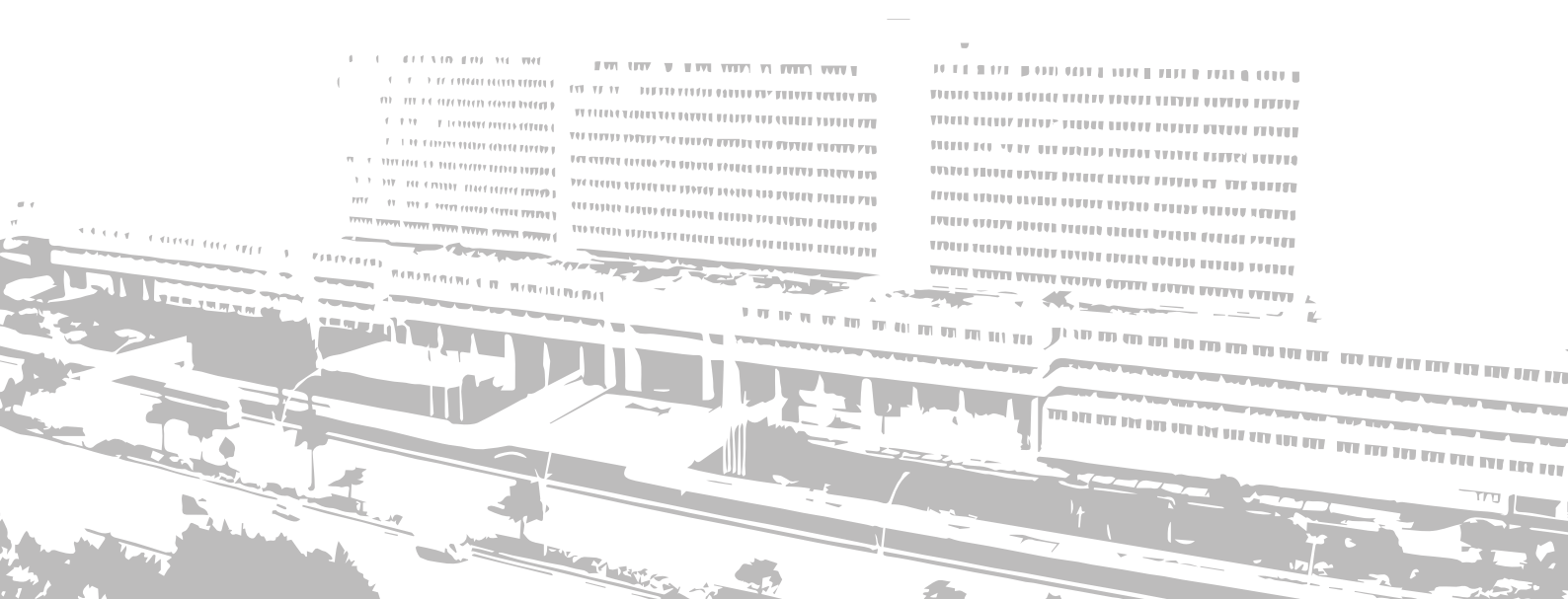




T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

2016 YILI KALKINMA AJANSLARI GENEL DENETİM RAPORU

Eylül - 2017





T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

2016 YILI

**KALKINMA AJANSLARI
GENEL DENETİM RAPORU**

EYLÜL 2017

İÇİNDEKİLER

1. GENEL ÇERÇEVE	1
1.1 Kalkınma Ajanslarında Sayıştay Denetiminin Hukuki Dayanağı	1
1.2 Kalkınma Ajanslarında Sayıştay Denetiminin Yöntemi Ve Kapsamı	2
2. KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA BİLGİ	5
2.1 Genel Bilgi	5
2.2 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı	9
2.3 Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı	12
3. DENETİMLER SONUCU TESPİT EDİLEN HUSUSLAR	17
3.1 Kalkınma Ajansları Arasında Yeterli Koordinasyonun Sağlanamaması ve Bazı Yönetimsel Konularda Hukuki Boşluklar Bulunması	17
3.2 Bölge Planlarının Uygulamaya Geçirilememesi ve Dolayısıyla Kalkınmaya Katkı Düzeylerinin Bilinmemesi	18
3.3 Bazı Kalkınma Ajanslarının Stratejik Planının Olmaması	21
3.4 Yönetim Kurullarının Mevzuatta Öngörülen Sürede Toplanmaması	23
3.5 Kalkınma Ajansları Mevzuatında İç Denetçi İstihdamına Yönelik Belirlenen Koşulların Uygulamada İç Denetçi Alımını Zorlaştırması	27
3.6 Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu Hükümleri Arasında Çelişki Bulunması	28
3.7 Ajanslardan, Mali Yönetim Yeterlik Süresi Bitenlerin Yeterliklerinin Yenilenmemesi	30
3.8 Ajanslar Tarafından Desteklenen Proje ve Faaliyetlerin Etki Analizlerinin Mevzuatta Öngörülen Sürede Yapılmaması	31
3.9 Ajans Bütçe ve Çalışma Programlarının Mevzuatın Öngördüğü Sürede Hazırlanamaması	37
3.10 Bütçelerin Gerçekçi Hazırlanamaması	39
3.11 Merkezi Yönetim Bütçe Payının Hesaplanması, Ödenekleştirilmesi ve Ajanslara Aktarılması Aşamalarının Sağlıklı İşlememesi	41
3.12 Yerel Yönetimler ile Ticaret ve Sanayi Odası Paylarının Bütçeleştirme, Ajanslara Aktarımı ve Tahsilat Süreçlerinin Etkin İşlememesi	43
3.13 Kalkınma Ajanslarında Personel Ücretlerinin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması	47
3.14 İşine Son Verilen Ajans Personeli İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaya Devam Edilmesi	49
3.15 Kalkınma Ajanslarında Taşınır Mal Yönetimi ile İlgili Ortak Bir Uygulama Olmaması	52
3.16 GÜDÜMLÜ Proje Desteklerinin Belirli Konularla Sınırlı Kalması	53
3.17 GÜDÜMLÜ Proje Desteği Hazırlık Süreç ve Sürelerine Riayet Edilmemesi	55
3.18 GÜDÜMLÜ Proje Desteği Sözleşmelerinin Zamanında İmzalanmaması	57

