

Türkiye’de Kalkınma Ajanslarında Denetim Sorunsalı

Hasan Hüseyin ÇALI (*)

Özet: Kalkınma Ajanslarının, ekonomik, sosyal ve teknik desteklerle bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde önemli fonksiyonları yerine getirmesi beklenmektedir. Kalkınma Ajanslarının, bölgesel potansiyellerden olan doğal ve sosyal kaynakları, işgücünü vb. unsurları harekete geçirerek bölgesel farklılıkların azaltılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajanslarının yasalasma ve kurumsallaşma sürecinde birçok eleştiriler yapılmış, bu eleştiriler o zamanlar yazılan makalelere yansıtılmıştır. Daha sonra Kalkınma Ajanslarının kurulması, faaliyete geçmesi ile ihtiyaç duyulan bir takım düzenlemeler de yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle en çok eleştirilen konuların başında gelen ‘denetim sorunsalı’ konusundaki tereddütlerin ortadan kaldırılması da öngörülmüştür.

Bu çalışmada, Kalkınma Ajanslarının denetimi konusunda henüz yasal süreç tamamlanmadan yapılan eleştirilere, güncel yorumların yapılması ve Kalkınma Ajanslarının denetimi konusuna netlik kazandırılması hedeflenmiştir. Çalışmanın yazımında kullanılan diğer araştırma yöntemlerine ilave olarak, sadece kitabi bilgilere bağlı kalmamak, bir anlamda sahaya inme olarak da algılanabilecek bir yöntem olan Mülakat yöntemiyle de makale zenginleştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Kamu Yönetimi, Bölgesel Gelişmişlik Farkları, Denetim, İçgüvenlik Araştırmaları.

Problem of Audit in Development Agencies in Turkey

Abstract: Development Agencies are expected to have an important function in reducing the regional development gaps and in removing the regional imbalances through economic, social and technical supports. It is thought that the Development Agencies will help minimize the regional imbalances by making use of the regional potentials, natural and social resources, labour force and the like.

Development Agencies were often criticized during the process of institutionalisation and enactment and the critiques were reflected on the articles at the time. Thereafter, some necessary arrangements were also made with the set up and operation of the Development Agencies. With the arrangements, it was expected that hesitations about the mostly criticized problem of audit would be removed.

The aim of the study is to make new comments on the critiques about the issue of the audit of the Development Agencies before the completion of the legal process and to clarify the issue of the audit of the Development Agencies. The content is also enriched through the survey method, which can, in a way, be considered to study on site without merely holding to the literature, as well as the other research methods used in writing the study.

Key Words: Development Agencies, Public Administration, Regional Development Gaps, Audit, Internal Security Researches.

*) Dr., Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Erzurum Polis Meslek Yüksek Okulu, (e-posta: hasanhuseyincali@yahoo.com)

Giriş

Bölgesel eşitsizlik sorunu geçmişten günümüze tüm dünyadaki ülkelerin çözmeye çalıştıkları en büyük problemlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Hem gelişmiş, hem gelişmekte, hem de geri kalmış ülkelerin ortak sorunu bölgesel gelişmişlik farklarıdır. Doğal ve toplumsal kaynakların dağılımı eşit olmadığı, coğrafi ve iklimsel koşullar her bölge için farklı olduğu, ayrıca illere ve bölgelere göre kamu kaynakları da eşit dağılmadığı için, (bu ve benzeri sebeplerle) bölgesel eşitsizlik sorunu veya bölgesel gelişmişlik farklarının olması kaçınılmazdır.

Bölgesel eşitsizliklerin neden olduğu işsizlik, iç göç, suç, etnik ve siyasi ayırım gibi ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlar; bölgesel gelişmişlik farklılıkların azaltılması ile çözüme kavuşacaktır. Örneğin; iç göçle belli bir yerdeki nüfusun aşırı artması, konut sıkıntısının başlaması, iş olanaklarının azalması, suç oranlarının artması ve gettolaşma gibi sosyal, ekonomik ve etnik sorunsalların ortaya çıkması kaçınılmazdır. Eşitsizlik ve adalet birbiri ile bağlantılı sosyal olgulardır. Bölgesel eşitsizlik, adaletsizliği doğurmakta bu ise “İçgüvenlik Araştırmaları” alanında öne çıkan; karşılıklı güvensizlik ortamını körüklemektedir. Bu ise kamu düzenin bozulması ve asayiş olaylarının artması anlamına gelmektedir.

Poroy (2004: 6) ve Dinçer (1996: 6), yazılarında, her ülkenin kendi ülke şartlarına göre bölgesel gelişme plan ve programı oluşturduğunu ifade etmektedirler. Türkiye’de de planlı dönemden bu yana bölgesel veya kırsal kalkınmayı hedef alan birçok plan ve program yürürlüğe konulmuştur. Bu yazıda sunulan yeni model anlayışı olan Kalkınma Ajanslarında kalkınma “öncelikleri”, bu anlayışa göre bölgesel olarak belirlenmektedir. Örneğin; altyapı hizmetlerinin ve yatırımların planlanmasında, kalkınmada önceliği olan yerlerden başlanması halinde, bölgesel farkların oluşması engellenecektir (Tolunay ve Akyol, 2006: 126).

Bu çalışmanın amacı ve özgün yanı; Türkiye’de 2006 yılında yasalaşmış, 2007 yılında kurulan ve 2008 yılında ilk olarak iki Kalkınma Ajansı ile resmen faaliyete geçen Kalkınma Ajansları konusunda ve Kalkınma Ajanslarının denetimi konusunda güncel bilgilerin verilecek olmasıdır. Çünkü araştırma yöntemlerinden birisi olan literatür taramasında, Türkiye’de yayınlanan Kalkınma Ajansları ile ilgili makalelerin çoğunun, yasalaşma ve kurumsallaşma sürecinde (2006-2008) yazıldığı gözlemlenmiştir. Ayrıca denetim konusunda henüz yasal süreç tamamlanmadan (ilgili yönetmelikler çıkarılmadan önce) yapılan eleştirilere, güncel yorumlar yapılması da makaleyi önemli kılmaktadır.

Çalışmanın yazımında üç farklı araştırma yöntemi kullanılmıştır. Birincisi, konu ile ilgili literatür taraması yapılmıştır, ikincisi ise konu ile ilgili açık kaynaklardan (open source) olan Kalkınma Ajanslarının resmi internet sitelerindeki bilgilerden faydalanılmıştır. Üçüncü yöntem olarak da mülakat yapılmıştır.

Mülakat için araştırmanın evreni olarak 26 Kalkınma Ajansı baz alınmıştır (bkz.: Tablo 1). Ajanslar, kuruluş tarihlerine göre, 3 aşamalı bir tarihsel süreç içerisinde kurulduğu için (birinci gruptakiler; 2006, ikinci gruptakiler 2008 ve üçüncü gruptakiler 2009 yılında

kurulmuşlardır) örneklem olarak her bir aşamadan ikişer adet Ajans, sistematik tesadüfi (katmanlı) örnekleme metoduyla (Gökçe, 1999: 133-137) seçilerek örneklem olarak alınmıştır. Ayrıca bu ajanslara ilave olarak yüz yüze mülakat yapma imkanı doğan, Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA) Genel Sekreteri Rifat Altan ile de mülakat yapılmıştır. Buna göre; Tablo 1’de birinci grupta yer alan ve ilk kurulan iki Kalkınma Ajansı ile mülakat yapılmıştır. Burada, Çukurova Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri Veysel Parlak ve İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) Genel Sekreteri asistanı/yardımcısı uzman Halit Duran ile telefonla görüşme yapılmıştır. İkinci grupta yer alan 8 Kalkınma Ajansından iki Kalkınma Ajansı ile mülakat yapılmıştır. Burada, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) Genel Sekreteri Mevlüt Özen ve Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA) Genel Sekreteri Emin Yaşar Demirci ile telefon yoluyla mülakat yapılmıştır. Üçüncü grupta yer alan 16 Kalkınma Ajansından iki Kalkınma Ajansı ile mülakat yapılmıştır. Burada, Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN) Genel Sekreteri H. Mustafa Palancıoğlu ve Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA) Genel Sekreteri Çetin Oktay Kaldırım ile telefonla görüşme yapılmıştır.

Mülakatta, özellikle iç denetim ve dış denetimle ilgili kapalı ve açık uçlu sorular sorulmuştur. Genel sekreter, kalkınma kurulu ve yönetim kurulunun denetimle ilgili fonksiyonları hakkında sorular sorulmuştur. Kalkınma Ajansları ile ilgili eleştirilen konulardan olan, Ajans- DPT ilişkisi sorulmuş, son olarak da Ajans- Sayıştay denetimi ile ilgili sorular sorulmuştur.

Çalışmada önce bölgesel eşitsizlikler, farklılıklar hakkında bilgilendirme yapıldıktan sonra Kalkınma Ajanslarının tanımı, özellikleri ve yerine getirdiği görevler hakkında bilgi verilmiştir. Türkiye’de Kalkınma Ajansları ile ilgili uygulamalar ve yasal boyut ile ilgili bilgiler verildikten sonra Kalkınma Ajanslarındaki denetim sorunsalı konusunda eleştirel bakış ile yazı sonlandırılmıştır.

Çalışmanın içeriği ve izlenecek yazım metodu belirtildikten sonra, Kalkınma Ajanslarının yapısını ve işleyişini anlamak için “Bölgesel Gelişmişlik Farkları” konusunun açıklanması gerekmektedir.

Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları

Bölgesel gelişmişlik farkı veya bölgesel eşitsizlik kavramlarının iki boyutunu Dinler (1994: 123), ekonomik ve sosyal fırsatlara ulaşım ulaşmama olarak tasvir etmektedir. Ekonomik fırsatı daha çok işe yerleşme fırsatı, sosyal fırsatı ise; sağlık, eğitim, sosyal aktivite vb. sosyal ihtiyaçlara ulaşma fırsatı olarak tanımlayan Dinler (1994: 123), bölgesel anlamda bunlara ulaşmama durumunun bölgesel gelişmişlik farklarının olması anlamına geldiğini ifade etmektedir.

Bölgelerarası sosyo-ekonomik uçurumların oluşmaması için alternatif bir yöntem sunan Gülbahar (2009: 20-21), az bir maliyet ve yatırımla, bölgelerin “doğal, tarihi ve kültürel” değerlerinin öne çıkarılması halinde sadece endüstri sektörünün değil, aynı zamanda turizm sektörünün de bölgesel kalkınmaya olumlu yönde etki edeceğini belirtmektedir.

