur. Yine bu dönemde temelleri atılan Merkez Bankası ile hükümet, döviz işlemlerinin kontrolünü sağlamayı hedeflemiş; Millî İktisat ve Tasarruf Cemiyeti'nin kuruluşuyla ise ülke çapında tasarrufun yaygınlaşması, yerli malların üretim ve tüketiminin teşvik edilmesi, ithal malların tüketiminin asgari düzeye çekilmesi ve iktisadi temelde kendi kendine yetmek ülküsünün benimsenmesi amaçlanmıştır (Keyder, 2013: 124-125). Süreci basit biçimde, devletin iktisadi liberalizmden iktisadi korumacılık çizgisine yönelimi şeklinde adlandırmak mümkündür (Dinçaslan, 2019: 359).

³ Erken Cumhuriyet döneminde, ekonomik alandaki kalkınma isteği, sanayileşmeyi çağdaşlaşma araçlarından bir tanesi hâline dönüştürmüştü; bu bağlamda kavram, sosyal manada da üzerinde durulması gereklilik arz eden bir olguya dönüşmüştür (Yavuzçehre ve Çezik, 2015: 33).

Dışa kapalı bir ekonomiyle, kalkınmanın devlet tarafından yapılacak yatırımlarla sağlanmasını, odak noktası olarak tayin eden söz konusu iktisadi anlayışın hâkimiyeti, II. Dünya Savaşı'nın nihayetlenmesi ve Türkiye'nin, istikametini Batı dünyası olarak belirlemesiyle sona ermiştir. 1940'ların ikinci yarısından başlayarak, Türkiye gerek siyasi gerekse de ekonomik temelde uluslararası sistemin parçası olmak isteği doğrultusunda, devletin öncülüğünde ağır sanayi kurulmasını öngören 1946 tarihli İvedili Sanayi Planı'nı rafa kaldırmış ve tarım ile altyapının serbest piyasa düzeninde geliştirilmesi önlemlerini içeren bir programa geçiş yapmıştır (Kazgan, 2004: 82). Bu program kapsamında, kalkınma paradigması; "*piyasa merkezli, dışa açık, liberal politikalar temelinde dünya ekonomisine eklemlenme*" ereği biçiminde ifade edilmiş, kalkınmada temel aktör, özel sektör olarak belirlenmiştir (Eşiyok, 2009: 88). Demokrat Parti (DP)'nin iktidar olduğu yıllarda da ana hatlarıyla benzer nitelikleri haiz bir ekonomi politikası takip edilmiş ve kalkınmanın, liberal iktisat düzeninde gerçekleşmesi hedeflenmiştir. 27 Mayıs (1960) darbesi ve darbeden sonra gündeme gelen düzenlemeler çerçevesindeyse, kalkınmanın bir plan dâhilinde gerçekleşmesi gerektiği düşüncesi yaygın biçimde kabul görmeye başlamıştır.

Planlı kalkınma döneminde, ülkenin değişik bölgelerindeki kapasitenin âtıl durumdan etkin duruma dönüştürülebilmesi adına, farklı bölgesel kalkınma planları hazırlanmaya başlanmış; yine bu dönemde faaliyet göstermeye başlayan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ise planların uygulanması ve izlenmesinden sorumlu tutulmuştur. I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının yürürlükte kaldığı, 1963-1973 seneleri arasında bölgesel planlama ve kalkınma olguları kuvvetli biçimde vurgulanırken, III. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile bölgesel siyaset ve kalkınma kavramları önemini görece yitirmiş; il temelli planlama ve ekonomik büyüme yeni dönemde, kalkınma politikasının esasını oluşturmaya başlamıştır (Göymen, 2005: 36-37).

Türkiye ekonomisinde hâkim paradigmanın, bir küresel iktisadi krizin sonucu olarak; köklü bir değişime maruz kalmasının Cumhuriyet tarihindeki ikinci örneği, yüzyılın son beşte birlik dönemine girilmesiyle gerçekleşmiş; refah devleti politikalarının karşı karşıya kaldığı kriz bağlamında; "*mal ve faktör piyasalarında fiyat müdahalelerinin kaldırılması, dış ticaretin ve finans piyasalarının serbestleştirilmesi, kamu iktisadi kuruluşlarının özelleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımların ve dış finansal akımların serbestleştirilmesi, eğitim ve sağlık başta olmak üzere sosyal hizmet alanlarında özelleşme eğilimlerinin yaygınlaşması ve işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi*" gibi temel argümanlara sahip yeni bir iktisadi anlayış olarak neo-liberal model (Şenses, 2004: 3), idareci sınıflar tarafından benimsenmiştir. Millî karakterli bir burjuva sınıfı inşa etme amacının açıktan terk edilmesi ve ideal anlamda sermaye sahiplerinin idareden bağımsızlaşmasının amaçlandığı bu yeni dönemde (Beriş, 2008: 38), neo-liberal öğretinin, bireylerin teker teker refahlarını maksimize etmesi hâlinde, toplumsal refahın da en üst aşamaya ulaşacağı savunusundan hareketle, ekonomik ve sosyal kalkınmanın; serbest piyasa ekonomisinin ilkelerine dayanarak gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Küreselleşme bu sırada temel motto hâlinindedir.