3.19 Güdümlü Proje Desteği Kapsamında Yer Almayan Projelere Destek Sağlanması _____	58
3.20 İzin/Ruhsat Sreğleri Tamamlanmayan Bazı Güdümlü Projelere Destek Verilmesi _____	61
3.21 Güdümlü Projelerin oğunun Süre Uzatımlarıyla Sonuçlanması _____	64
3.22 Projelerin Performans lm Sisteminin Sağlıklı İşlememesi _____	66

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yılları ve Kapsadığı İller	6
Tablo 2: Kalkınma Ajansları Personelinin Unvanlarına Göre Dağılımı (2013-2016)	11
Tablo 3: Kalkınma Ajansları 2008–2016 Yılları Gerçekleşen Gelirlerinin Dağılımı	13
Tablo 4: 2016 Yılı Sonu İtibariyle Kalkınma Ajansları CMDP ve Bütçe Büyüklükleri	15
Tablo 5: Kalkınma Ajansları 2008 – 2016 Yılları Giderlerin Dağılımı	16
Tablo 6: Ajansların Stratejik Plan Durumu	22
Tablo 7: Ajans Yönetim Kurullarının 2012 – 2016 Yılları Toplantı Tarihleri	24
Tablo 8: Ajansların 2013 -2016 Yılları İç Denetçi Sayısı	27
Tablo 9: Mali Yönetim Yeterlik Süresi Biten Ajanslar	31
Tablo 10: Ajansların Etki Analizi Çalışmaları	32
Tablo 11: 2016 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri	40
Tablo 12: Ajanslara 2016 -2017 Yılları Merkezi Bütçeden Yapılan Tahsis	42
Tablo 13: Tahsis Edilen Ödeneklerin Ajanslara Aktarılma Durumu	43
Tablo 14: Ajanslara Pay Aktarımı Bildirim Durumu	44
Tablo 15: Yerel Yönetimler ile Ticaret ve Sanayi Odası Paylarının Toplam Gelirler İçindeki Oranı	45
Tablo 16: Yerel Yönetimler ile Ticaret Sanayi Odası Paylarının Tahsilat Oranları	46
Tablo 17: Ajanslar İtibariyle 472- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Durumu	51
Tablo 18: GÜdümlü Proje Kapsamında Değerlendirilmeyen Proje Örnekleri	60

KISALTMALAR

AHIKA	: Ahiler Kalkınma Ajansı
ANKARAKA	: Ankara Kalkınma Ajansı
BAKA	: Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	: Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BEBKA	: Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
CMDP	: Cazibe Merkezleri Destekleme Programı
ÇKA	: Çukurova Kalkınma Ajansı
ÇPBM	: Çalışma Programı Bütçe ve Muhasebe Yönetimi
DAKA	: Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DFD	: Doğrudan Faaliyet Desteği
DİKA	: Dicle Kalkınma Ajansı
DOĞAKA	: Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
DOKA	: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
FKA	: Ferhat Kalkınma Ajansı
GEKA	: Güney Ege Kalkınma Ajansı
GMKA	: Güney Marmara Kalkınma Ajansı
GPD	: GÜDÜMLÜ Proje Desteği
IPA	: Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance)
İKA	: İpekyolu Kalkınma Ajansı
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (International Organization of Supreme Audit Institutions)
İSTKA	: İstanbul Kalkınma Ajansı
İŞGEM	: İş Geliştirme Merkezi

İZKA	: İzmir Kalkınma Ajansı
KARACADAĞ	: Karacadağ Kalkınma Ajansı
KAYS	: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KBS	: Maliye Bakanlığı Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme Dairesi Başkanlığı
KUDAKA	: Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
KUZKA	: Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
MARKA	: Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MEVKA	: Mevlana Kalkınma Ajansı
NUTS II	: Türkiye Düzey İki İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (Nomenclature D'unités Territoriales Statistiques)
OKA	: Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORANKA	: Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
PFDY	: Proje ve Faaliyet Destek Yönetimi Modülü
PYB	: Program Yönetimi Birimi
SERKA	: Serhat Kalkınma Ajansı
TRAKYAKA	: Trakya Kalkınma Ajansı
YDO	: Yatırım Destek Ofisleri
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
ZAFER	: Zafer Kalkınma Ajansı

1. GENEL ÇERÇEVE

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olan kurum olarak tanımlanmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, vatandaş adına kamu gelirlerini toplama ve bu gelirleri harcama konusunda, yürütme organına verdiği yetkinin sonuçlarını denetleme anlamına gelen bütçe hakkını, kendi adına denetim yapan Sayıştay aracılığıyla kullanmaktadır. Sayıştay bu yetkisini kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi ile kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi, kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacına yönelik olarak kullanmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 35'inci maddesinde, denetimin genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygun olarak ve güncel denetim metodolojilerinin öngördüğü usullerle gerçekleştirileceği öngörülmüştür.

Sayıştay tarafından yapılacak denetimlerde; uluslararası standartlar dikkate alınarak kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin mevzuata uygunluğu, mali rapor ve tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği ile bu mali işlem ve hesapları üreten sistemlerin verimli ve etkili çalışıp çalışmadıklarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay, bu amaçlar doğrultusunda kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyerek, sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, açık ve güvenilir raporlar sunmakla görevlidir.

1.1 KALKINMA AJANSLARINDA SAYIŞTAY DENETİMİNİN HUKUKİ DAYANAĞI

Sayıştaylar, halkın ödediği verginin halk yararına kullanımını sağlamak için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulmuşlardır. Çağdaş dünyada son dönemde yaşanan gelişmeler, Sayıştay denetiminin nesnel tabanının genişletilmesi yönündedir. Bu gelişmeler Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları (Sayıştaylar) Örgütünün (INTOSAI) ve

benzeri diğer uluslararası kurumlarının dokümanlarına da yansımıştır. Yine son dönemlerde, gerek ülkeler bazında, gerekse uluslararası kuruluşlar platformunda, Sayıştay denetimi ile Parlamentoların denetim fonksiyonunun etkinliği arasında ilişki kurulmakta ve Sayıştay denetimi saydamlığın, hesap verme sorumluluğunun güvencesi sayılmaktadır. Bu gelişmelere bağlı olarak Sayıştayların yaptığı denetimin kapsamı kamu kaynağının kullanıldığı tüm alanlara yayılmıştır.

Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin her geçen gün artması ve sunumunda yaşanan değişimler, kamu hizmetlerinin farklı idari yapılar tarafından sunulmasına ve kamu parasının kullanımında da farklılaşmaya neden olmuştur. Bu durum, kamu parası kavramını yeniden tanımlama gereğini ortaya çıkarmıştır. Günümüzde hangi kaynaktan alınırsa alınsın, kamunun elde ettiği bütün paralar, kamu kurumlarından alınan paralar, özel kurumların belli statü ve yetki kullanarak elde ettiği paralar kamu parası olarak kabul edilmektedir.

6085 sayılı Kanun'un "*Tanımlar*" başlıklı 2'nci maddesinde kamu idaresi, "*kamu veya özel hukuk hükümlerine tabi olup olmadığına bakılmaksızın tüm idare, kuruluş, müessese, birlik, işletme, bağlı ortaklık ve şirketler*" olarak tanımlanmıştır.

6085 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin (a) fıkrasında; merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesinde doğrudan veya dolaylı olarak kamu payı olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları ve diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç) Sayıştay'ın denetleyeceği belirtilmiştir.

1.2 KALKINMA AJANSLARINDA SAYIŞTAY DENETİMİNİN YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Bu rapor, 2016 yılı denetim programı kapsamında yer alan 26 adet Kalkınma Ajansında Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmasında fayda görülen ve genellikle arz eden konular ile güdümlü proje destekleri esas olmak üzere diğer destek süreçlerine ilişkin genel bulguları ve mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları kapsamaktadır.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu; ajanslarca verilen güdümlü proje destekleri ve diğer destek süreçlerinin mevzuatına uygunluğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, mevzuata uygunluğu konusunda denetim kanıtı elde etmek üzere tüm kalkınma ajansları için Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) verileri üzerinden; güdümlü proje destekleri ile diğer destek süreçleri ise yerinde denetim ve anket yöntemiyle uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir. Ayrıca risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemleri oluşturmaktadır.

Sayıştay, bu rapor ile Türkiye Büyük Millet Meclisine kalkınma ajanslarının mali durum ve faaliyetleri hakkında bilgi ve öneriler sunmayı ve kalkınma ajanslarında başta güdümlü proje desteği olmak üzere diğer desteklerdeki süreçlerin gelişmesine ve etkin bir biçimde uygulanmasına katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Kalkınma ajansları 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine ve Genel Yönetim kapsamına tabi olmadığından Sayıştay'ın yargısal denetimi dışında kalmaktadır. Dolayısıyla bu kurumlarla ilgili Sayıştay tarafından yargılamaya esas rapor düzenlenememektedir.

2. KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA BİLGİ

2.1 GENEL BİLGİ

Kalkınma ajansları 08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile ülkemizde yerel potansiyel ve kaynakları harekete geçirmek, bölgesel ve bölge içi eşitsizlikleri gidermek, rekabet gücü, yenilikçilik ve girişimcilik kapasitesinin artırılarak katılımcı bir anlayışla sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması amacıyla geleneksel örgütlenme modellerine benzemeyen bir yapıda dizayn edilmiş yeni bir örgütlenme modelidir.

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinin sonunda; "Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının, yerel ve küresel rekabetteki değişimlerin, AB'ye uyum sürecindeki yükümlülüklerin, finansal ve beşeri kaynakların rasyonel dağılımı zorunluluğunun, çevresel duyarlılıktaki artışın ve yerel kalkınma ve örgütlenme taleplerinin artışı ile bu taleplerin etkin yönlendirilmesi gibi nedenlerin; katılımcı, esnek bir yapıya sahip ve teknik kapasitesi güçlü olan, yerel ve bölgesel gelişmeyi hızlandırmaya odaklı kalkınma birimleri konumundaki kalkınma ajanslarının oluşumunda ihtiyaçtan öte bir zorunluluk yarattığı" belirtilerek, kalkınma ajanslarının kuruluşundaki gereksinim açık bir şekilde ifade edilmiştir.

Bu Kanun'un 3'üncü maddesinde; kalkınma ajanslarının bölgeler esas alınarak Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacağı, kalkınma ajanslarının kuruluşunda esas alınacak olan bölgelerin, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen NUTS 2 düzey Türkiye İstatistik Bölge Birimleri (Nomenclature D'unités Territoriales Statistiques) olduğu ve söz konusu bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansların kaldırılmasında Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

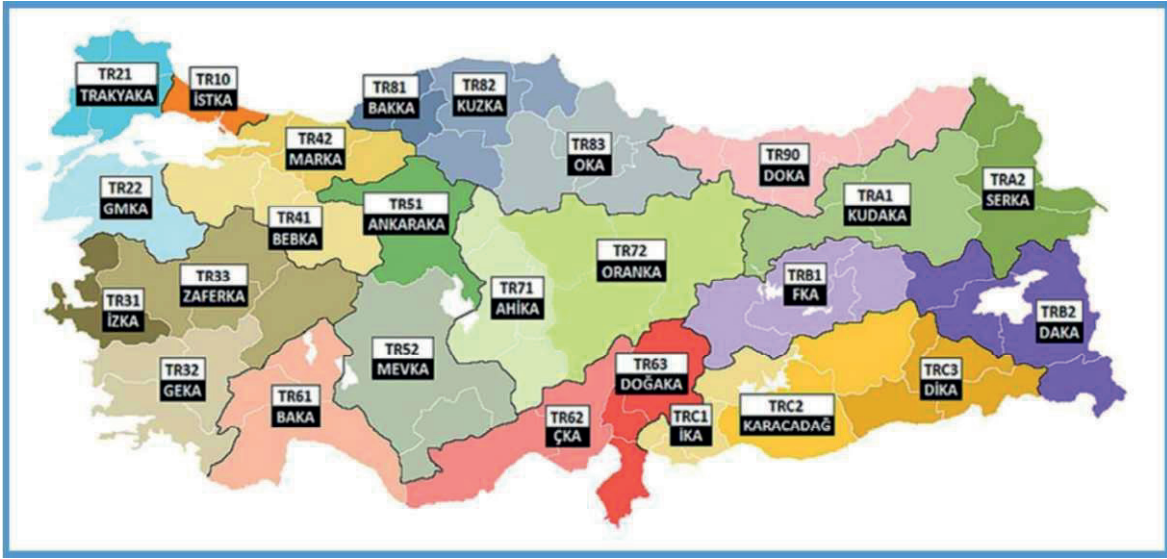
Bu yetki kapsamında, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde şekillenen süreç sonunda Türkiye İstatistik Kurumunun belirlemiş olduğu düzey bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı üç ayrı karar ile Düzey 2 Bölgesinin tamamında yirmi altı adet kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Tablo 1'de ajansların merkezleri ve kapsadığı iller yer alırken; Şekil 1'de ise coğrafi görünümleri verilmiştir.