Tablo 1: Araştırmanın Evreni ve Örneklemi

AJANS İSMİ	MERKEZİ	KAPSADIĞI İLLER		
İzmir Kalkınma Ajansı	İzmir	İzmir	1 x	1. grup
Çukurova Kalkınma Ajansı	Adana	Adana, Mersin	2 x	
İstanbul Kalkınma Ajansı	İstanbul	İstanbul	1	
Mevlana Kalkınma Ajansı	Konya	Karaman, Konya	2	2. grup
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Samsun	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	3 x	
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	Erzurum	Bayburt, Erzincan, Erzurum	4 x	
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	Van	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	5 x	
İpekyolu Kalkınma Ajansı	Gaziantep	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	6	
Diyarbakır Şanlıurfa Kalkınma Ajansı	Diyarbakır	Diyarbakır, Şanlıurfa	7	
Dicle Kalkınma Ajansı	Mardin	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	8	
Trakya Kalkınma Ajansı	Tekirdağ	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	1	
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale	2	3. grup
Güney Ege Kalkınma Ajansı	Denizli	Aydın, , Muğla	3	
Zafer Kalkınma Ajansı	Kütahya	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	4	
Bilecik, Eskişehir, Bursa Kalkınma Ajansı	Bursa	Bilecik, Eskişehir, Bursa	5	
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	Kocaeli	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	6	
Ankara Kalkınma Ajansı	Ankara	Ankara	7	
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	Isparta	Antalya, Burdur, Isparta	8	
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	Hatay	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	9	
Ahiler Kalkınma Ajansı	Nevşehir	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir	10	
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	Kayseri	Kayseri, Sivas, Yozgat	11 x	
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	Zonguldak	Bartın, Karabük, Zonguldak	12	
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	Kastamonu	Çankırı, Kastamonu, Sinop	13	
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	Trabzon	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	14 x	
Serhat Kalkınma Ajansı	Kars	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	15	
Fırat Kalkınma Ajansı	Malatya	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	16	

Bölgesel eşitsizlik kavramı üzerinde duran Özgen (2005: 51), bu eşitsizliğin saptanmasında ekonomik göstergelerin etkili olduğunu belirtmektedir. Ancak, Özgen (2005: 57), insanların geleceğe umutla bakmasının sağlanması, etkin ve verimli bir eğitim olmasının sağlanması durumunda, kısacası “yaşamsal alanların tümüne (iktisadi, politik, sosyal ve çevresel)” yönelik bir kalkınmanın olması durumunda, gerçek anlamda bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılabileceğini savunmaktadır.

Keskin ve Sungur (2010: 274) OECD’den yaptıkları aktarımla¹, bölgeler arası gelişmişlik farklarının “gelir düzeyi, istihdam oranları, ... üstünlükler ... ve kamu politikalarından” ayrıca “coğrafi, demografik yapı, uzmanlaşma, verimlilik, fiziki ve beşeri sermaye, altyapı ve yenilikçilik kapasitesinden” kaynaklandığını belirtmektedirler.

Bölgelerarası gelişmişlik farkının oluşma nedenlerini açıklayan birçok teori de ortaya atılmıştır. Bu teorilerden yeni olarak ortaya atılanlar arasında, “Yeni Ekonomik Coğrafya” teorisi, “Yeni Bölgeselcilik” anlayışı sayılmaktadır. Yeni ekonomik coğrafya teorisinde, bölgelerarası yoğunlaşma ve ekonomik faaliyet ilişkisi ağırlıklı olarak ele alınmaktadır. Yeni bölgeselcilik anlayışına göre bölgesel kalkınmada, “öğrenme, bilgi yaratımı ve yenilik” değerleri ön plana çıkmaktadır (Keskin ve Sungur, 2010: 273- 275).

Erçakar (2010), Casanova’dan² yaptığı aktarımla, Marshallcı Teoriye göre; bölge kalkınması için öncelikle bilgi kaynaklarına, daha sonra da doğal kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır.

Kalkınmanın pek çok tanımının olduğunu Tolunay ve Akyol (2006: 116) makalelerinde belirtmişlerdir. Kalkınmanın sadece ekonomik boyutu olmayıp, sosyal ve beşeri boyutu da bulunmaktadır. Ekonomik büyümeyle; ekonomik aktivitedeki pozitif gelişmeler anlaşılabilirlikle birlikte, kalkınmadan söz edebilmek için; ekonomik olduğu kadar, sosyal, teknolojik, bilimsel, siyasi, kültürel vb. birçok alanda gelişmelerin olması gerekmektedir. Bu yönü ile bölgeler arasındaki eşitsizliklerin azaltılması için, bölgesel gelişmişlik farkı çok olan bölgelere yönelik olarak ekonomik anlamda destek olunduktan sonra; eğitim, dengeli beslenme ve sağlık uygulamaları da yaygınlaştırılmalı ve altyapı hizmetleri (elektrik, su, yol vb) desteklenmelidir (Tolunay ve Akyol, 2006: 117, 121). Kalkınmanın önündeki engelleri fiziksel ve fiziksel olmayan sorunlar olarak ikiye ayıran Tolunay ve Akyol (2006: 122), tarım amaçlı veya insani kullanıma yönelik su ve toprak sorununun, ayrıca altyapı sorunlarının; fiziksel sorunlar olduğunu ve bunların tespitinin-çözümünün kolay olduğunu belirtmektedirler. Ancak, bölgenin coğrafi, sosyal, etnik ve ekonomik gerçekleri ile yönetimden kaynaklanan (hizmetlerin zamanında veya hiç gitmemesi gibi) fiziksel olmayan sorunların tespitinin ve çözümünün de bir hayli zor olduğunu belirtmektedirler.

Kanatlı (2008: 297) makalesinde, bölgesel anlamda sulamadan faydalanan bölgeler ile faydalanmayan bölgeler arasında bir gelişmişlik farkı olacağını belirtmektedir. Sürdürülebilir kırsal kalkınma modelini öneren Kanatlı (2008: 297-302), kırsal kalkınma için sosyal, ekonomik ve yönetsel anlamda tavsiyelerde bulunmaktadır. Örneğin; havzalara yapılacak “baraj, santral” gibi yatırımlar, bölgesel gelişmişlik düzeyini etkileyen nedenlerdendir. Ülkemizdeki gelişmişlik farklarının nedenleri arasında kırsal bölgelerde yaşayanların çokluğu, tarım arazilerinin küçülmesi, hizmet sektörünün ulaştırılmaması (coğrafi koşullar, güvenlik, siyasi, etnik sorunlar vb. nedenlerle) sayılmaktadır.

1) Makalenin orijinal hali için bkz.: OECD (2009). Regions at a Glance, OECD, Paris.

2) Makalenin orijinal hali için bkz.: Casanova, F. (2004). Local Development, Productive Networks and Training: Alternative Approaches to Training and Work for Young People, ILO.

İktisat Biliminde, 'iktisat' terimini kısaca tanımlamak için; insanların ihtiyaçlarının sınırsız olduğu, ancak kaynakların kıt ve sınırlı olduğu tezinden yola çıkılmaktadır. Karakaş makalesinde (2005: 291) (kıt ve sınırlı olan) kamu kaynaklarının harcanmasında saydamlık ilkesine uyulması gerektiğini ve yöneticilerin her zaman hesap verebilir durumda olmaları gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda, bölgelerarası gelişmişlik düzeyinin azaltılmasında, kamu yönetiminde şeffaflık olmazsa olmaz şartlardan biri haline gelmiştir. Kamu yöneticileri, yatırımların nereye aktarıldığı ve toplanan vergilerin nerelerde kullanıldığı bilgisini kamuoyuna duyurmakla, bölge insanının güvenini kazanacaktır. Ayrıca vergi mükellefi, verdiği vergi karşısında Devlettten hizmet bekleyecek, bölgesel ve yerel konularda daha duyarlı olacaktır.

Bütün Dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de merkeziyetçi planlamalardan ve uygulamalardan vazgeçilip, bölgesel veya yerel kalkınma plan ve programlarına geçilmeye başlanmıştır. Keskin ve Sungur (2010: 272), kalkınma politikalarında, "ulusal düzeyden bölgesel düzeye.... hem teoride hem de uygulamada" bir dönüşüm yaşandığını belirtmektedirler.

Ön Ulusal Kalkınma Planında (DPT, 2003: 122) bölgeler arasında gelişmişlik farkı olan konular sayılmıştır. Buna göre; gelir yapısı, "nüfus yapısı, fiziki ve sosyal altyapı, girişimcilik, insan kaynakları, eğitim düzeyi, sağlık hizmetlerine erişim, çevre kalitesi, istihdam, kadının rolü gibi konularda" bölgelerarası gelişmişlik farkı bulunmaktadır. Planda, bölgelerarası dengesizliği gidermek için farklı planlar ve politikalar izlendiği belirtilmiş, amaçlanan düzeyde başarı alınmadığı belirtilmiştir.

Türkiye'de Kalkınma Ajansı öncesi de Bölgesel Kalkınma amaçlı bazı birimler kurulmuştur. Bunlar arasında, Güneydoğu Anadolu Projesi olmak üzere Doğu Anadolu Projesi (DPT, 2000: 31, 72, 79), Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı ve Mersin Kalkınma Ajansı sayılabilir (Çalt, 2005: 12). Ayrıca, Türkiye'de uygulanan bölgesel kalkınma amaçlı politikalar arasında; "Beş Yıllık Kalkınma Planları, Kırsal Kalkınma Projeleri, ..., Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri" plan, program ve projeleri sayılabilir (Keskin ve Sungur: 2010: 282).

Çok aktörlü bir katılımı gerektiren bölgesel kalkınmayla bölgesel gelişmişlik farklarının veya bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi hedeflenmektedir. Bölgesel eşitsizliğin önündeki engelleri ve buna yönelik olarak alınacak tedbirleri "en iyi o bölgede yaşayanların bileceği" (Tutar ve Demiral, 2007: 65- 68) düşüncesinden hareketle Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Kalkınma Ajansları

Kalkınma Ajansları, literatürde 'Bölgesel Kalkınma Ajansları' olarak (Regional Development Agencies-RDAs) geçmektedir. Kuruluş kanununda 'Kalkınma Ajansları' olarak tanımlandıkları için bu kuruluşlar, Türkiye'de Kalkınma Ajansları olarak adlandırılmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, ikinci dünya savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik krizin etkilerini giderme çabası olarak ortaya çıkmıştır. Amerika başta olmak üzere Avrupa'ya yayılarak farklı ülkelerde kurulmuşlardır (Çalışkan, 2009: 1) (Avaner, 2005: 244-245).