Hülasa, Cumhuriyet'in ilanından ikibinli yıllara kadar kalkınma konusu, Türkiye'yi yöneten kadrolar açısından üzerinde önemle durulacak bir sorunsal olmak niteliğini asla kaybetmemiş gerek tek parti idaresi döneminde gerekse de çok partili siyasi yaşam boyunca işbaşı yapan hükümetler, siyasi ve iktisadi pozisyonları doğrultusunda, geniş ölçekli bir ekonomik ve sosyal kalkınmanın hayata geçirilmesini amaçlamışlardır. Bu bağlamda, yaklaşık seksen senelik bir döneme karşılık gelen bu devrede; 1929, 1947, 1960 ve 1980 senelerini birer dönüm noktası olarak telakki etmek yerinde olacaktır.

3. Kalkınma Ajansları: Tarihî Gelişim, Türkiye’deki Yönetimsel Konum ve İşleyiş

3.1. Kalkınma Ajanslarının Tarihî Gelişimi: Dünya’dan Örnekler

Yazında kalkınma ajansları bağlamında yapılacak bir değerlendirme neticesinde ulaşılabilecek sonuçlardan ilki; kalkınma ajansları hakkında farklı tanımların var olduğudur (Berber ve Celepçi, 2005: 146). Bu tanımlamalar, temelde, kalkınma ajanslarının tarihî gelişimiyle yakından ilişkilidir. Tarihteki ilk bölgesel kalkınma ajansı, 1933’te Tennessee Vadisi merkezli biçimde kurulan Tennessee Vadisi İdaresi’dir (Avaner, 2008: 244). “Tennessee Vadisi İdaresinin” kuruluş yasasıyla ortaya konan amaçlar; geniş manada bölgenin ekonomik kalkınmasını sağlamak, bölge halkının yaşam standartlarını iyileştirmek ve yeni kaynak geliştirme teknikleri bularak ülkenin geri kalan bölgelerine emsal teşkil edebilmektir (Ergun, 1993: 73). Ajansların, Avrupa’daki gelişimi ise II. Dünya Savaşı sonrası gelişmelerle ilişkili biçimde olmuş; savaşın ardından kıtanın genelinde hüküm süren yıkım ve bölgeler arası gelişmişlik farkının giderilmesinde, kalkınma ajansı ve benzeri yapıların etkili olabileceğine inanılmıştır (Özaslan ve Ünlü, 2015: 74). Kalkınma ajanslarının, dünya çapında sayı ve nitelik bakımından güçlendikleri esas tarihî kesit 1990’lardır. Söz konusu zaman diliminde, mevcut ajansların kurumsallık kapasitelerindeki iyileşme ile siyasi ve ekonomik liberalizmle yeni tanışmaya başlayan ülkelerde, kalkınma ajanslarının kurulmaya başlaması, AB tarafından teşvik edilen bölgeselleşme politikasıyla yakından ilişkilidir. Birlik, 1990’lı yıllar itibarıyla mekân üzerinden geliştirilen politika araçları aracılığıyla, sürdürülebilir gelişmeyi tesis etmeyi amaçlamış (Ersavaş Kavanoz, 2012: 38), kalkınma ajansları, birliğin; bütünlüğünü sağlamak noktasında yararlanılan yapılardan bir tanesi olmak özelliğini kazanmıştır (Karasu, 2009: 8). Bu bağlamda ajanslar, 1990 sonrası dönemde, yerel ve bölgesel sorunların giderilmesinde iç dinamikleri harekete geçiren ve aktörler arasındaki ilişkileri kuvvetlendirmeye yarayan kuruluşlar olarak görülmüşler; yatırımcıların ilgisini çekmek suretiyle ajansların faaliyet gösterdiği bölgelerin birer cazibe merkezine dönüştürülmesi, kalkınma ajanslarının varlık sebeplerinden biri, belki de -en önemlisi- olarak sayılmaya başlanmıştır (Tahtalıoğlu ve Özgür, 2016: 163-164).

3.2. Kalkınma Ajanslarının Türkiye’ye Yansıması: Yönetimsel Konum ve İşleyiş

Kalkınma ajanslarının, Türkiye’deki gelişimi bağlamında yapılacak bir değerlendirmede öncelikle, ajansların yönetimsel konumu üzerinde durulmalıdır. Kalkınma ajanslarının yönetimsel konumuna ilişkin en geniş ölçüde kabul gören görüş; ajansların hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olduğudur (Övgün, 2017: 29, Özer, 2008: 402). Eroğlu ve Kum (2010: 194) ajanslar üzerinde vesayet yetkisinin kullanımını ve ajansların ekonomik anlamda hizmet üreten birimler olmasını bu görüşün dayanağı biçiminde sunmakta ve ajansların, idari anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Bu yaklaşım haklı olarak kalkınma ajanslarını birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak görmektedir ancak yine ajansların, idari teşkilatlanma içindeki konumları bağlamında, farklı görüşlerin gündeme getirildiği de belirtilmelidir⁴. Nihayetinde, kalkınma ajanslarının, ithal bir zihni yaklaşım çerçevesinde örgütlenen kurumlar olmaları ve Türk kamu yönetimi geleneğinde bir temele sahip olmayışı, söz konusu düşünce farklılıklarının sebebini açıklamak adına yeterli birer araçtır.