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yılları ve Kapsadığı İller

Düzyey -2 Bölgesi	Kalkınma Ajansı	Kuruluş Yılı	Kapsadığı İller
TR31	İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)	2006	İzmir*
TR62	Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)		Adana*, Mersin
TR10	İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)	2008	İstanbul*
TR52	Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)		Karaman, Konya*
TR83	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)		Amasya, Çorum, Samsun*, Tokat
TRA1	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)		Bayburt, Erzincan, Erzurum*
TRB2	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)		Bitlis, Hakkari, Muş, Van*
TRC1	İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)		Adıyaman, Gaziantep*, Kilis
TRC2	Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)		Diyarbakır*, Şanlıurfa
TRC3	Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)		Batman, Mardin*, Siirt, Şırnak
TR21	Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)		Edirne, Kırklareli, Tekirdağ*
TR22	Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)	Balıkesir*, Çanakkale	
TR32	Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)	Aydın, Denizli*, Muğla	
TR33	Zafer Kalkınma Ajansı (ZAFER)	Afyonkarahisar, Kütahya*, Manisa, Uşak	
TR41	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)	Bilecik, Bursa*, Eskişehir	
TR42	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)	Bolu, Düzce, Kocaeli*, Sakarya, Yalova	
TR51	Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)	Ankara*	
TR61	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)	Antalya, Burdur, İsparta*	
TR63	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	Hatay*, Kahramanmaraş, Osmaniye	
TR71	Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir*, Niğde	
TR72	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORANKA)	Kayseri*, Sivas, Yozgat	
TR81	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)	Bartın, Karabük, Zonguldak*	
TR82	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)	Çankırı, Kastamonu*, Sinop	
TR90	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon*	
TRA2	Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars*	
TRB1	Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	Bingöl, Elazığ, Malatya*, Tunceli	

(*) Ajans Merkezinin Bulunduğu İller

Şekil 1: Kalkınma Ajanslarının Coğrafi Görünümleri



Kalkınma ajansları, ulusal düzeyde Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanun’la düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici faaliyet gösteren kalkınma birimleridir.

Kalkınma ajansları, ulusal planlarla uyumlu kendi bölge planlarını hazırlarlar. Kalkınma ajanslarının faaliyet gösterebileceği alan geniş olmakla birlikte, bölge planları ile öne çıkan stratejik sektörler ve alanlar doğrultusunda kamu kurumlarına, kâr amacı güden ve gütmeyen kuruluşlara veya bunların oluşturduğu ortaklıklara destek sağlar.

Kalkınma ajansları 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

Ancak 5449 sayılı Kanun’un 4’üncü maddesi hükümlerine dayanılarak Kalkınma Bakanlığı tarafından aşağıdaki mevzuat düzenlemeleri yapılmıştır.

- Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği

- Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet, Yapım İşi Satın alma İhale Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu ve Ekleri
- Kalkınma Ajansları Satın Alma Rehberi
- Kalkınma Ajansları Proje Uygulama Rehberi
- Kalkınma Ajansları Mali Desteklerinden Yararlanan Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Kaynakların Aktarımı, Kullanımı, Muhasebeleştirilmesi ile Diğer Hususlara İlişkin Usul ve Esaslar

Kalkınma ajanslarının tüm iş ve işlemlerinin elektronik ortamda yürütülmesini, ajansların kurumsal işleyişlerinin güçlendirilmesi ve ana hizmet süreçlerine ilişkin etkinliğin ve verimliliğin artırılmasını sağlamak üzere; modüler, bütünlük ve merkezi bir bilgi sistemi olarak Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) kullanılmaktadır.

2015 yılı sonu itibarıyla KAYS kapsamındaki tüm yazılım geliştirme işlemleri tamamlanmış olup sistem, tüm modülleri ile birlikte ajanslar tarafından aktif olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Mevcut durumda KAYS içerisinde;

- Proje ve Faaliyet Destek Yönetimi (PFDY),
 - Çalışma Programı Bütçe ve Muhasebe Yönetimi (ÇPBM),
 - İnsan Kaynakları Yönetimi (İK),
 - Yurt Dışı Ziyaret (YDZ),
 - Yatırım Destek Ofisi (YDO),
 - Dinamik Raporlama,
- olmak üzere 6 ana modül bulunmaktadır.

Mali destek programlarına yapılan başvuruların alınması, değerlendirilmesi, başarılı bulunarak sözleşme imzalanan projelerin izlenmesi KAYS Proje ve Faaliyet Destek Yönetimi (PFDY) Modülü üzerinden, Çalışma Programı, Bütçe ve Muhasebe İşlemleri ise KAYS Çalışma Programı Bütçe ve Muhasebe Yönetimi (ÇPBM) modülü üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca, ajanslar tarafından gerçekleştirilen giderler, dönemler itibarıyla Maliye Bakanlığı Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi'ne (KBS) girilmektedir.