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) 1980’lerde yaygınlaşan ‘kamu işletmeciliği’ anlayışı ile 1990’lı yıllarda ortaya atılan ‘yönetişim’ fikrinin sonucudur. Koçberber (2006: 37) Kalkınma Ajanslarını, yeni bir yönetim modeli olarak tasvir etmektedir. Erçakar (2010) BKA’ları, “yerinden yönetimin uzantısı” olarak tasvir etmektedir.

İlk Bölgesel Kalkınma Ajansı, 30’lu yıllarda Amerika Birleşik Devletlerinde kurulmuştur (Apan, 2005: 48). Demirci (2005: 185), yıllara göre farklı ülkelerde kurulan Ajansları sıralamıştır. Buna göre, Avusturya, Belçika ve Fransa 50’li yıllarda; İngiltere, Hollanda, Almanya ve İtalya 60’lı ve 70’li yıllarda; Finlandiya, Danimarka 80’li yıllarda; Estonya, Litvanya, Slovakya gibi Doğu Avrupa ülkeleri ise 90’lı yıllarda Ajans deneyimini yaşamışlardır.

Türkiye, Avrupa Birliğine üyelik süreci dahilinde yapılması gereken düzenlemeler arasında BKA’lar yer aldığı için buna yönelik yasal ve kurumsal işlevler tamamlayarak BKA’lar ile ilk olarak 2005-2006 yılında tanışmıştır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: s. 81).

Kalkınma Ajansları ile ilgili Literatür taraması yapıldığında, bölgesel kalkınma politikaları ile ilgili birçok yayının olduğu görülecektir. Örneğin; McCrone’un 1969³ yılında ve Monnensland’ın 1994⁴ yılında yaptıkları çalışmalar, bölgesel politika alanındadır (Bachtler ve Yuill, 2001: 6-12). 1980 yılında Yuill, Allen ve Hull; ‘Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikalar’ kitabı⁵ ile bölgesel politika alanında, ‘kalkınmayı kontrol’ amacıyla, endüstrilerin kurulmasında, özel ve kamu sektör yerlerinin dağılımında yeniden bir yapılanmanın gerektiğini belirtmişlerdir. 1982 yılında Yuill ve Allen, Kalkınma Ajansları literatüründeki ilk kitap olarak algılanan ‘Avrupa’daki Kalkınma Ajansları’ kitabını⁶ yayınlamışlardır. Buna paralel olarak; Danson, Halkier ve Damborg 1998 yılında aynı başlık altındaki kitaplarını⁷ yayınlamışlardır.⁸ Ayrıca, uluslar üstü bir oluşum olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (The European Association Of Development Agencies- EURADA) ile sadece Avrupa’daki (Avrupa Birliğindeki) Ajansların değil, bütün dünya ülkelerindeki Ajansların birliğe üye olmalarına olanak tanınmıştır. Türkiye’den

3) Makalenin orijinal hali için bkz.: McCrone (1969). Regional Policy in Britain, George & Unwin, London.

4) Makalenin orijinal hali için bkz.: Monnensland (1994). Regional Policy in the Nordic Countries, Nordic Institute for Regional Policy Research, NordREFO, Copenhagen.

5) Kitabın orijinal hali için bkz.: Yuill and Nicol (1982). ‘Regional Problems and Policy’ in A Boltho (Ed.) The European Economy: Growth and Crisis, Oxford University Press, Oxford.

6) Kitabın orijinal hali için bkz.: Yuill and Allen (1982). “European regional development agencies – an overview” Yuill (ed.) Regional Development Agencies in Europe. Aldershot: Gower.

7) Kitabın orijinal hali için bkz.: Danson, M., Halkier, H. and Damborg, C. (eds) (1998) “Regional development agencies in Europe: an introduction and framework for analysis,” in Regional Development Agencies in Europe. London: Jessica Kingsley Publishers.

8) Ayrıntılı literatür taraması ‘Strathclyde Üniversitesi, Avrupa Politikaları Araştırma Merkezi’nin resmi internet sitesinde (<http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publicationssearchResults.cfm?VarKeyWord=&VarKeyword2=&date=&Rarea1=1&Submit=Submit>) ve ‘Batı Virginia Üniversitesi Bölgesel Araştırma Enstitüsü’ resmi internet sitesinde (<http://www.rri.wvu.edu/WebBook/Danson/bibliography.htm>) bulunmaktadır.

Ajansların da üye olduğu bu birlikte, Sovyetler Birliğinden Tunus'a kadar geniş bir katılım ağı bulunmaktadır.

Uğuş'a (2006) göre Kalkınma Ajansları, "bölgesel ekonomik gelişmeyi özendiren" ve "yerel ekonomide yer alan ... kurumları bölgesel bir ortak hedef çizgisinde birleştiren ... kurumlardır". Buna göre Kalkınma Ajansları, bölgesel istihdam yaratan, bölgesel ekonomik ve sosyal fırsatları tespit edip geliştiren yapılar olarak tasvir edilebilir.

Clark (2005: 23) makalesinde, BKA'ların 4 rolü olduğunu ifade etmektedir, buna göre BKA'lar bölgede, 'Ekonomik rol', 'Liderlik rolü', 'Yönetim ve Koordinasyon rolü' ve 'Uygulama rolünü (risk ve sorumluluk alma)' oynamaktadır. Erçakar (2010) da Lazarte'den⁹ yaptığı aktarımla, BKA'ların, altyapının yenilenmesinden, sağlık ve eğitim kalitesinin artırılmasına, ayrıca bölgenin verimli ve etkin bir şekilde yönetilmesine kadar işlevleri olduğunu belirtmektedir.

Kalkınma ajansları, bölge içi ve bölgesel gelişme anlayışını baz alarak, bölgesel kaynakların kullanımını teşvik amacıyla¹⁰ kurulmuştur. Özellikle gelişmişlik farkı olan yerlerde, diğer bölgeler ile bu açığın kapatılması için, o bölgeye has yerel kaynaklardan olabildiğince faydalanılmasının sağlanması, yatırımların bu bölgelere kaydırılması için planlamaların yapılması, kalkınma ajanslarının temel hedeflerindedir (Küçük, 2007: 495). Avaner (2005: 243) de kalkınma ajanslarının, bölgesel anlamda "girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak" için kurulduklarını ifade etmiştir.

Bölgenin ekonomik ve sosyal potansiyelini ve dinamiklerini harekete geçiren Ajansların¹¹ görevleri; bölgesel bir yaklaşımla bölgesel stratejilerin hazırlanmasına destek sağlamak, yerel girişimciliği desteklemek, Yatırım Destek Ofisi (Tek Durak Ofisleri) aracılığıyla yatırımcıya sıkıntı veren bürokratik işlemleri kolaylaştırmak, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini (tek elden) takip etmek-sonuçlandırmak, kırsal kalkınma faaliyetlerine destek olmak, proje üretimi ve geliştirilmesine yardımcı olmak, araştırma yapmak ve veri tabanı oluşturmak, izlemek ve değerlendirmek olarak sıralanmaktadır (Özen, 2005: 18). Kalkınma ajanslarının, bölgesel kalkınma ile ilgili AB projelerini ve hibe programlarını koordine etme görevi de bulunmaktadır (Küçük, 2007: 495). Bunun yanında Ajansların; izleme, mali ve teknik yardım sağlama görevleri de vardır. Ajansların, bölgenin tanıtımının yapılmasında ve yatırım potansiyelinin ortaya çıkarılmasında önemli fonksiyonu bulunmaktadır (Özen, 2005: 18).

Türkiye'de de Avrupa Birliği İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırılmasına (NUTS) paralel bir biçimde sınıflandırılma yapılmıştır. Buradaki sınıflandırmada; başta iller arası yakınlık olmak üzere, coğrafi şartlar, nüfus, gelişmişlik ve Türkiye İstatistik Kurumunun bölgesel yapılanması dikkate alınmıştır. Mengi (1998: 43), AB'ye göre Bölgeyi tanımlar-

9) Makalenin orijinal hali için bkz.: Lazarte, A., Hofmeijer, H., Zwanenburg, M. (1997). Local Economic Development in Central America: The Prodere Experience, ILO, <http://www.ilo.org/public/english/employment>.

10) Yasal kuruluş amacı için bkz.: 5449 sayılı 'Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. Maddesi, (Resmî Gazete, 08.02.2006: 26074).

11) Kalkınma Ajansları; metin içinde, yasal düzenlemelerde de kullanıldığı gibi 'Ajans' şeklinde kullanılacaktır.

ken, iller arası yakınlık ve coğrafi şartlara ilave olarak, “ekolojik, ekonomik, kültürel ve etnik” yakınlığı da saymaktadır.

Türkiye buna göre 3 düzeyde yapılandırılmıştır. Düzey 1’de 12 bölge sınıflandırılması bulunmaktadır. Halihazırdaki 7 coğrafi bölge olan Marmara Bölgesi; Batı (1) ve Doğu Marmara (2) olarak ayrılmış, İç Anadolu Bölgesi; Batı (3) ve Orta Anadolu (4) olarak ayrılmış, Karadeniz Bölgesi; Batı (5) ve Doğu (6) Karadeniz olarak ayrılmış, Doğu Anadolu Bölgesi; Kuzeydoğu (7) ve Ortadoğu Anadolu (8) olarak ayrılmıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi (9), Akdeniz Bölgesi (10) ve Ege Bölgesi (11) aynen coğrafi bölge olarak muhafaza edilmiş, İstanbul (12) ise tek başına bir bölge olarak sınıflandırılmıştır. Düzey 2’de ise bu 12 bölge, alt bölgelere ayrılarak 26 adet (alt) bölge oluşturulmuştur (bkz. Tablo 1). Toplamda 26 adet olan Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Havza yönetiminde olduğu gibi Türkiye’nin 26 havzaya ayrılmış olmasının da bu sınıflandırmada etkili olduğu değerlendirilmektedir. Düzey 3’te ise, Düzey 2’deki bölgelerde yer alan iller belirtilerek ‘81 il’ bu kapsamda yer almıştır. Yapılan bu 3 Düzeydeki bölge sınıflandırılmasına göre, bölgesel politikaların şekil alması beklenmektedir.