Kalkınma ajanslarının, Türkiye’de faaliyet göstermeye başlaması AB adaylık süreci ile eşgüdümlü biçimde ilerlemiştir. 1999 tarihli Helsinki Zirvesi’nin ardından AB; Türkiye’de bölgesel planlamanın yeniden ele alınmasına ilişkin önerilerini yazılı ve sözlü biçimde Türk yetkililerle paylaşmaya başlamış (Akiş, 2011: 249), bu kapsamda, mevzuattaki ilk düzenleme 2001’de

⁴ Ajanslar özelinde yaptığı değerlendirmede Güler (2009: 62) hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ülke genelinde tek işle görevli kamu tüzel kişileri olmasına karşın, ajansların coğrafya esasına bağlı biçimde kurulmaları sebebiyle, birer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak sayılamayacaklarını ifade etmektedir.

İstatistiki Bölge Birimleri Sınırlandırması (İBBS)'nin; Bakanlar Kurulu Kararıyla Resmî Gazetede yayımlanması olmuştur (Şengül vd., 2013: 77) Söz konusu karara göre Türkiye; üç düzey istatistiki bölgeye ayrılmıştır. Bu üçlü sınıflandırmanın, ikinci basamağını oluşturan 26 alt bölge aynı zamanda kalkınma ajanslarının faaliyet göstereceği coğrafi sınırların belirlenmesini sağlamıştır (Kayasü ve Yaşar, 2006: 207). Ajansların kuruluş sürecinde, KYTKT'nin kanunlaşmasından sonra, Cumhurbaşkanınca veto edilmesi; kalkınma ajanslarının ihdasını görece geciktirmişse de (Babaoğlu ve Öktem, 2013: 52) 2006 tarih ve 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un” kabulü neticesinde, İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları; İzmir ile Adana ve Mersin illerini kapsayacak biçimde faaliyet göstermeye başlamışlardır (Kıratoğlu ve İnan, 2022: 4). CHS'ye geçiş ve bu bağlamda kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişine yönelik düzenlemeleri içeren 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yeni dönemde kalkınma ajanslarıyla ilgili temel hukuki metin olmak vasfını kazanmıştır. Kararnamenin “Kalkınma Ajansları” üst başlıklı on altıncı bölümünde de ifade olduğu üzere kalkınma ajansları, bir dizi amaca ulaşmak adına teşkilatlandırılan kuruluşlardır. Bu kapsamda faaliyet gösterdiği bölgelerde ajanslardan; kamu ve özel sektör kuruluşları ile sivil toplum yapılanması arasındaki iş birliğini geliştirmesi, yerelde kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlaması, ulusal ölçekli plan ve programlarla uyumlu biçimde, bölgesel gelişmeye ivme kazandırması, yerel ve ulusal çapta sürdürülebilir büyüme hedeflerine katkıda bulunması ve bölge içi/bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya yardımcı olması beklenmektedir. Ajansların amaçları ölçüsünde önem arz eden bir diğer konu ise yönetsel yapılarıdır. Kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri ajansların teşkilat yapısını oluşturmaktadır.

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı özelinde fark edilecek ilk gerçeklik; kalkınma ve yönetim kurulları ile genel sekreterlik mekanizmasının farklı özelliklere sahip birimler olduğu şeklindedir. Yönetim kurulu üyelerini içerisinden çıkaran bir yapılanma olarak kalkınma kurulları, ağırlık biçimde faaliyet raporlarının değerlendirilmesi, yönetim kurulları ise faaliyet ve çalışma raporlarının hazırlanmasıyla vazifelendirilmişlerdir. Genel sekreterliklerse bürokratik niteliğin ötesinde birer icra organıdır. Diğer kurullarca alınan kararların uygulamaya konulması ve ulusal, uluslararası diğer kalkınma ajansları ile ilişkilerin ajansların genel sekreterliklerince yürütülmesi, söz konusu birimin icracı yönüne işaret eden gelişmeler arasında değerlendirilmelidir.