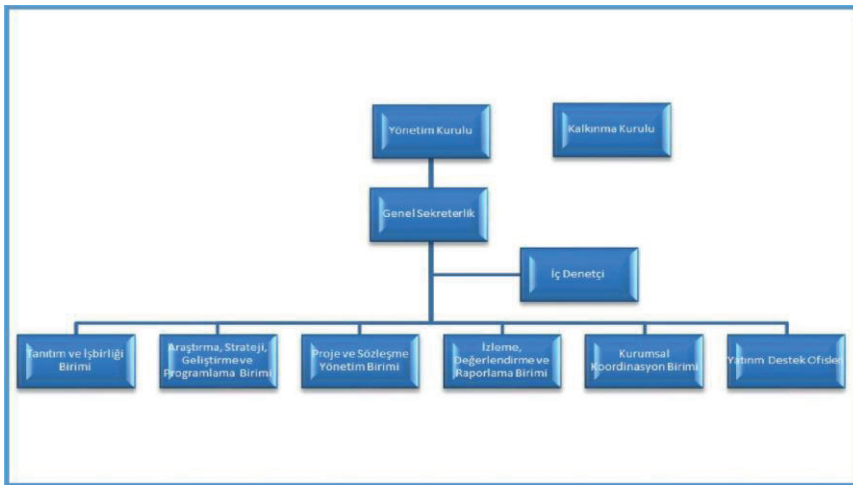
2.2 KALKINMA AJANSLARININ TEŞKİLAT YAPISI

5449 sayılı Kanun'un “Ajansın Teşkilatı” başlıklı 3'üncü bölümünde ajansların teşkilat yapısı, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, birimler ve yatırım destek ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

Ajansın karar organı yönetim kurulu, icra organı ise genel sekreterliktir. Genel sekreterlikler genel itibari ile Planlama, Programlama ve Koordinasyon, Program Yönetim İzleme ve Değerlendirme, Tanıtım ve Dış İlişkiler ve Kurumsal Yönetim gibi birimlerden oluşmuştur. Bu birimlerde görev yapan personeller uzman personel ve destek personel gibi adlarla görev yapmaktadır. Hukuk ve iç denetim ile ilgili iş ve işlemleri ayrı bir hizmet birimi olarak değil Yüksek Planlama Kurulu kararı uyarınca istihdam edilen hukuk müşaviri ve iç denetçi eliyle yürütülmektedir.

Ajansların organizasyon şeması bazı farklılıklar göstermekle birlikte temelde Şekil 2'de gösterildiği gibidir:

Şekil 2: Ajansların Organizasyon Şeması



Kalkınma Kurulu, ajansın danışma organı olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmiş 100 üyeden oluşmakta; başkanını kendi içerisinde seçimle tespit etmektedir. Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmuştur.

Yönetim Kurulu, ajansın karar organıdır.

5449 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde belirtildiği üzere Yönetim Kurulu, birden fazla ilden oluşan bölgelerde; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından; tek ilden oluşan bölgelerde ise vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır.

Bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanun'un 8, 9, 10 ve 11'inci maddelerinde; çalışma usulleri ise 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve ile yürürlüğe konulan Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları ile düzenlenmiştir.

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

Genel sekreterlik; genel sekreter yönetiminde isimleri ajanslar arasında farklılık göstermekle birlikte planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

24.04.2009 tarih ve 2009/8 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararında ajanslarda çalışan birim başkanı sayısının beşi geçemeyeceği ifade edilerek zımnen ve dolaylı olarak kurulabilecek birim sayısı da sınırlandırılmıştır.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilmektedir. Çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı yönetim kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığının onayı ile artırılabilir.

İnsan Kaynakları

Kalkınma ajanslarında istihdam edilecek personelin nitelikleri ve özlük haklarına ilişkin temel düzenleme 5449 sayılı Kanun'da yapılmıştır. Ayrıca personel politikası ve uygulaması ile personel istihdam süreci, kuruluş kanununa istinaden çıkarılan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. İlgili Kanun'un 18'inci maddesine göre; Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Aynı maddede, iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi

istihdam edileceği, sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personeli sayısının da ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemeyeceği belirtilmiştir (Tablo 2).

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanun'da belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilmekte, ancak bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşmamaktadır.

Ajans personeli iş mevzuatı hükümlerine tabi ve belirsiz süreli iş akdi ile çalıştırılmaktadır. Emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir.

Tablo 2: Kalkınma Ajansları Personelinin Unvanlarına Göre Dağılımı (2013-2016)

Ajans	Uzman (YDO dâhil)				Destek				İç Denetçi				Toplam (GS hariç)*			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
AHİKA	32	26	20	26	7	7	7	6	0	0	0	0	39	33	27	32
ANKARA	29	35	41	30	6	9	8	8	1	1	1	1	36	45	50	39
BAKA	32	40	39	25	6	6	6	4	1	1	1	0	39	47	46	29
BAKKA	23	20	13	12	5	5	5	6	0	0	0	0	28	25	18	18
BEBKA	33	29	37	25	5	5	5	4	0	0	0	0	38	34	42	29
ÇKA	27	23	21	22	7	7	7	8	0	0	0	0	34	30	28	30
DAKA	30	30	39	14	4	4	6	4	0	0	0	0	34	34	45	18
DİKA	37	30	21	20	6	6	5	6	0	0	0	0	43	36	26	26
DOĞAKA	28	31	26	25	6	6	6	5	0	0	0	0	34	37	32	30
DOKA	45	25	34	17	10	10	10	9	1	1	0	0	56	36	44	26
FKA	31	15	30	16	5	5	5	4	1	1	1	1	37	21	36	21
GEKA	33	29	30	20	5	6	8	7	0	0	0	0	38	35	38	27
GMKA	28	25	24	19	7	7	7	6	1	0	0	0	36	32	31	25
İKA	28	31	29	16	6	7	6	5	0	0	0	0	34	38	35	21
İSTKA	42	40	37	29	9	7	6	5	0	0	0	0	51	47	43	34
İZKA	33	27	28	17	6	5	6	5	0	0	0	0	39	32	34	22
KARACADAĞ	33	31	33	15	5	5	5	6	0	0	0	0	38	36	38	21
KUDAKA	26	33	28	11	6	9	9	6	0	0	0	0	32	42	37	17
KUZKA	25	21	18	9	6	6	6	4	1	1	1	1	32	28	25	14

MARKA	34	33	32	14	9	8	7	7	1	1	1	1	44	42	40	22
MEVKA	34	30	29	17	7	7	6	5	1	1	0	0	42	38	35	22
OKA	31	21	29	14	4	4	4	4	1	1	1	1	36	26	34	19
ORAN	33	31	30	18	6	5	7	7	1	1	1	1	40	37	38	26
SERKA	27	22	23	12	7	7	8	7	0	0	0	0	34	29	31	19
TRAKYA	28	35	35	17	6	7	7	7	0	0	0	0	34	42	42	24
ZEKA	29	26	36	25	6	5	7	6	0	0	0	0	35	31	43	31
TOPLAM	811	739	762	485	162	165	169	151	10	9	7	6	983	913	938	642

* Genel sekreterler (GS) toplama dahil olmayıp; genel sekreterlik görevini vekaleten yürüten uzmanlar toplama dahil edilmiştir.