Kalkınma Ajansları, bölge esaslı olarak kurulmaktadır. Kalkınma Ajansları, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın (Kalkınma Bakanı) teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulabilmektedir. Kalkınma Ajansları, tüzel kişiliği sahiptir ve 5449 sayılı kanuna tabidir ve 5449 sayılı kanunla düzenlenmemiş diğer işlemlerinde ise özel hukuk hükümlerine tabidir. Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunu Devlet Planlama Teşkilatı yerine getirmektedir. Kalkınma Ajansları; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri birimlerinden oluşmaktadır.¹²

Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarının düzenlendiği 18. maddede, Ajans hizmetlerinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütüleceği, personelin emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle personel ile ilgili bir ihtilaf durumunda iş mahkemeleri devreye girmektedir (Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074).

Ajanslarla ilgili ilk düzenleme, 08.02.2006 tarihinde 5449 sayılı Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesi ile yapılmıştır. Anılan kanun ile yasal altyapısı oluşturulan Ajanslar, ilk olarak iki ajansın kurulması ile faaliyete başlamışlardır. Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir Kalkınma Ajansı ilk kurulan ajanslardır. Kurulan bu Ajanslar, 2007 yılının ocak ayında faaliyete geçmiştir. Tam anlamıyla resmen faaliyete geçmeleri 2008 yılında¹³ olmuştur.

2008 tarihinde 8 Ajans¹⁴ daha kurularak Ajans sayısı 10’a çıkarılmıştır. 2009 yılında 16 yeni Ajans¹⁵ daha kurularak, böylece hedeflenen toplam 26 Kalkınma Ajansı sayısına ulaşılmıştır.

12) Ajanslardaki mevcut birimlerin şematik yapısı için ‘Şema 2’ye bakınız.

13) Danıştay’a açılan davalar ve verilen kararlar nedeniyle Ajanslar, faaliyetlerine 1 yıl gibi bir süre ara vermişlerdir.

14) Ajans merkezleri; İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van’dır.

15) Ajans Merkezleri ve isimleri için bkz.: (Resmi Gazete, 25.07.2009: 27299).

Kalkınma ajanslarının işleyişi ile ilgili Destek Yönetimi Kılavuzu oluşturulmuştur. Ajanslar, Proje Teklif Çağrılarını basın-yayın-internet yoluyla duyurmaktadırlar. Bu teklif çağrıları çeşitlidir ve mali desteği öngörmektedir. Örneğin; iktisadi kalkınma programı, sosyal kalkınma programı, küçük ölçekli altyapı projeleri, tarım ve kırsal kalkınma programı, turizm ve çevre programı, KOBİ mali destek programı gibi. Bu kılavuza göre, bölge ile ilgili olarak mevcut durum analizi yapılmakta, bölge planı taslağı ve bölgesel stratejiler taslağı ve de değerlendirme raporu hazırlanmaktadır.

Daha sonra yasalama süreci bağlamında; kalkınma kurulunun, yönetim kurulunun ve genel sekreterliğin çalışma usul ve esaslarını belirleyen “Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik”, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilecek olan Ajans personelinin nitelik, istihdam, çalışma usul-esasları ve hak-yükümlülüklerini belirleyen “Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği”, kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolünde görevli olan Ajans personelinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen “Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir.

Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili işlemlerin usul ve esaslarını düzenleyen “Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği”, Kalkınma Ajanslarının iç ve dış denetimi ve mali yönetim yeterliğine ilişkin standartları belirleyen “Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği” yürürlüğe girmiştir. Ayrıca, Kalkınma Ajanslarının mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin teminine ilişkin usul-esasları belirlemek ve Ajansların harcamalarında izleme ve değerlendirme yapmak amacıyla “Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları” da düzenlemiştir.

Ajanslarla ilgili mevzuat oluşturma süreci hakkında bilgi verildikten sonra Ajanslardaki denetim sorunsalına değinilecektir.

Kalkınma Ajanslarında Denetim

Kalkınma Ajanslarının denetimlerine bakıldığında; 5449 sayılı kanunda Kalkınma Ajanslarının iç ve dış denetim olmak üzere iki çeşit denetime tabii tutulduğu anlaşılmaktadır. Anılan kanunda klasik denetim anlayışından farklı olarak, performans denetiminin de yapılması öngörülmektedir. Kalkınma Ajanslarında; performans denetimi, mali yönetim yeterliliği denetimi, iç kontrol sistemi denetimi ve hukuki denetim gibi izleme, değerlendirme ve denetim sistemleri bulunmaktadır.

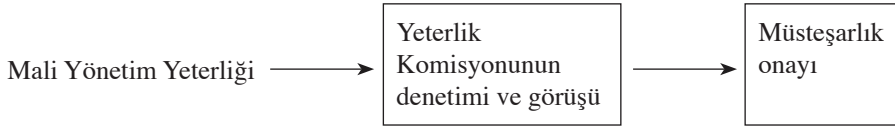
Ajanslar, bölgesel kalkınma amaçlı projeleri ve faaliyetleri desteklemektedir. Bu projelerde ve faaliyetlerde Ajansların kaynak kullanabilmeleri için, daha doğrusu Müsteşarlık bütçesinden bu amaçla konulmuş ödenekleri kullanabilmeleri için, Ajansların mali yönetim yeterliklerinin Müsteşarlıkça onaylanması gerekmektedir.

Ajanslar kurulduktan sonra DPT Müsteşarlığınca, Yeterlik Komisyonu¹⁶ aracılığıyla ‘mali yönetim yeterliliği’ denetimi yapılmaktadır. ‘Mali Yönetim Yeterliliği’ kavramı;

16) Yeterlik komisyonunda, Hazine Müsteşarlığından, İçişleri Bakanlığından, Maliye Bakanlığından ve DPT Müsteşarlığından temsilciler bulunmaktadır.

Yeterlik Komisyonunun, Ajansın kaynaklarını kullanabilmesi (ve bu kullanım ile ilgili olarak hesap verebilmesi) yönünde vermiş olduğu onay anlamındadır.

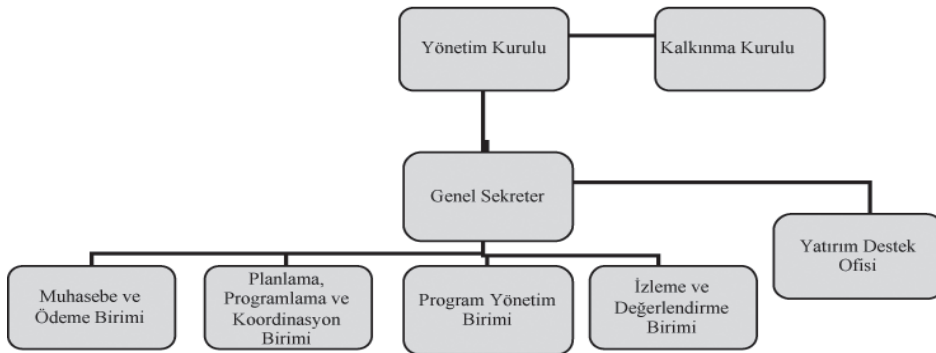
Mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğine göre rutin olarak veya denetim ve faaliyet raporları sonucunda yapılmaktadır. Denetim sonucunda, mali yönetim yeterliğinin kaybedilmesi ihtimali de bulunmaktadır. Yeterlilik şartlarını etkileyen personel, teçhizat ve organizasyon değişiklikleri, ayrıca Müsteşarlıkça yeterlik şartlarında yapılan değişiklikleri zamanında uygulamama gibi nedenlerle de mali yönetim yeterliğinin kaybedilmesi ihtimali bulunmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).



Şema 1: Ajansların Mali Yönetim Yeterliği İşleyiş Şeması

Ajansın mali konularıyla ilgili olarak iç kontrol sistemi oluşturulmuştur, buna göre; Ajansın gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin yönetilmesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi ve de izlenmesi için iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Ajans Genel Sekreterin teklifi ve Ajans Yönetim Kurulunun kararı ile iç kontrol sistemi belirlenmektedir (Resmi Gazete, 28.09.2006: 26303).

Kalkınma Ajanslarında, ‘mali ve teknik desteklerin’ izlenmesi ve değerlendirilmesi için, Ajansların kendi aralarında ‘uygulama farklılıklarının’ olmaması için, ayrıca standartların oluşturulması amacıyla Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu çıkarılmıştır. Kalkınma ajansları destek yönetimi kılavuzu ile ‘Destek Yönetimi’ birimleri de oluşturulmuştur (bkz.: Şema 2). “Destek Yönetimi” birimleri ile kast edilen, Genel Sekretere doğrudan bağlı olan; Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi (PPKB), Program Yönetim Birimi (PYB), İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB) ve Muhasebe ve Ödeme Birimi (MÖB) dir.



Şema 2: Kalkınma Ajansı Organizasyon Şeması (DPT, 2011a: 14)

İzleme, değerlendirme ve denetimin, kamu yönetiminde şeffaflığın göstergesi olan hesap verebilme ve saydamlık ilkesine göre yapılabilmesi için bilgilerin muhafazası gerekmektedir. Bu yönde, Ajanslarda yönetim bilgi sistemleri kurulmuştur (DPT, 2011b). ‘İzleme’; Ajanslardaki yönetim bilgi sistemlerinin ruhuna uygun olarak “denetim faaliyetlerine olanak sağlayacak bilgilerin” bilgi sistemine aktarılması anlamındadır (Resmi Gazete, 08.11.2008: 27048).

Ajanslarca desteklenen projeler ve yapılan faaliyetler, bağımsız değerlendirici tarafından değerlendirilmekte ve denetlenmektedir. Proje ve faaliyetlerin denetimi ile ilgili ayrıntılı bilgiler Destek Yönetimi Kılavuzunda belirtilmiştir.

Bağımsız değerlendiriciler tarafından yapılan değerlendirmelerin kontrol edilmesi ve gerektiğinde projeler hakkında yeniden görüş bildirilmesi amacıyla Ajanslarda, Değerlendirme Komitesi kurulmaktadır. Komite ve Bağımsız değerlendiriciler, değerlendirme sürecinde tarafsızlık, eşitlik ve gizlilik ilkelerine uymaktadırlar, aksi takdirde hukuki süreç başlatılmaktadır. Komite ve bağımsız değerlendiriciler, İzleme ve Değerlendirme Birimi bünyesinde faaliyet göstermektedir.

İzleme ve Değerlendirme Birimi, “Ajans tarafından hazırlanan plan-programların ve desteklenen projelerin izlemesi ve değerlendirilmesi amacıyla gerekli bilgilerin toplanması, analizi, bildiri ve kullanılması konusunda çalışmalar” yapmaktadır. Anılan bu komite, değerlendirmelerde kullanılmak üzere performans kriterleri de belirlemektedir, ayrıca projelerin “risk ve ihtiyaç analizlerini” uygulamaktadır (DPT, 2011a).