4. Kalkınma Ajanslarının Denetimi Sorunsalı: Nitel Bir İnceleme

4.1. Denetimin Temel Esasları: 2006-2022 Dönemi Mevzuat

Kalkınma Ajanslarının kuruluşunu takip eden süreçte gündeme gelen temel sorunlardan bir tanesi ajansların, kanunda sınırları çizilen amaç ve çalışma prensiplerinin dışında faaliyet göstermeleri hâlinde ortaya çıkabilecek olumsuzlukların nasıl giderileceğidir. Bu bağlamda, ajansların kuruluşundan başlayarak tüm faaliyetlerini değerlendirecek bir sistemin kurularak işletilmesi elzem sayılmıştır (Ceran, 2010: 21). Söz konusu gereklige vurgu yapar biçimde, 5449 sayılı Kanun'un denetim esasları, ajanslarda iç ve dış denetim gerçekleştirileceği vurgulanarak ifade edilmiş (m.25), aynı kanunun başka bir maddesindeyse ajanslar; finansal kaynakların elde edilmesi ve kullanılması hususunda, kamuoyunu bilgilendirmekle yükümlü sayılmışlardır. Kanun özelinde ve denetim bağlamında ortaya konan ifadeler incelendiğinde kanun koyucunun; ajansların denetimi ve ilgili sorunları, öncelikli bir mesele olarak addettiği sonucuna ulaşılabilir. Yine kanun çerçevesinde ajansların, mali konular özelinde kamuoyunu aydınlatmakla yükümlü sayılmaları, idare-vatandaş ilişkisine dair bir gösterge niteliğindedir ve kamu yönetimi alanında yeni bir zihni yaklaşımın egemen kılınmak istendiğine işaret etmektedir.

2006-2002 dönemi kalkınma ajansları mevzuatında, denetim sorunsalına ışık tutulan diğer düzenlemelerin başında, 2006 tarihli “Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” ile 2009 tarihli “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” gelmektedir. “Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde” ajansların denetimiyle ilgili en önemli nokta, ajans gelir ve giderleri ile varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminin ekonomik biçimde olması gerektiğine ilişkin yükümlülüğün öngörülmesidir. Bu bağlamda yönetmeliğin; ajanslar açısından mali anlamda şeffaf ve hesap verebilir nitelikte kurumlar olmayı öncelendiği yorumunda bulunmak yanıltıcı olmayacaktır.

2022 tarihli “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” yürürlüğe girinceye kadar ajansların denetimi sorunsalını doğrudan gündemine alan bir diğer yasal düzenleme ise 2009 tarihli aynı isimli yönetmeliktir.⁴ Yönetmelik uyarınca ajanslarda iç ve dış denetimin gerçekleştirileceği öngörülmüş, yine ilgili denetimlerin nasıl ve kimler tarafından gerçekleştirileceği ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir.

Yeni, “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” öncesinde, ajansların işleyiş ve denetim süreci üzerinde doğrudan etkili olan bir diğer gelişme, hükümet sistemi değişikliğidir. CHS’ye geçiş sonrasında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, ajansların koordinasyonundan sorumlu bakanlık hâline getirilmiş (4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, m. 187) böylelikle, kalkınma ajanslarının sanayi kuruluşları ile iş birliği hâlinde olması ve koordineli biçimde çalışmasına verilen önem kamuoyu ve diğer paydaşların dikkatine sunulmuştur. Mezkûr Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin; kalkınma ajanslarının denetimi sorunsalı bağlamında incelenebilecek diğer hususları, ajansların denetimine yönelik bir yeniliği gündeme getirmemektedir. Kalkınma ajanslarının denetimi sorunsalıyla ilişkili biçimde incelenmesi gereken diğer denetim türleri ise Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan denetimlerdir (Köksal ve Köse, 2019: 295). Her üç kurum ve kurum bünyesinde istihdam edilen personel tarafından gerçekleştirilen denetimlerin, hukuki meşruiyetleri anayasa ve ilgili yasal düzenlenmeye dayanmaktadır. Denetimler neticesinde, bir olağandışılık ile karşılaşılması hâlinde ise diğer hukuki süreçler devreye girmekte ve sorumlular için cezai müeyyideler tatbik edilebilmektedir.

4.2. Denetimin Değişen Çehresi: 2009 ve 2022 Tarihli “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği’nin” Karşılaştırması

Kalkınma ajanslarının, Türk kamu yönetimi sistemi içinde faaliyet göstermeye başladığı 2006 senesinden bu yana idare; değişik kanun, yönetmelik ve kararnamelerden yararlanarak ajanslara ilişkin pek çok meseleyi düzenlemek istemiştir. Kuşku yok ki; ajansların denetimine ilişkin usul ve esasların neler olacağı, yazında kabul görmüş denetim biçimlerinin hangisinden ne ölçüde yararlanılacağı, denetimi gerçekleştirecek kurumun niteliği gibi sorular bu kapsamda, sıklıkla gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, 3 Ağustos 2009 tarih ve 27308 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” ile yine aynı isimle 17 Eylül 2022 tarih, 31956 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanarak yürürlüğe giren 2009 tarihli mevzuatı yürürlükten kaldıran yönetmeliğin incelenmesi faydalı olacaktır. Değişen mevzuat ışığında, 2022 tarihli yönetmeliğin, ajansların denetimine yönelik hangi yeniliklere kaynaklık ettiğinin ortaya konulması çalışmanın temel amacıdır.