2.3 KALKINMA AJANSLARININ MALİ YAPISI

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19 ila 24'üncü maddelerinde kalkınma ajanslarının gelirleri ve yönetecekleri fonlar ve giderleri ile bütçe süreçlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, malî kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartları ile malî tabloların zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanması ve bu iş ve işlemlerin yürütülmesinde görevli olan ajans personelinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir. Bu Yönetmeliğin 95'inci maddesinde Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde 10.03.2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre gelir kalemleri;

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

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar,

c) Faaliyet gelirleri,

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere %1, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere %1 oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar,

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler,

şeklinde sayılmıştır.

Bakanlar Kurulu, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da Kanun'da belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir. Bu hükme dayanılarak, Bakanlar Kurulunun 08.08.2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Kararı'yla belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı %1'den % 0,5'e indirilmiştir.

5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde yer alan gelir kalemlerinin 2008-2016 yılları arasında gerçekleşme tutarları Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3: Kalkınma Ajansları 2008 –2016 Yılları Gerçekleşen Gelirlerinin Dağılımı (Milyon TL)

Ajans Gelirleri	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Genel Bütçe Vergi Geliri (%0,5)	39,6	171,0	442,6	100,0	417,8	142,1	450,0	368	426,2
Belediyeler Bütçe Geliri (%0,5)	0,9	18,4	85,5	169,7	150,1	126,6	135,2	176,5	190,0
İl Özel İdareleri Bütçe Geliri (%1)	0,9	9,1	20,1	28,5	28,2	35,1	19,5	15,7	21,5
Sanayi ve Tic. Odaları (%1)	0,4	1,6	5,1	4,8	6,7	5,6	6,7	8,3	8,3
Toplam	44,2	200,1	553,3	303,0	602,8	309,4	611,4	568,5	646

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Avrupa Birliği (AB) Fonları: Kalkınma ajansları, faaliyet gösterdikleri bölgelerde AB fonlarıyla finanse edilmek üzere projeler hazırlamış ve hazırladıkları projeleri ülkemizde AB fonlarının yönetiminden sorumlu kurumlara sunmuştur.

Kalkınma Bakanlığından 15.03.2017 tarihinde alınan bilgiye göre:

IPA'nın 2007-2013 dönemi uygulamaları kapsamında yerel düzeyde proje üretme kapasitesinin geliştirilmesi ve AB kaynaklarının kullanımını artırmak amacıyla, kalkınma ajansları proje faydalanıcısı olarak kendi bölgelerinde projeler geliştirilmesine öncülük etmişlerdir. Bu kapsamda, kalkınma ajanslarının faydalanıcısı olduğu toplamda yaklaşık 96 milyon Avro bütçeli 10 adet proje desteklenmektedir.

Bu projelerden, toplam bütçesi yaklaşık 14 milyon Avro olan 4 tanesinin, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı altında, istihdam, eğitim, hayat boyu öğrenme ve sosyal içerme öncelik alanları kapsamında uygulaması devam etmektedir. Söz konusu projelerin isimleri aşağıda yer almaktadır:

- Ankara Kalkınma Ajansının Genç İstihdamının Artırılması için Ankara'daki Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi ve Zenginleştirilmesi Projesi
- Zafer Kalkınma Ajansının TR33 Bölgesindeki İşveren ve İşçilerin Uyum Yeteneğinin Artırılması Projesi
- Trakya Kalkınma Ajansının Kariyer Hizmetlerinin Sunulmasında Çok Paydaşlı Ortaklık Modeli Projesi
- Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansının Tekstil Sektöründe Eğitim ve Girişimcilik Hareketi Projesi

Bunun yanı sıra, Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı kapsamında iş ortamının iyileştirilmesi ve KOBİ'lere danışmanlık desteği sağlanması öncelikleri altında yaklaşık 82 milyon Avro bütçeli 6 projenin uygulaması devam etmektedir. Söz konusu projelerin isimleri aşağıda yer almaktadır:

- Orta Karadeniz Kalkınma Ajansının Samsun Lojistik Merkezi Projesi
- Orta Karadeniz Kalkınma Ajansının Orta Karadeniz Bölgesinin (TR83) Rekabet Edebilirliğinin Artırılması Projesi
- Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansının Gümüşhane İŞGEM Projesi
- Fırat Kalkınma Ajansının Bingöl İŞGEM Projesi
- Orta Anadolu Kalkınma Ajansının Sivas İŞGEM Projesi
- Karacadağ Kalkınma Ajansının Şanlıurfa'da Turizm Çeşitliliğinin ve Kapasitesinin Artırılması Projesi

Cazibe Merkezleri Destekleme Programı (CMDP) : Dokuzuncu Kalkınma Planı ile bölgesel politika öncelikleri arasına girmiştir. Bu program, az gelişmiş bölgelerde, büyüme

merkezi işlevi görecek kentsel merkezlerin desteklenmesi amacıyla uygulamaya konulmuştur. Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Van illerinde Cazibe Merkezleri Destekleme Programı fiilen uygulanmaya başlamıştır. 2013 yılında Gaziantep, 2015 yılında da Elazığ, Malatya ve Sivas illeri program kapsamına alınmıştır.

Kalkınma ajansı bazında uygulanan (tamamlanmış ve devam eden) Cazibe Merkezleri Destekleme Programları ile bunların bütçe büyüklükleri Tablo 4'te yer almaktadır.