Kalkınma Ajansları yukarıda sayılan izleme, değerlendirme ve denetim sistemleri ile ilgili olarak, öncelikle Ajans içi bir denetleme (iç denetim) tabi tutulmaktadır. Daha sonra dış denetim konusunda yetkin otoriteler olarak kabul gören Yeminli Mali Müşavirler Odası veya Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası veya Sermaye Piyasası Kurulu tarafından denetim yapılabilmesi konusunda onay almış bir Bağımsız Denetim Kurumu tarafından dış denetime tabi tutulmaktadır.

Kalkınma Ajanslarında bulunan izleme, değerlendirme ve denetim sistemlerinden olan iç ve dış denetim hakkında ayrıntılı bilgi verilmesinde yarar görülmektedir.

1) İç Denetim:

Bir değerlendirme, rehberlik ve danışmanlık işlevi olan ‘İç Denetim’, esas itibariyle Ajansın kaynaklarının etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığının tespiti amacıyla yapılmaktadır. İç denetimle Ajansın yönetiminin ve çalışmalarının geliştirilmesi de hedeflenmiştir.

5449 sayılı Kanunla, Ajans Yönetim Kurulu Başkanına ve Genel Sekreterine iç denetim konusunda yetki verilmektedir. Ayrıca, Genel Sekreter ile birlikte bir iç denetçi, denetim konusunda beraber hareket etmektedir. İç denetim raporlarındaki öneri, düzeltme ve uygulama işlevlerinin izlenmesi, Yönetim Kurulu ve/veya Genel Sekreter tarafından yerine getirilmektedir. İç denetim raporlarını Kalkınma Kurulu değerlendirmekte, ayrıca Kurul önerilerini, düzeltmeleri ve tespitlerini Yönetim Kuruluna iletmektedir (Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074).

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğine göre, Ajansın iç denetimini yapmakla görevlendirilen ‘İç denetçi’, iç denetim görevini yaparken “uluslararası standartlara, kamu iç denetim standartlarına” ve mesleki etik kurallara¹⁷ göre hareket etmektedir (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308). İç denetçi, görevini bağımsız olarak sürdürmektedir. İç denetçiler, iç denetimle ilgili izleme, değerlendirme ve denetleme işlevleri ile ilgili olarak Genel Sekretere karşı sorumludur.

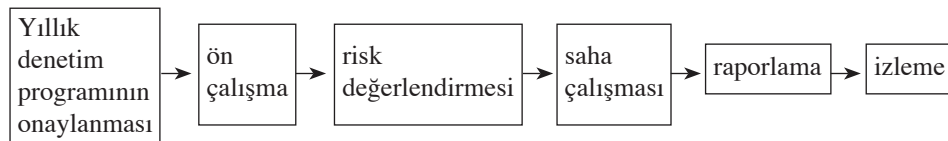
Ajanslarda iç denetim görevini yürüten ‘İç Denetçi’; izleme, değerlendirme ve denetleme yapmakla birlikte, ayrıca “ajansın yönetim ve kontrol yapısını” da değerlendirmektedir (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

İç Denetçi, kaynakların etkin ve verimli kullanılması için denetim yapmakta ve önerilerde bulunmaktadır, aynı zamanda finansal işlemlerin risk analizini de yapmaktadır. İç Denetçi Ajansın, finansal işlemlerini ve yönetsel işlevlerinin iç denetim planlarına ve programlarına uygunluğunu kontrol etmekte ayrıca, iç kontrol ve mali yönetim sistemini de denetlemektedir.

İç Denetçi 5449 sayılı kanuna göre ve Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğine göre, denetimlerde suç oluşturan bir duruma rastladığında, adli makamları ve İçişleri Bakanlığını bilgilendirmektedir, ayrıca ajansın faaliyetlerini, işlemlerini ve performansını değerlendirmektedir (Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074, Resmi Gazete, 25.07.2006: 26239).

Ajanslarda iç denetim, denetim plan (üç yıllık) ve denetim programları (yıllık) doğrultusunda yapılmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308). Denetim planı ve denetim programı, Ajans Genel Sekreterinin görüş ve önerileri doğrultusunda risk analizi ve maliyet etkinliği de dikkate alınarak iç denetçi tarafından hazırlanmaktadır.

‘İç denetim plan ve programında’, risk analizi çerçevesinde tespit edilen riskli bölgeler, izleme, değerlendirme ve denetleme işlevleri, “danışmanlık ve eğitim faaliyetleri” belirtilmektedir. Ayrıca, bu süreçte kaynaklar da plan ve programlar doğrultusunda mevcut ihtiyaçlar öngörülerek planlanmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308). Denetim programında, denetim ve danışmanlık faaliyetlerinin, raporlaması ve bildirilmesi aşamaları takvimlendirilmektedir ve ihtiyaç olan kaynaklar da ayrıca belirlenmektedir.



Şema 3: Denetim Faaliyetleri (iç denetim) (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

17) Kamu İç Denetim Standartları ve Mesleki Etik Kurallar, ‘İç Denetim Koordinasyon Kurulu’ tarafından belirlenmektedir.

Denetim faaliyetlerinin raporlanması sürecinde İç Denetçi; Genel Sekretere sunulacak sürekli denetim ve rutin denetim sonuçlarına ilişkin ara raporlarını, Yönetim Kuruluna sunulacak altı aylık iç denetim raporlarını ve Yönetim Kurulu ile Kalkınma Kuruluna sunulacak yıllık iç denetim raporlarını hazırlamaktadır.

Kalkınma Ajanslarının iç denetim sistemi ve yapısı hakkında bilgi verildikten sonra 'Dış Denetim' konusunda bilgi verilecektir.

2) Dış Denetim:

Bir çeşit inceleme ve raporlama süreci olan Dış denetim, dış denetim kuruluşları tarafından yapılmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308). 5449 sayılı Kanun'da dış denetimin, "ajansın her türlü hesap ve işlemleri" ayrıca faaliyetleri üzerinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Burada, anılan bütün bu konuların "mevzuata, programlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygun" olup olmadığı denetlenmektedir (Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074).

Dış denetçi, ilk olarak dış denetim programı kapsamında bir ön inceleme yapmakta daha sonra da buna göre denetim program ve yöntemini belirlemektedir. Bu ön incelemeyle; denetimin içeriği, tekniği ve zamanlaması tespit edilmektedir. Dış denetim uygulamaları, rutin olarak (yıllık) yapıldığı gibi gerekli görülen durumlarda her zaman yapılabilmektedir. Ajansın, denetimle ilgili dokümanları temin etmek ve Ajansı denetime hazır hale getirmek gibi sorumlulukları bulunmaktadır.

Her Ajans bir yıl boyunca yaptığı bütün faaliyetleri içeren bir faaliyet raporu yayınlamaktadır. "Ajansın bütçe uygulama sonuçlarını ve performans bilgilerini içeren" bu raporun hazırlanmasından Ajans Yönetim Kurulu sorumludur. Dış denetim kuruluşu, hazırlanan raporun mevzuat ve doğruluk ilkesi doğrultusunda hazırlanıp hazırlanmadığı doğrultusunda bir incelemede bulunmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Dış denetçi, Ajansın iç kontrol sistemini, sürecini ve yapısını denetlemektedir. Dış denetçi aynı zamanda Ajansın, "organizasyonel yapılanmasını, yönetim sürecini ve yapısını, insan kaynaklarını, iş ve karar süreçlerini, risk yönetimini, muhasebe ve kayıt sistemini, bilgi sistemlerini, değerlendirmekte, tespit ve önerilerini raporlamaktadır" (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308). İç denetimde de olduğu gibi dış denetimde suç unsuruna rastlanıldığında İçişleri Bakanlığına bilgi verilmektedir. Performans değerlendirmesini, DPT Müsteşarlığı yapmaktadır.

Denetim Kuruluşları ve dış denetçiler, dış denetim faaliyetlerinde 'dürüstlük ve tarafsızlık ilkeleri' doğrultusunda hareket etmektedirler. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği ile dış denetçilerin bağımsızlığına gölge düşürecek, durumlardan uzak durmaları tavsiye edilmiş ve bu durumların neler olduğu belirtilmiştir. Dış denetçi, kendisine denetim için teslim edilen bilgi ve belgeleri, 'iyi niyetle' korumak ve raporlama işlemi bitince de teslim etmekle yükümlüdür. Dış denetçi, denetim esnasında "sır niteliğindeki bilgi ve belgeleri", sadece yetkililere iletebilmektedir (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Dış denetçi; dış denetim programı kapsamında, taraflarla görüşmeler yapmakta ve çalışanların beyanlarını belgelerle desteklemektedir (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Dış denetçi, yaptığı çalışmalarını ve denetim faaliyetini, mevzuata uygunluğunun ve gerçeğe uygunluğunun ispatı için, “denetim kanıtlarının” bulunduğu ‘çalışma kağıtlarını’ saklamaktadır.¹⁸

Dış denetim faaliyetlerine, raporlama süreci ile son verilmektedir. Dış Denetim raporunda; “uygunsuz işlemler, kötüye kullanımlar veya hatalar” tespit edilmektedir. Dış denetçi, denetim, inceleme ve araştırma sonucunda hata veya hileye rastladığında hazırlanmış olduğu raporunda; ya olumlu görüş bildirmekte, ya olumsuz görüş bildirmekte ya da şartlı görüş bildirmekte veya görüş bildirmekten kaçınmaktadır (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Her ne kadar hata ve hile yapmama konusunda doğrudan Kalkınma Ajansı mükellef ise de dış denetçi, bu hususlara da ayrıca dikkat ederek, böyle bir durumun tespitine yönelik olarak da çalışmalar yapmaktadır. Dış denetim kuruluşunca tarafsızlığa/ bağımsızlığa kasıtlı olarak uyulmaması ve dış denetim raporunda yanlış, aldatıcı bilgilerin verilmesi durumunda, bu denetim kuruluşu SPK’ya bildirilmektedir. SPK mevzuatına göre kurulmuş bu denetim kuruluşlarının, 5 yıl boyunca bu tarz denetimlerde bulunması engellenmektedir (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Kalkınma Ajansı ve denetim kuruluşu, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde sayılan istisnalar haricinde, dış denetim sözleşmesini feshedememektedir. Dış denetimler, bazı hallerde Bakanlık ve Müsteşarlık ortak kararıyla, geçersiz sayılmaktadır. (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Denetim kuruluşu, hazırlanmış olduğu dış denetim raporunu, dış denetim programının koordinasyonundan ve uygulanmasından sorumlu ‘sorumlu ortak baş denetçinin’ imzalamasını müteakip “Yönetim Kuruluna, (DPT) Müsteşarlığa ve (İçişleri) Bakanlığa” eş zamanlı olarak iletmektedir. Yönetim Kurulu da (ister ise) bu rapor konusundaki olumlu ve olumsuz yargılarını “Bakanlık ve Müsteşarlığa iletilebilmektedir” (Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308).