Yeni ve eski yönetmelik arasındaki ilk farklılaşma; yönetmelik amacının ilgili olduğu denetim türleriyle ilgilidir. 2009 tarihli yönetmelikte; standart usul ve esasların belirleneceği denetim türleri iç ve dış denetim ile mali yönetim yeterliliği olarak sayılmış iken (2009 tarihli Kalkınma Ajansları

⁴ 2022 tarihli denetim yönetmeliği kapsamında, kalkınma ajanslarının denetimine ilişkin değişen hususların ortaya çıkarılması amaçlanan bu çalışmada, çalışmanın amacı doğrultusunda, 2009 tarihli yönetmelik bir sonraki başlıkta ayrıntılı olarak incelenecek, 2009 ve 2022 tarih ve aynı isimli yönetmelikler karşılaştırmalı biçimde değerlendirilecektir.

Denetim Yönetmeliği m.1) 2022 tarihli yönetmelikte mali yönetim yeterlilik denetimi ve diğer denetim türlerine ilişkin usul ve esasların belirleneceği ifade edilmiştir (2022 tarihli Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği m.2). Bu değişiklik esasında, 2009 ila 2022 seneleri arasında kalkınma ajanslarının denetim mevzuatına yönelik diğer değişikliklerin bir yansıması niteliğindedir. Yeni yönetmelik esas olarak ajansların mali yönetim yeterliliklerinin denetimini konu edinse de diğer denetim türleri ifadesi de ilgili maddede yer bulmuştur. Yönetmeliklerin hukuki dayanağı da sistem değişiminin bir sonucu olarak değişmiş, 2009 tarihli yönetmeliğin, 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” çerçevesinde hazırlandığı belirtilirken (m. 2). 2022 tarihli yönetmeliğin hukuki dayanağı 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” şeklinde ifade edilmiştir (m. 3).

İki yönetmelik arasındaki esas farklılaşma ise “Mali Yönetim Yeterliliği” başlıklı ikinci bölümde gerçekleşmektedir. 2009 tarihli yönetmelikte ajansların müsteşarlık bütçesinden transfer ödeneği kullanımının ancak mali yönetim yeterliliklerinin müsteşarlık tarafından uygun bulunması hâline gerçekleşebileceğine karar verilmiş iken (m.4) 2022 tarihli yönetmelikte bütçesinden transfer ödeneği kullanılacak olan kurum bakanlık olarak zikredilmiştir (m. 5) Bu aşamada, yeni yönetmelik çerçevesinde, gündeme gelen değişikliklerin başında, kaynak kullanımında üst otorite takdir yetkisinin kaldırılması gelmektedir (m.5).

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği bağlamında 2009’dan 2022’ye gelindiğinde fark edilen bir diğer değişiklik, eski yönetmelikte ayrı birer başlık hâlinde bulunan iç ve dış denetimle ilgili hükümlerin yönetmelikten çıkartılmasıdır. Bu minvalde yeni yönetmelikte; 2009 tarihli yönetmeliğin aksine “Diğer Denetimler” başlıklı bir kısma yer verilmiştir.

İdarenin, 2009 tarihli yönetmelikte ajansların denetimi ve denetim neticesinin olumsuz sonuçlanması durumunda, maddi kaynak tahsisatı ve kullanımındaki sınırlamalar 2022 tarihli yönetmelikte de ana hatları ile muhafaza edilmektedir. Bu kapsamda başarılı-başarısız kalkınma ajansı ayırımının kuvvetlendirilmek istenmesi dahası bu ayırımın, Yeterlilik Komisyonu tarafından oluşturulacak bir puanlama sistemi ile formüle edilmesi (m.5), yeni yönetmelik kapsamında gündeme gelen yeniliklerden bir diğeridir. Zira, 2009 tarihli yönetmelikte de ajansların, mali yönetim yeterliliğiyle ilgili bir değerlendirme sürecinden bahsedilse de bir puanlama sistemi öngörülmemektedir.

İki yönetmelik, denetim neticesinde olumsuz bir sonuçla karşılaşan ajanslar hakkında yürütülecek işlemlerin niteliği daha doğru ifade ile belirli bir takvime bağlanarak açıklığa kavuşturulması bakımından da ayrılmaktadır. 2009 tarihli yönetmeliğe göre; mali yönetim yeterliliği bulunmadığı tespit edilen ajansın, cari yılın geri kalanı ve müteakip mali yıl içinde proje ve faaliyet desteğinden mahrum kalacağı ifade edilmiş iken 2022 tarihli yönetmelikte bakanlığın, düzeltici işlemlerin yapılabilmesi için ajanslara en fazla 6 ay süre tanınması ve denetim neticesinde başarısız bulunan ajansın kaynak kullanımının, bir sonraki denetimde başarılı bulunup mali yönetim yeterliliğinin verilmesine kadar Bakanlık tarafından en geç 1 ay içinde askıya alınması kararlaştırılmıştır.

Özetle güncel hâle gelen “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” çerçevesinde, ajanslara; kaynak tahsisatının, belirli bir puanlama sistemi dahilinde olması şartı getirilmiştir. Mali yönetim yeterliliği bakımından başarılı olamayan kalkınma ajanslarının kesilen kaynak kullanım hakkını yeniden kazanabilmeleri ise daha açık şekilde ifade edilmiş ve denetim neticesinde başarısız bulunan ajansın, gerekli düzenlemeleri hayata geçirmek için kullanabileceği süre en fazla 6 ay olarak saptanmıştır. Bu aşamada, gerekli eksikleri tamamlayan ajansların; kaynak kullanımını noktasında mağdur edilmemesi adına söz konusu 6 ay dolmadan, Bakanlığa başvuran ajansların, denetimlerinin yapılması ve başarılı bulunmaları hâlinde kaynak kullanımının önündeki engellerin kaldırılması kararlaştırılmıştır.