Tablo 4: 2016 Yılı Sonu İtibariyle Kalkınma Ajansları CMDP ve Bütçe Büyüklükleri (Bin TL)

	Proje Adı	Proje Sorumlusu Kuruluş	Proje Bütçesi	CMDP Katkısı
VAN	Tekstil Kent Projesi	Van Yatırım İzleme ve Koordinasyon Mer.	50.521	50.521
	Tuşba Kongre ve Fuar Merkezi	Van Organize Sanayi Bölgesi Müd.	19.474	19.474
	Urartu Müzesi	Van Yatırım İzleme ve Koordinasyon Mer.	21.840	21.840
	Van Gölü İnci Tur Gemi Alımı (Tamamlanmıştır)	Van İl Özel İdaresi	2.672	2.672
	Abalı Kayak Tesisi (Tamamlanmıştır)	Van İl Özel İdaresi	4.874	4.874
	Toplam		99.381	99.381
ERZURUM	Yüksek İrtifa Sporcu Kampı Projesi	Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü	6.988	6.988
	Üç Kümbetler Çevresinin Yenilenmesi ve İyileştirilmesi Projesi	Yakutiye İlçe Belediyesi	55.839	17.049
	Kültür Yolu Projesi	Büyükşehir Belediyesi	95.689	60.043
	Turizm Sektöründe Faaliyet Gösteren KOBİ'lere Yönelik Kredi Destek Programı (Tamamlanmıştır)	KOSGEB	3.400	999
	Toplam		161.916	85.079
Ş.URFA	Sokak Cephe İyileştirme ve Kültür Adası	Valilik	21.021	21.021
	Kale Eteğinin Turizme Kazandırılması	Büyükşehir Belediyesi	25.923	25.923
	Şanlıurfa Kültürel Mirasının Tanıtımı	Valilik	2.730	2.730
	Geleneksel El Sanatları Tasarım ve Paz. Projesi	Valilik	1.422	1.322
	GAP Vadisi Ulaşım Köprüleri Projesi	Büyükşehir Belediyesi	14.278	12.000
	Gap Vadisi Projesi Proje Çizimi (Tamamlanmıştır)	Büyükşehir Belediyesi	500	500
	Toplam		65.874	63.496
DIYARBAKIR	Şeyh Mattar Cami Minaresi Restorasyon Projesi (Tamamlanmıştır)	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	567	567
	Diyarbakır Kültürel Mirasının Projelendirilmesi	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	3.413	3.413
	Ulu Cami ve Hanlar Çevresi Renovasyon	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	694	694
	Diyarbakır Surlarının Turizme Kazandırılması (Tamamlanmıştır)	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	7.118	7.118
	Diyarbakır Evlerinin Turizme Kazandırılması	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	2.118	2.118
	Diyarbakır Kültürel Mirasının Tanıtımı	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	3.093	3.093
	Kulp İpek İplik Üretim Merkezi (Tamamlanmıştır)	Kulp Ziraat Odası	1.846	1.846
	Diyarbakır İç kale Surlarının Restorasyonu Projesi	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	7.196	7.196
	Diyarbakır Şehzadeler Konağının Projelendirilmesi (Tamamlanmıştır)	Diyarbakır Kü.Tur.İl Mü.	302	302

41 nolu (Yedi Kardeş Burcu) ve 42 nolu (Nur Burcu) Burçlar ve Burçlar arası Sur Duvarının Restorasyonu Projesi	Diyarbakır Valiliği	2.848	2.848
Diyarbakır Surlarının Projelendirilmesi Projesi	Diyarbakır Valiliği	3.854	3.854
Diyarbakır Turizm Alt Yapısının Geliştirilmesi Projesi	Diyarbakır Valiliği	2.100	2.100
Diyarbakır Mesleki Eğitim ve Yerel Kalkınma Projesi	Diyarbakır Valiliği	2.000	2.000
Diyarbakır'ın Turizm Marka Değerinin Artırılması Projesi	Diyarbakır Valiliği	3.185	3.185
Dezavantajlı Grupların Sosyal Entegrasyonu ve Rehabilitasyonu Projesi	Diyarbakır Valiliği	6.000	6.000
Fuar ve Kongre Merkezi Altyapı Güçlendirme Projesi	Diyarbakır Tic. ve San. Odası	3.350	3.000
Çiftahan Restorasyon Projesi	Büyükşehir Beld	6.000	6.000
Abdi Paşa Sokak Sağlıklaştırma Projesi	Büyükşehir Beld	4.000	3.000
Toplam		59.684	58.334
Genel Toplam		321.784	247.348

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Giderleri:

Kalkınma Ajansları elde etmiş olduğu bu gelirleri 5449 Sayılı Kanun'un 20'nci maddesinde belirtilen; plan, program ve proje giderleri, proje ve faaliyet destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, tanıtım ve eğitim giderleri, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri, yönetim ve personel giderleri ve görevlerle ilgili diğer giderler için kullanmaktadır. Ayrıca ajansların yıllık personel giderleri ile ilgili olarak Kanun'da bir kısıtlamaya gidilmiştir ve yıllık personel giderleri toplamının gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda Ajansların 2008-2016 yılları arasındaki giderlerinin yıllık bazdaki dağılımları Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Kalkınma Ajansları 2008 – 2016 Yılları Giderlerin Dağılımı (Milyon TL)

Ekonomik Bazda Dağılım	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personel	3,0	7,8	42,5	66,8	85,8	89,1	107,6	116,4	133,9
Mal ve Hizmet	1,3	3,8	50,3	75,4	78,8	82,4	84,9	130,1	140,1
Transfer	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4	475,4	466,3	417,9
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,6	548,5	501,9	667,9	712,8	691,9
Fonksiyonel Bazda Dağılım	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Genel Hizmetler	4,3	11,6	92,8	142,3	164,6	171,5	192,5	246,5	274,0
Proje ve Faaliyet Destekleme	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4	475,4	466,3	417,9
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,7	548,5	501,9	667,9	712,8	691,9

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

3. DENETİMLER SONUCU TESPİT EDİLEN HUSUSLAR

3.1 Kalkınma Ajansları Arasında Yeterli Koordinasyonun Sağlanamaması ve Bazı Yönetimsel Konularda Hukuki Boşluklar Bulunması

Kalkınma Ajansları kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulmuş kuruluşlardır.

Bu kuruluşların görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usuller ise temel olarak 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir. Halen bölgesel düzeyde bu amaçları gerçekleştirmekle görevli 26 adet kalkınma ajansı bulunmaktadır.