Kalkınma Ajanslarında mevcut olan denetim sistemleri açıklandıktan sonra, Ajanslarda denetim sorunsalı ile ilgili bir tartışmanın yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmiştir.

Denetim Sorunsalı

Kamu yönetimi terminolojimizde “Ajans” kavramı, daha önce yer almamakla birlikte, Kalkınma Ajanslarının kurulması ve ilgili mevzuatın çıkartılmasıyla Ajans kavramı terminolojiye yerleşmeye başlamıştır. Kalkınma Ajansları ile ilgili olarak yazarlar, yazılarında olumlu ve olumsuz yönde birçok görüş bildirmişlerdir.

Ajansların, DPT’nin bölgesel büroları görünümünde olması eleştirilmektedir (Sevinç, 2006). Buna paralel olarak, bölge yönetiminde kamu kurumlarına, özel sektöre ve STK’lara etkin roller verilmiş olmasına rağmen Ajansların, DPT’nin arka bahçesi görünümünde olması, verilen bu rolleri anlamsız kılmaktadır.

18) Bu muhafaza işleminden denetim kuruluşu sorumludur. Bu bilgi, belge ve çalışma kağıtları sadece, Bakanlık veya Müsteşarlığa verilebilmektedir.

7 Ajansla yapılan mülakatta, Ajansların DPT ile bağları- ilişkileri sorulmuş, Duran (2011) ve Kaldırım (2011), DPT'nin daha çok koordinasyon işlevini yerine getirdiğini belirtmiş, Ajansların bağımsız bir yapıda olduklarını ve DPT'nin onay mekanizması içerisinde olduğunu belirtmişlerdir. Özen (2011), DPT'nin ulusal koordinatör ve onay makamı olduğunu ifade etmiştir. Palancıoğlu (2011), DPT'nin uygulamada yardımcı olduğunu ifade etmiştir. Kaldırım (2011), birincil mevzuatta olmayan fakat ikincil mevzuat ile DPT'ye Ajanslarla ilgili pek çok çalışmada, projede (özellikle onay sürecinde) birçok yetkinin tanınmış olmasını endişe ile izlenmekte olduğunu, merkezi yönetimin (tekelinin) kırılmadığını belirtmiştir. Altan (2011) da Kaldırım'a (2011) paralel bir biçimde ikincil mevzuat ile koordinasyonun da ötesine geçildiğini belirtmiştir.

Kalkınma Ajansları, Demirci'ye göre (2006: 35) “bölgesel kalkınmayı değil, bölgelerarası dengesizliği” teşvik etmektedir. Demirci (2006: 35) bu savını Polonya örneğine dayandırmaktadır. Karasu'ya (2005: 233-234) göre, İngiltere örneğinde de BKA'lar bölgelerarası kalkınma farklılıklarını ve eşitsizliklerini ortadan kaldıramamıştır.

Yapılan Mülakatlar göstermiştir ki; pratikteki uygulama ile yasal metinler arasında uygulamada çelişkiler veya farklar bulunmaktadır. Örneğin; Kuruluş kanununda her ne kadar, Kalkınma Kurulunun görevleri arasında “iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunma(k)” görevi sayılmışsa da, 7 Ajansla yapılan mülakatta iç denetimle alakalı böyle bir işlemin Kalkınma Kurulu tarafından yerine getirilmediği tespit edilmiştir. Ayrıca, mülakatlarda Ajanslarda, ‘Genel Sekreter’lerin tek adam pozisyonunda olduğu gözlemlenmiş, kuruluş kanununda ve uygulamada birçok görev ve yetkilerinin olduğu gözlemlenmiştir. Hatta, yasal alt zemini bulunan yetki devri de, Yönetim Kurulundan Genel Sekretere devretme şeklinde Ajanslarda uygulandığı tespit edilmiştir. Buna göre Yönetim Kurulu daha çok harcama, belli limitlerde satın alma konusunda Genel Sekretere bir yetki devrinde bulunmaktadır. Özen (2011), sözleşmeleri imzalama ve uluslar arası ortaklık konularında da bir yetki devri olduğunu belirtmiştir. Kaldırım (2011) gayrimenkul- bina alımı ve kiralaması konusunda bir yetki devri olduğunu belirtmiştir.

Ajanslar, yapıları nedeniyle de eleştirilmektedir. Maç (2006: 7), Ajansların “kimliği belirsiz bir yapı(da)” olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Ajanslar, Anayasada ifade edilen Merkezi ve Mahalli İdare yapısına uymadıkları için de eleştirilmektedir (Maç, 2006: 7).

Geliri büyük ölçüde kamu kaynağı olan ve yönetiminde kamu görevleri olan yapısıyla Kalkınma Ajanslarının, “iş takipçisi devlet modeli” oluşturacağı gerekçesiyle Oyan (2005: 70) ve Maç (2006: 7) tarafından eleştirilmektedir. Aynı zamanda Kalkınma Ajanslarına tanınan yetki ile “diğer kamu kurumlarının yetki alanlarına müdahale” edilme ihtimali de eleştirilmektedir (Oyan, 2005: 70; Maç, 2006: 7). Ajanslarda çalışan kişilerin ağırlıklı olarak kamu kurumlarından olması Küçük (2007: 495) tarafından da eleştirilmektedir.

Benzer şekilde Ajansların yapısı ile ilgili olarak Özen (2005: 22), Kalkınma Ajanslarında Yönetim Kurulu Başkanı vali olduğu için, ayrıca Yatırım Destek Ofisine yapılacak başvuruların ilgili mercilere yapılmış varsayılacağı için, Ajansların bir kamu kuruluşu niteliğine büründüğünü ileri sürmektedir.

Koçberber’e (2006: 47) göre de Ajanslar yapısı itibariyle, “kamu kurumlarına has özelliklere” sahiptir. Koçberber bu savını yukarıda sayılan nedenlere ilave olarak, Ajansların bir kamu otoritesi gibi kurumlardan bilgi talep edebilmesine bağlamaktadır.

Altan (2011), Ajans Genel Sekreteri olarak resmi plakalı bir araç kullandıklarını ve bu plakayı kendilerine Valilik- Emniyet tarafından tahsis edildiğini belirtmiş, kamu kurumu gibi sabah 08- akşam 18 saatleri arası çalıştıklarını, hafta sonu normalde çalışmadıklarını, gönüllü olarak cumartesi günleri isteyenlerin çalıştığını belirtmiştir. Söz konusu Ajansın, kullanılan araçlar ve çalışma saatleri itibariyle de bir kamu kurumu görüntüsü verdiği müşahede edilmiştir.

Yukarıda yazarların Ajansların yapısı ile ilgili yaptıkları eleştiriler ve mülakatlardan elde edilen bilgiler birlikte değerlendirildiğinde; Ajansların, kuruluş kanununda da vurgulanan ‘tüzel kişiliğe’ sahip, kamu tüzel kişiliği olan bir kurum olduğunun kabulü gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları, iş mevzuatına göre personel çalıştırmaktadır. Ancak Ajansların yerine getirdikleri görevler ve kullandıkları yetkiler, kamu görevlileri tarafından yapılabilecek nitelikte görev ve yetkililerdir. Yukarıdaki ifadeye paralel olarak, eğer Ajanslar salt kamu kuruluşu niteliğinde kabul edilirse, iş mevzuatına göre personelin çalıştırılması usulsüz olacaktır (Alıca, 2006: 32-33).

Ajanslar, kurumsal yapısı ve işleyişi yönüyle eleştirildiği gibi, denetleme yönüyle de eleştirilmektedir.

Kalkınma Ajanslarında Oyan’a göre (2007) göstermelik bir iç denetim öngörülmüştür. Ayrıca Oyan (2007), “denetim dışı 26 adet yeni harcama biriminin” oluşturulacağını ifade etmektedir. Benzer bir şekilde, iç denetimde özellikle İç Denetçi sıfatını taşıyanların, konunun ehli olmayan kişilerden seçilmesi Koçberber (2006: 49) tarafından eleştirilmiştir.

7 Ajansa, iç denetimin kimin tarafından yerine getirildiği, en son ne zaman yapıldığı gibi benzeri sorular sorulmuş; Parlak (2011) Ajansında, iç denetimin bir iç denetçi tarafından yerine getirildiği belirtmiştir. Parlak (2011) bu kişinin iç denetçi olarak ayrı istihdam edildiğini, Maliye mezunu olduğunu ve fiilen bağımsız bir kişi olduğunu ifade etmiştir. Kuruluş kanununa uygun olarak, iç denetimin belli bir zamanının olmadığını, sürekli olarak iç denetimin yapıldığını da ifade etmiştir.

Duran (2011) (kurulan ilk Ajanslardan ikincisi olmasına rağmen), iç denetçinin 2011 yılında görevlendirildiğini, denetmen kökenli birisinin olduğunu, bundan önce ise 2 uzmanın denetimle görevlendirildiğini ifade etmiştir.

Özen (2011) ve Altan (2011) henüz iç denetçilerinin olmadığını, personel alımı için ilan verildiğini ve iç denetimin kendileri tarafından (Genel Sekreter sıfatı ile) gerçekleştirildiğini belirtmişlerdir.

Demirci (2011), Palancıoğlu (2011) ve Kaldırım (2011), iç denetçilerinin olmadığını ve personel alımı için ilan verildiklerini belirtmişlerdir. Palancıoğlu (2011), özel sektörden hizmet alımı ile iç denetimi yaptıklarını belirtmiştir.

Mülakatlardan da anlaşıldığı üzere, ayrıca Ajansların resmi internet sitelerine bakıldığında, çoğu Ajansa iç denetçinin olmadığı müşahede edilmiştir. Bu da yazarların yaptıkları eleştirileri haklı kılmaktadır.

Kuruluş kanununa göre (Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074) Kalkınma Ajanslarının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaması, Oyan tarafından (2005: 67) Ajansların kamusal denetimden kaçması olarak yorumlanmaktadır. Bu yoruma göre, Kalkınma Ajansının, dış denetim yaptıracağı kuruluşu kendisinin seçmesi de denetimden kaçama olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir.