5. Sonuç

Bölgeler arası gelişmişlik farkının giderilmesi ve ekonomik büyümenin yurt geneline dengeli biçimde dağıtılması, Cumhuriyet tarihi boyunca hayata geçirilmek istenen bir devlet politikası niteliğinde olmuştur. Bu doğrultuda, dönemin hâkim iktisadi gerçekçiliğiyle uyumlu biçimde, farklı yaklaşımların uygulanması söz konusu olmuş; ekonomide devlet müdahalesi-özel sektör ilişkisi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması ve dengeli olarak dağıtımını amacı çerçevesinde gelişmiştir.

Kalkınma ajansları, dünyanın 1980 sonrası dönem yoğun biçimde maruz kaldığı neo-liberal politik/iktisadi öğretisi çerçevesinde, gelişen birer yarı özerk kamu kuruluşu niteliğindedir. Söz konusu dönemde, başta Avrupa olmak üzere yerkürenin değişik bölgelerinde sayı ve etkinlikleri önemli ölçüde artmış; sınırlarını oluşturan bölgelerin ekonomisiyle ilgili bir karar alınacağı vakit ajansların; idarenin bölgedeki temsilcisi ölçüsünde söz sahibi olması doğal karşılanan bir gelişme olmuştur.

İtimat kontrole mâni değildir ifadesi, oturmuş bir motto halindedir ancak hukuk devletinin seyri asırlık tarih çizgilerini gelgitlerle doldurarak oluşturmuştur. Bu minvalde denetim ve hesap verebilirlik olguları da ajansların, dayandığı politik/iktisadi zemin üzerine temellenen kamu yönetimi anlayışının öncelediği değerler arasında yer almaktadır. Nihayet kalkınma ajanslarının denetimi; ajansların ihdas edilmesinden başlayarak, idare tarafından önemsenen bir mesele olarak kabul edilmiş; ajanslarla ilgili kanun ve yönetmelikler çerçevesinde, kalkınma ajanslarının denetlenmesi hususundaki temel noktalar belirlenmeye çalışılmıştır.

Nitekim 17 Eylül 2022 tarih, 31956 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” ajansların denetimiyle ilgili hukuki mevzuat içerisindeki en güncel metindir ve önemli değişiklikler içermektedir.

Yeni yönetmelik çerçevesinde; 2009 tarihli eski Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği ilga edilmiş, ajansların Sanayi Bakanlığı bütçesinden transfer ödeneği kullanabilmesi ancak mali yönetim yeterliliğinin uygun bulunması hâlinde, gerçekleşebilecek bir eylem biçiminde tanımlanmıştır. Bakanlığın, mali yönetim yeterlilik denetimi sürecinde kullanılmak üzere bir kriter seti geliştirecek olması ve birinci denetim neticesinde, başarısız olduğuna hükmedilen ajansların; yeniden kaynak kullanım hakkı elde edebilmeleri için ikinci bir denetimde başarılı sayılmalarına ilişkin gereklik yeni dönemde kalkınma ajanslarının denetlenmesi noktasında, ilk kez uygulanacak olan düzenlemeler arasında yer almaktadır. Bu adım kalkınma ajanslarının mali performansları başta olmak üzere etkili ve verimli çalışmalarına dönük önemli bir adımdır.

Eski ve yeni “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” karşılaştırıldığında gündeme gelen en mühim farklılık; denetim neticesinde başarısız olan kalkınma ajansının kesintiye uğrayan kaynak kullanım haklarını, yeniden kazanmalarına yönelik açık bir takvimlendirmeye gidilmesidir. Esasında bu değişiklik, idarenin; ajanslardan, etkin ve verimli çalışması ile bulunduğu mahalde gerçekleştireceği hizmetler ile yöre halkının refahını ve gelişmişlik seviyesini yükseltmesini istemesi amacıyla uyum göstermektedir. Kısacası idare, kaynak kullanım noktasında, sorun yaşayan bir ajansın; -gerekli düzenlemeleri hayata geçirmesi hâlinde- sorununu hızlıca ortadan kaldırmak istemektedir. Kuşku yok ki kamu yönetimi disiplini ve kamu kuruluşlarının çalışma prensibi bakımından durağanlık söz konusu değildir ve sürekli bir yenilenme hâli mevcuttur. Bu noktadan hareketle kalkınma ajanslarıyla ilgili, ilerleyen dönemlerde yapılacak düzenlemeler çerçevesinde, teknoloji geliştirme başta olmak üzere bölgesel öncelikler bağlamında profesyonelleşme ya da uzmanlaşmanın olacağı öngörüsünde bulunulabilmek mümkündür.

Yazar Katkı Oranı (Authorship Contributions): Yazarlar çalışmaya eşit oranda katkı sağlamıştır.

Kaynakça

- Akiş, E. (2011). Küreselleşme sürecinde bölgesel kalkınma yaklaşımındaki gelişmeler ve bölgesel kalkınma ajansları. *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, 44, 237-256.
- Akşin, S. (2007). *Kısa Türkiye tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Avaner, T. (2008). BKA siyasal rejim sorunu yaratır mı? M. Turan (Ed.), *Bölge Kalkınma Ajansları nedir? Ne değildir?* içinde (s.239-263). Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Avaner, T. ve Hasanoğlu, M. (2017). Türkiye’de ekonomik ve sosyal idare: Bir korporatizm denemesi olarak İzmir İktisat Kongresi. *Söke İşletme Fakültesi Priene Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 12-25.
- Babaoğlu, C. ve Öktem, M.K. (2013). Kalkınma ajanslarına örgüt geliştirme açısından bir bakış. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(3), 49-60.
- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 15.07.2018, Sayı: 30479.
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 14.07.2021, Sayı: 31541.
- Berber, M. ve Celepçi, E. (2006). *Türk bölgesel kalkınma politikalarında yeni arayışlar: Kalkınma ajansları ve Türkiye’de uygulanabilirliği*. Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu, Karadeniz Teknik Üniversitesi, 13-14 Ekim, 146-155.
- Beriş, H. E. (2008). Türkiye’de 1980 sonrası devlet ve sermaye ilişkileri ve “Parçalı burjuvazinin oluşumu. *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 19(69), 33-45.
- Boratav, K. (2005). *Türkiye iktisat tarihi 1908-2002*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Bowen, G.A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Bozkurt, P. (2013). Denetim kavramı ve denetim anlayışındaki gelişmeler. *Denetim Dergisi*, 12, 56-62.
- Budak, T. ve Eroğlu, O. (2013). Bölgesel kalkınma ajanslarının denetiminde Sayıştay’ın rolünün değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(2), 65-84.
- Ceran, Y. (2010). Kalkınma ajanslarında iç denetim. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 19-34.
- Çalı, H.H. (2011). Türkiye’de kalkınma ajanslarında denetim sorunsalı. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 419-442.
- Çavdar, T. (1995). *Türkiye’nin demokrasi tarihi (1839-1950)*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Dinçaslan, M. (2019). Sovyet tehdidinin Türkiye’nin iktisat politikalarındaki dönüşüme etkisi. 3. Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Kongresi. Trabzon.
- Dpt (1963). *Kalkınma planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Ergun, T. (1993). Bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesinde bölgesel örgütlenmelerin önemi: “Tennessee Valley Authority”. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 71-82.
- Eroğlu, M. ve Kum, M. (2010). Türkiye’de kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yeri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35, 175-198.

- Ersavaş Kavanoz, S. (2012). AB mekân politikası: Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3, 27-39.
- Eşiyok, B. A. (2009). Sanayi planlarından 1947 Türkiye iktisadi kalkınma planına: Bir dönüşümün kısa öyküsü. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 4(11), 86-131.
- Firidin, E. (2016). *Kamu yönetiminin denetlenmesi*. A. Uzun (Ed.), Kamu Yönetimi içinde (ss.1-16). Erzurum: Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayınları.
- Göymen, K. (2005). Türkiye’de bölge politikalarının evrimi ve bölgesel kalkınma ajansları. İstanbul: Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, 35-60.
- Güler, B.A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Âdem-i merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 14-29.
- Güler, B.A. (2009). Kalkınma davasının terk edilmesi: AB, bölge, eşraf severlik. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 4(11), 44-67.
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Jickling, B. (2000). A future for sustainability? *Water Air and Soil Pollution* 123(1-4), 467-476.
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, RG: 08.02.2006, Sayı: 26074.
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, RG: 28.09.2006, Sayı: 26303.
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği, RG: 03.08.2009, Sayı: 27308.
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği, RG: 29.05.2019, Sayı: 30788.
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği, RG: 17.09.2022, Sayı: 31956.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme söylemi ve bölgesel kalkınma ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 4(11), 1-43.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel değerleri üzerine bir inceleme. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16, 40-64.
- Kayasü, S. ve Yaşar, S. (2006). Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde kalkınma politikaları, yasal ve kurumsal dönüşümler. TEPAV, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, 199-215.
- Kazgan, G. (2004). *Tanzimat’tan 21.Yüzyıla Türkiye ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keleş, R. ve Mengi, A. (2017). *Avrupa Birliğinin bölge politikaları*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keyder, Ç. (2013). *Türkiye’de devlet ve sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kıratoğlu, E. ve İnan, M. (2022). Bölgesel kalkınma ve kalkınma ajansları: Karacadağ kalkınma ajansı örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 13(1), 1-18.
- Koçak, S.Y. ve Karkın, N. (2010). Kalkınma ajanslarının çoklu paydaş kuramı çerçevesinde analizi. B. Akgül ve N. Uzay (Ed.), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri: Kalkınma Ajansları*, içinde (ss.591-608), Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Koçberber, S. (2006). Kalkınma ajansları ve Sayıştay denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 61, 37-55.
- Koloğlu, İ. (2019), *Kalkınma ajanslarında iç denetim*. Ankara: Astana Yayınları.
- Köksal, A. G. ve Köse, E. (2019). Kalkınma ajanslarının denetimi. *Elektronik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 15(3), 281-298.
- Köse, H.Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de yüksek denetim*. Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