7 Ajansa, dış denetimin kimin tarafından yerine getirildiği, en son ne zaman yapıldığı gibi benzeri sorular sorulmuş; Dış denetimle ilgili olarak Parlak (2011), dış denetimin bir dış denetçi tarafından yerine getirildiği ifade etmiş, bir önceki yılın denetim raporunun kuruluş kanununa uygun bir şekilde Mart ayında yapıldığını ifade etmiştir. Dış denetim kuruluşunun ismi gizlenmektedir.

Duran (2011), usulüne uygun teklif ve fiyatlandırma ile hizmet alımı şeklinde dış denetim firmalarından birisi ile dış denetim konusunda anlaşıldığını, en son mart ayında dış denetlemenin yapıldığını belirtmiştir.

Özen (2011), Demirci (2011), Palancıoğlu (2011) ve Altan (2011), dış denetimin her yıl rutin olarak yapıldığını, dış denetimin geçen yıl yapıldığını ve 2010 dış denetiminin halihazırda yapıldığını (dış denetimler mart ayında yapıldığı için) ifade etmişlerdir.

Gelirinin ve çalışanlarının çoğunluğu itibariyle kamu kaynaklı olan bir kuruluşun, kuruluş kanununda Parlamento denetimini öngörmemesi Koçberber (2006: 49-54) tarafından eleştirilmektedir. Bilindiği üzere parlamento denetimini, TBMM adına Sayıştay yapmaktadır.

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu'nun amacını tanımlayan 1. maddede, eski Sayıştay Kanunu'nda da olduğu gibi yapılan denetimlerle hesap verilebilirliğin ve saydamlığın ön planda olduğu vurgulanmıştır. Koçberber (2006: 50) de buna paralel olarak, Sayıştay'ın denetim fonksiyonunun hesap verilebilirliğin ve saydamlığın teminatı olduğunu ifade etmektedir. Koçberber (2006: 50) 2006 yılında yazdığı makalesinde, Sayıştay Denetiminin "kamu kaynağının kullanıldığı bütün alanlara yayıldığını" belirtmiştir. 2010 yılı Aralık ayında çıkarılan yeni Sayıştay Kanunu ile yine eski kanuna paralel biçimde denetim alanı daha da geliştirilmiş, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile; savunma, güvenlik ve askeri harcamalar dahil, kamu kaynağını kullanıp da denetlenmeyen herhangi bir birim kalmamıştır. Sadece güvenlik ve askeri harcamalar gibi hassas konularda, denetleme (sonuç) raporlarının medya ile paylaşımı konusunda bir kısıtlama konulmuştur (Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790).

Her ne kadar Ajanslar, yukarıda kamu tüzel kişiliği olan bir kurum olarak tasvir edilmişse de, yukarıda sayılan kamu kurumuna has özelliklerin Ajanslarda da görülmesi birlikte değerlendirildiğinde Ajansların kamu kuruluşu niteliği taşıdığı kabulü gerekmektedir.

Sayıştay denetimiyle, “kamu kaynaklarının”, etkin ve hukuki kullanımının temini amaçlanmıştır (Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790). Gelirinin çoğunluğu kamu kaynaklı olan Ajansların Sayıştay’ın denetimine tabi olması gerekir. Yapılan mülakatlarda da buna paralel veriler elde edilmiştir. 7 Ajansa, Sayıştay tarafından bir denetime tabi tutulup tutulmadıkları sorulmuş, Parlak (2011), Ajanslarının Sayıştay tarafından denetlenmediğini, DPT ile Sayıştay’ın bu konuyu birlikte değerlendirdiklerini, şu an için Ajansların Sayıştay denetimine tabii olmadıklarını, yeni Sayıştay Kanunu ile büyük bir ihtimalle Ajansların Sayıştay denetimine tabii olacaklarını belirtmiştir.

Duran (2011), Ajanslarının Sayıştay tarafından denetlenmediğini, ancak yeni Sayıştay Kanununda, Ajansların denetlenmesi konusunun eklenmiş olduğunu duyduğunu ifade etmiştir.

Özen (2011), Kaldırım (2011) ve Palancıoğlu (2011) henüz bir Sayıştay denetimine tabii olmadıklarını, yeni (kanun ile) tabii olduklarını ifade etmişlerdir. Özen (2011), bunu için ikincil mevzuat çalışmalarının (yönetmelik gibi) yapılması gerektiğini ifade etmiştir.

Demirci (2011), Sayıştay’ın denetim yetkisinin olmadığını, 2011’den sonra Sayıştay’ın denetim yapabileceğini belirtmiştir.

Altan (2011), bu durumun tartışmalı olduğunu ve genel kanaatin Ajansların artık Sayıştay denetimine tabii olacağı yönde olduğunu belirtmiştir.

Bu mülakatlara göre, Ajansların yeni Sayıştay Kanunu ile Sayıştay tarafından dış denetime tabii olup olmayacağı konusunda bir netlik bulunmamaktadır.

Denetim alanı yönünden değerlendirildiğinde; “..... yurtdışından alınan hibelerin kullanımı, hibe verilmesi..., AB Fonları dahil yurtdışından sağlanan kaynakların ve fonların” kullanımının Sayıştay tarafından denetlediği, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 4. maddesinden anlaşılmaktadır (Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790). Aynı şekilde Sayıştay’ın denetim alanının sayıldığı bu maddede (4. madde) geçen “kamu idareleri bütçelerinde yer alıp almadığına bakılmaksızın, özel hesaplar dahil tüm kamu hesapları, fonları, kaynakları ve faaliyetlerini denetler” ifadesi, anılan maddede geçen ‘AB Fonları, hibeler, kamu kaynaklarını denetler’ ifadeleri ile birlikte değerlendirildiğinde, Ajansların Sayış denetimi alanına girdiğinin kabulü gerekmektedir. Ayrıca, 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesine göre, “TBMM Başkanlığı, denetimine tâbi olup olmadığına bak(ıl)maksızın” bütün kurum, kuruluş ve benzeri oluşumların “hesap ve işlemlerinin denetlenmesini” Sayıştay’dan isteyebilmektedir (Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790). Aynı şekilde, 5449 sayılı yasanın Ajansların, Sayıştay Denetimi dışında bırakıldığı açıkça yazılmamıştır, ayrıca 5449 sayılı yasanın gerekçesinde Merkezi kuruluşların denetleyici görevlerine devam edecekleri belirtmiştir.

Sayıştay’ın, denetim olarak kabul edilmeyen uygulamaları da bulunmaktadır. Sayıştay, ‘Sayıştay incelemesi’ olarak tanımlanan çalışmaları bulunmaktadır (Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790). Buna göre Sayıştay, dış denetim anlamında bir denetlemede bulunmaz ise de en azından ‘Sayıştay incelemesi’ yapabileceği unutulmamalıdır.

Hemen hemen bütün ülkelerde Sayıştay benzeri kamu denetimi yapan veya parlamenter denetimi gerçekleştiren kurumlar bulunmaktadır. Çalt (2005: 17), farklı ülkelerdeki BKA'ların yönetim yapısını açıklarken, bu ülkelerdeki BKA'ların Türkiye'ye benzer şekilde (dış denetimde), "özel sektör" tarafından denetlendiğini belirtmektedir.

Sonuç

Türkiye'de, bölgelerarası eşitsizliği gidermek için, başta Güneydoğu Anadolu Projesi olmak üzere Doğu Anadolu Projesi (DPT, 2000: 31, 72, 79) gibi birçok proje üretilmiştir. AB'ye üyelik süreci kapsamında Avrupa Birliğinin Bölgesel Kalkınma politikalarına uyum sağlamak amacıyla Kalkınma Ajansları kurulmuştur.

Keskin ve Sungur (2010: 288), planlı kalkınma döneminin başladığı 1963 yılından 1990'lı yıllara kadarki dönemde uygulanan planlarda "geleneksel bölgesel kalkınma anlayışının" hakim olduğunu, 90'lı yıllarla birlikte kalkınma politikalarında bir dönüşümün yaşandığını ifade etmişlerdir. Bu dönüşümün 8. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve 9. Kalkınma Planında "Yeni Bölgeselcilik anlayışıyla" görüldüğünü belirtmektedirler.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, "ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın" sürdürülebilirliği için Bölgesel Gelişmeye atıfta bulunmaktadır. Buna göre bölgesel gelişmenin temel dayanağı olarak Dokuzuncu Kalkınma Planı kabul edilmektedir (DPT, 2006: 1). 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun amacına bakıldığında, Dokuzuncu Kalkınma Planının özüne uygun bir şekilde çok taraflı bir katılım ile kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının sinerjisinden bahsedilmekte, ayrıca yerel potansiyelin önemine dikkat çekilmektedir.

'Denetim Sorunsalı' bölümünde, daha çok Ajanslar aleyhinde yapılan olumsuz eleştiriler tartışılmıştı. Şimdi ise, Ajanslarla ilgili bir takım olumlu eleştiriler ortaya konulacaktır.

Hasanoğlu ve Aliyev (2006: 81), ayrıca Berber ve Çelepçi (2005: 145) Ajansların olumlu yönlerini makalelerine yansıtmışlardır. Anılan yazarlar, Ajansların bölgesel kalkınmaya ve bölgesel kalkınma politikalarına yeni bir yaklaşım getirdiğini düşünmektedirler. Berber ve Çelepçi (2005: 146, 147, 155) ye göre Kalkınma Ajanslarından; bölgesel kalkınma stratejilerinin oluşturulması, bölgesel girişimciliğin teşvik edilmesi, AB fonlarının bölgesel amaçlı kullanılmasında yardımcı olması beklenmektedir. Ajansların bölge kalkınmasında bir çeşit itici güç olacağı da savunulmaktadır. Buna göre, yatırımların ve kaynakların bölgelerde akılcı ve verimli kullanılması halinde Bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına katkı sağlayacağı öngörülmektedir. Kalkınma Ajanslarının en temel özelliği Karanfil'e (2006) göre "kamu ile özel sektör arasında köprü görevi" üstlenecek olmasıdır.

Ajanslardan beklenen verimin en üst düzeyde olması için, Kalkınma Kurulunun yetkileri arasında bulunan; bölge tanıtımının yapılması, bölgenin potansiyelinin tespit edilmesi, bölgenin önceliklerinin belirlenmesi, bölgenin sorunlarının belirlenmesi ve buna yönelik olarak çözüm üretilmesi fonksiyonu işlevsel hale getirilmelidir. Aslında, bölgelerin olumsuz yönlerine bakılmıyorsa, bölgenin diğer bölgelerle rekabet edebilecek potansiyeline odaklanması ve bu yönde bölgesel plan, program ve politikaların oluşturulması daha anlamlı olacaktır.