- Kuruç, B. (1988). *Belgelerle Türkiye iktisat politikası 1. Cilt, (1929-1932)*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Laasonen, V., Kolehmanien, J. (2017). Capabilities in knowledge-based regional development – towards a dynamic framework. *European Planning Studies*, 25(10), 1673-1692.
- Maciulis, A., Vasiliuskas, A.V., Jakubauskas, G. (2009). The impact of transport on the competitiveness of national economy. *Transport*, 24(2), 93-99.
- Önen, S.M. ve Kanayran, H. G. (2014). Kalkınma ajanslarının yönetsel denetimi: Kurumsal ve hukuki statüleri üzerinden bir değerlendirme. *Üçüncü Sektör Sosyal ve Ekonomi Dergisi*, 49(1), 109-130.
- Övgün, B. (2017). Düünden bugüne, bugünden yarına: Kalkınma ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 12(27), 19-39.
- Özaslan, A. ve Ünlü, H. (2015). Türkiye’de bölgesel kalkınma politikalarında değişim ve kalkınma ajansları. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 64-83.
- Özer, M.A. (2009). Avrupa Birliği’ne üyeliğin tam eşliğinde Türkiye. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 16(1), 89-105.
- Özer, Y. E. (2008). Küresel rekabet-bölgesel kalkınma ajansları ve Türkiye. *Review of Social, Economi & Business Studies*, 9(10), 389-408.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., Smullen, A. (2005). *Agencies: How governments things through semi-autonomous organizations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Scoones, I. (2007). Sustainability, *Development in Practice*, 17(4-5), 589-596.
- Semian, M.ve Chromy, P. (2014). Regional identity as a driver or barrier in the process of regional developmet: A comparison of selected European experience. *Norwegian Journal of Geography*, 68(5), 263-270.
- Sen, A. (2008). Unity and discord in social development. *China Journal of Social Work*, 1(2), 100-109.
- Sönmez, S. (2002). Türkiye İş Bankası’nın “misyonu” ve iştirakçilik politikası (1924-1945). *Mülkiye Dergisi*, 25(231), 111-148.
- Steger, M. (2008). *Globalization: A very short introduction*. New York: Oxford University Press.
- Şengül, Ü., Shiraz, S.E., Eren, M. (2013). Türkiye’de istatistiki bölge birimleri sınıflamasına göre düzey 2 bölgelerinin ekonomik etkinliklerinin DEA yöntemi ile belirlenmesi ve tobit model uygulaması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 11(21), 75-90.
- Şenses, F. (2004). Neoliberal küreselleşme kalkınma için bir fırsat mı, engel mi. Economic Research Center, <http://web.bilecik.edu.tr/>, Erişim Tarihi: 25.10.2022.
- Tahtalıoğlu, H. ve Özgür, H. (2016). Türkiye’de kalkınma ajansları politikasının çözümlenmesi: Süreç analizi (Aşamalar Yaklaşımı). *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(3), 161-184.
- Toprak, Z. (2019). *Türkiye’de millî iktisat 1908-1918*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tuncer, A. (2016). Merkeziyetçi yönetim, A. Tuncer, F.B. Alodalı, S.Usta (Ed.), *Yönetim bilimi tarihsel gelişim ve kavramsal çerçeve içinde* (s.27-59). Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü (2022). <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 04.10.2022.

- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *100. Yıl Türkiye planı on birinci kalkınma planı (2019-2023)*, Ankara: Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü Bilgi ve Belge Yönetimi Dairesi Başkanlığı.
- United Nations (1987). Report of The World Commission on Environment and Development: Our Common Future, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, Erişim Tarihi: 09.10.2022.
- Uzun, A. ve Usta, H. (2021). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde iç denetim: sorunlar ve çözüm önerileri. *Denetim Dergisi*, 12(23), 27-40.
- Verhoest, K. (2017). *Agencification in Europe*. E. Ongaro & S. van Thiel (Eds.), The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe.
- Wach, E. (2013). Learning about Qualitative Document Analysis.
- Yaylalı, M. (2022). “Bölgesel kalkınma”, https://ansiklopedi.tubitak.gov.tr/ansiklopedi/bolgesel_kalkinma, Erişim Tarihi: 09.10.2022.
- Yavuzçehre, P.S. ve Çezik, U. (2015). Sümerbank’tan Sümerpark’a: Alışveriş merkezine dönüşen kamusal alanlar. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 30(1), 23-53.
- Yürekli, Ö. (2018). Teftiş kurulu modelindeki denetim birimlerinin şeffaflık uygulaması açısından değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 486, 349-372.
- Zengin, O. (2003). Kamu yönetimi temel kanunu yasa tasarısı neyi ifade ediyor. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(4), 193-204.