İyi bir yönetim için iyi bir denetim şarttır. Bir kurumdan beklenen verimliliğin ve etkinliğin üst seviyede elde edilmesi, denetim sayesinde mümkün olmaktadır. Denetim sistemindeki eksiklikler, yönetime yansımaktadır. Bilindiği üzere, Kamu Yönetiminde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin en önemli boyutlarından biri de denetimdir. Aslında bir kuruma duyulan güven; denetime, gözetime ve kontrole engel değildir, yeter ki bu bir tehdit aracı olarak kullanılsın. Bu bağlamda, Ajansların denetimden kaçıyor görüntüsünün yıkılması halinde, ayrıca Sayıştay Denetimi konusundaki belirsizliklerin giderilmesi ve netleştirilmesi halinde Ajanslara duyulan güven daha da artacaktır.

Sonuç olarak Kalkınma Ajanslarının, bölgesel öncelikleri ortaya çıkararak, bölgesel kalkınma ve gelişme için çaba harcayan kurumlar olacağı beklenmektedir. ‘Denetim Sorunsalı’ bölümünde tartışılan mevzuattaki ve uygulamadaki bir takım belirsizlikler giderildiği, ayrıca Ajansların kendi aralarında iletişim kurmaları ve uygulamada birlikteliği sağlamaları için bir çeşit network veya bir birlik çatısı altında birleştiği takdirde, Ajansların, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bölgesel yönetime, kalkınmaya, planlamaya ve politikalara katkı sağlayacağı muhakkaktır.

Kaynakça

- Alıca, Süheyla Suzan (2006). “5449 Sayılı Kanun Üzerine”. YAYED, Memleket Mevzuat, www.yayed.org.tr, Sayı: 8, ss. 28-33.
- Apan, Ahmet (2005). “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı: 13. Ankara. ss. 39- 58.
- Avaner, Tekin (2005). “Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) Siyasal Rejim Sorunu Yarattır Mı?”. Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? (1. Baskı). (der.) Menaf Turan. Ankara: Paragraf Yayınevi. ss.239–263.
- Bachtler, John and Yuill, Douglas (2001). “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?”. European Policies Research Centre, Regional and Industrial Policy Research Paper No. 46, Glasgow: University of Strathclyde, ss. 1- 41, (http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R46PoliciesandStrategiesforRegionalDevelopment.pdf (e.t.: 21.01.2011).
- Berber, Metin ve Çelepçi, Ebru (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu-Bildiriler Kitabı. <http://www.metinberber.com/makaleler.asp>, 13-14 Ekim 2005, ss.145- 156.
- Clark, Greg (2005). “City-Regional Development Agencies”. <http://www.gregclark.net/papers/City-Regional%20Development%20Agencies%20Greg%20Clark%20Autumn%202005%20Final.pdf>, (e.t.: 26.02.2011), ss.1- 27.
- Çalışkan, Çare Olgun (2009). “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Dünden Bugüne Gelişimi”. [planlama.org](http://www.planlama.org/new/dosyalar/bolgesel-kalkinma-ajanslarinin-ortaya-cikisi-ve-dunden-bugune-gelisimi.html), <http://www.planlama.org/new/dosyalar/bolgesel-kalkinma-ajanslarinin-ortaya-cikisi-ve-dunden-bugune-gelisimi.html> (e.t.: 21.01.2011).

- Çalt, Gökhan (2005). “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”. Ziraat Mühendisleri Odası. [http://www.zmo.org.tr/resimler/ ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14&sube=](http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14&sube=) (e.t.: 21.01.2011) ss. 1-21.
- DPT (2000). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr> (e.t.: 21.01.2011).
- DPT (2003). Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006). Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf> (e.t.: 21.01.2011).
- DPT (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). Ankara. [www.dpt.gov.tr/DocOb-jects/Download/1968/plan9.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/1968/plan9.pdf) (e.t.:21.01.2011).
- DPT, (2011a). Destek Yönetimi Kılavuzu, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/ajans.html> (e.t.:18.02.2011).
- DPT, (2011b). Mal, Hizmet Ve Yapım İşi Satınalma Ve İhale Usul Ve Esasları, http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/KA_HarcamaEsasveUsulleri.pdf (e.t.:18.02.2011).
- Demirci, Aytül Güneşer (2005). “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”. Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (1. Baskı). (der.) Menaf Turan, Ankara: Paragraf Yayınevi ss. 181-195.
- Demirci, Aytül Güneşer (2006). “Kalkınma Ajansları Gerçeği”. Memleket Mevzuat Dergisi. YAYED. Sayı:8, Şubat 2006, ss. 34-35.
- Dinçer, Bülent (1996). “İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması”. DPT- Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dincerbilce/> (e.t. 26.02.2011), ss. 1- 88.
- Dinler, Zeynel (1994). Bölgesel İktisat. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Erçakar, Mehmet Emin (2010). “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması” Mevzuat Dergisi, Yıl: 12, Sayı: 153, Eylül 2010, (<http://www.mevzuatdergisi.com/2010/09a/01.htm>, e.t.:21.01.2011).
- Gökçe, Birsen (1999). Toplumsal Bilimlerde Araştırma (3. Baskı), Ankara: Savaş Yayınevi.
- Gülbahar, Onur (2009). “Turizmin Bölgelerarası Gelişmişlik Farklarını Gidermedeki Rolü (Türkiye Örneği)”. Atatürk Üniversitesi- İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(1), ss. 19- 47.
- Hasanoğlu, Mürteza ve Aliyev, Ziya (2006). “Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”. Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, ss.81-103.
- Kanatlı, Metin (2008). “Havza Planlamasında Sürdürülebilir Kırsal Kalkınma Ve Önemi”. TMMOB, 2. Su Politikaları Kongresi, 20-22 Mart 2008, Ankara, 2. cilt, ss. 297-308, (http://www.tmmob.org.tr/resimler/ekler/4117275be999ff5_ek.pdf, e.t.: 21.01.2011).

Karakaş, Mehmet (2005). “Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Aracı Olarak Hesap Verme Sorumluluğu Ve Saydamlık”. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10(12), ss. 291- 305.

Karanfil, Neşe (2006). “6 Pilot Bölgede Başarı Sağlanırsa Kalkınma Ajansları Yaygınlaşacak”. Referans Gazetesi, 15.02.2006, www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=35440 (e.t.: 21.01.2011).

Karasu, Koray (2005). “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”. Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (1. Baskı). (der.) Menaf Turan, Ankara: Paragraf Yayınevi, ss. 197- 238.

Keskin, Hidayet ve Sungur, Onur (2010). “Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi”. SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi- Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2010, Sayı: 21, ss. 271-293.

Koçberber, Seyit (2006). “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”. Sayıştay Dergisi, Sayı: 61, ss. 37-55.

Küçük, Orhan (2007). “AB Uyum Sürecinde Kalkınma Ajansları ve AB Hibe Projelerinin Bölgesel Kalkınmaya Katkılarının Araştırılması: Samsun, Kastamonu ve Erzurum Nuts II Bölgesi Örneği”. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(2), ss. 495-507.

Maç, Nazlı (2006). “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye” (Araştırma Raporu). Konya Ticaret Odası, www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf (e.t.: 26.02.2011). ss. 1-8.

Mengi, Ayşegül (1998). Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler. Ankara: İmaj Yayınları.

Oyan, Oğuz (2005). “Kalkınma Ajansları: Amaç Gerçekten Kalkınma Mı?”. Mülkiye Dergisi, 29(249), ss. 63-72.

Oyan, Oğuz (2007). “Kalkınma Ajansları Ne İşe Yarayacak?”. YAYED, http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=339&tipi=4&sube=0 (e.t. 26.02.2011).

Özen, Pınar (2005). “Bölgesel Kalkınma Ajansları”. TEPAV, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf> (e.t.:28.12.2010). ss.1-27.

Özgen, H. Neşe (2005). “Dünya Bankası Ve Birleşmiş Milletlerin Kalkınma Politikaları Ve Bölgesel Kalkınmada Yeni Kavramlar”. Tarım Ekonomisi Dergisi, 11(1), ss. 51 – 59.

Poroy, Hüseyin (2004). “Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”. Türkiye İktisat Kongresi. Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, <http://www.yesilirmak.org.tr/documents.aspx> (e.t.:28.11.2010), ss. 1- 31.

Resmi Gazete, 08.02.2006: 26074 (5449 sayılı Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun).

Resmi Gazete, 28.09.2006: 26303 (Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği).

Resmi Gazete, 08.11.2008: 27048 (Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği).

Resmi Gazete, 25.07.2006: 26239 (Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği).

Resmi Gazete, 25.07.2009: 27299 (Bakanlar Kurulu Kararı- Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar).

Resmi Gazete, 03.08.2009: 27308 (Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği).

Resmi Gazete, 19.12.2010: 27790 (6085 sayılı Sayıştay Kanunu).

Sevinç, Derya (2006). "Bölgesel Kalkınmada BKA'ların Genel Görünümü". TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281449378-6.Bolgesel_Kalkinmada_BKA_larin_Genel_Gorunumu.pdf (e.t.:21.01.2011).

Tolunay, Ahmet ve Akyol, Ayhan (2006). "Kalkınma ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar". Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi, seri A, sayı:2, ss. 116-127.

Tutar, Filiz ve Demiral, Mehmet (2007). "Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları". Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan 2007, 2 (1), ss. 65- 83.

Uğuş, Burcu (2006). "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları". E-Akademi Dergisi, sayı: 49, <http://www.e-akademi.org/icerik.asp?kategori=Makale&kid=1&git=10> (e.t.: 21.01.2011).

Mülakatlar

Parlak (2011). Veysel Parlak ile yapılan mülakat, Çukurova Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Duran (2011). Halit Duran ile yapılan mülakat, İzmir Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Özen (2011). Mevlüt Özen ile yapılan mülakat, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Demirci (2011). Emin Yaşar Demirci ile yapılan mülakat, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Palancıoğlu (2011). H. Mustafa Palancıoğlu ile yapılan mülakat, Orta Anadolu Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Kaldırım (2011). Çetin Oktay Kaldırım ile yapılan mülakat, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 10.03.2011.

Altan (2011). Rifat Altan ile yapılan mülakat, Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Mülakat tarihi: 11.03.2011.