5449 sayılı Kanun'un "*Genel koordinasyon*" başlıklı 4'üncü maddesine göre ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Aynı şekilde, ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezi düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlama görevi de aynı Bakanlığa verilmiştir. Kalkınma Bakanlığı bünyesinde kalkınma ajanslarıyla görevlendirilmiş birim Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğüdür. Bu Genel Müdürlüğe bağlı 5 adet daire başkanlığında görevli 24 uzmana 26 adet kalkınma ajansının sorumluluğu dağıtılmıştır.

Bilindiği gibi, kalkınma ajansları Kalkınma Bakanlığının bağlı ve ilgili kuruluşu statüsünde olmayan ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Her ne kadar Devlet Teşkilatı Merkezi Kayıt Sisteminde ve Kalkınma Bakanlığı web sayfasında kalkınma ajansları Bakanlığın ilgili kuruluşu olarak gösterilmişse de hukuken kalkınma ajansları Bakanlığın bağlı ya da ilgili kuruluşu statüsünde değildir. Bağlılık ve ilgililik kavramı idare hukuku ve kamu yönetimi açısından karşılıklı yetki, görev ve ilişkileri belirlemede referans bir kavramdır. Kalkınma Bakanlığı ile kalkınma ajansları arasındaki ilişki açısından giderilmesi gereken hukuki bir düzenleme boşluğu bulunmaktadır.

Bu kuruluşların sorumluluk alanındaki bölgesel ihtiyaçlara uygun politikalar belirleme, bu doğrultuda ilgili sektörleri destekleme gibi temel görevlerde farklı uygulamalar içerisinde bulunmaları son derece doğaldır. Ancak bazı alanlarda ajansların tümünün koordine

edilmiş şekilde uygulama birliği içinde olmaları gerekmektedir. Dolayısıyla, öncelikle ajansların tekil düzeyde özerk olduğu düzenleme ve uygulama alanları ile tüm ajanslarda uygulanması gereken alanların ayırımı ve tespiti önem kazanmaktadır. Örneğin, ajansların destek politikası tekil düzeyde özerk olunan düzenleme ve uygulama alanı iken, ajansların taşınır mal yönetimi, iç kontrol sistemi, muhasebe sistemi gibi alanlar koordine edilmesi ve tüm ajanslarda benzer uygulanması gereken alanlardır. Personel ücret rejimi gibi bazı alanlar ise sınırlı koordinasyon alanı içerisine girmektedir.

2016 yılı denetimleri sonucunda, birçok alanda koordine ihtiyacının (2015 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda ifade edildiği halde) hala giderilemediği, dolayısıyla ajansların bu alanlarda farklı uygulamalar içerisinde oldukları görülmüştür.

- Ajansların bir kısmı Taşınır Mal Yönetmeliği'ni kıyasen, bir kısmı ise kendi taşınır mal yönergesini uygulamaktadır.
- Kalkınma ajansları arasında farklılığın görüldüğü bir diğer alan ise sendikal haklar ile ilave tediye ve ikramiye uygulamasıdır. Bu konuda da gerekli koordinasyon ve uygulama birliğinin sağlanması ihtiyacı bulunmaktadır.
- Destek izleme ve etki analizi konusunda da ajanslar arası farklı uygulamalar olduğu görülmüştür. Bazı ajanslar etki analizi yapmamakta, bazı ajanslar hizmet alımı yolu ile yapmakta, bir kısmı ise kendi imkânları ile etki analizi çalışmalarını yerine getirmektedir. Etki analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bir rehber de bulunmadığından bunların uygulaması da ajanstan ajansa değişebilmektedir.

Kalkınma ajanslarının koordinasyon ihtiyacı olan alanlar ile diğer yönetsel ihtiyaç alanlarının tespit edilmesi ve bu ihtiyacı giderecek hukuki ve idari düzenlemelerin Kalkınma Bakanlığı tarafından uygulamaya geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

3.2 Bölge Planlarının Uygulamaya Geçirilememesi ve Dolayısıyla Kalkınmaya Katkı Düzeylerinin Bilinmemesi

Ülkemizde planlı kalkınma döneminin uygulandığı tarihten bu yana merkezi, ulusal ve zaman zaman bölgesel düzeyde planlar yapılmıştır. Bölgesel gelişme politikası başlangıçta, gelişmişlik farklarının azaltılması hedefi temelinde yürütülmüş iken, zaman içerisinde bölgelerin rekabet gücünün artırılması ve ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi hedeflerini de içerecek şekilde daha kapsamlı bir yapıya dönüştürülmüştür. Söz konusu dönüşüm, bölgesel perspektifin ulusal kalkınmadaki rolünü ön plana çıkarmış, bu yapıya

paralel olarak AB'ye üyelik sürecinde AB istatistiki bölge sınıflandırması esas alınmış, yerel düzeyde 26 NUTS II bölgesi ile yeni politika alanları öngörülmüştür.

NUTS II sistemine geçiş ile birlikte her bir NUTS alanı içerisinde 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun ile 26 adet Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Böylece, bölgesel gelişme politikalarını yerel ve bölgesel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizma geliştirilmiş ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin koordinasyon, gözetim ve denetim görevleri Kalkınma Ajanslarına verilmiştir.

Kalkınma Ajansları; bölgesel kalkınmanın koordinasyonu sağlanmak üzere tasarlanmış yapılardır. Ajanslar, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayan aktör ve paydaşlar tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır. Bir başka ifade ile ajanslar, yerel potansiyelin ortaya çıkarılması yoluyla kalkınma misyonunun toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını sağlayarak bölgenin ekonomik ve sosyal yönden kalkınmasına katkıda bulunmaktadır.

Ajanslar kendilerine yüklenen misyonları yerine getirebilmek için, bölgedeki diğer aktörlerin de katılımı ile bölgesel kalkınmanın önündeki engellerin tespit edilip tanımlanması ve bu problemlerin çözümüne yönelik strateji, amaç ve hedeflerin geliştirilmesi ve böylece bölge için yol haritası niteliğindeki bölgesel gelişme planları hazırlamaktadırlar.

Bölge planlarının ajanslarca hazırlanmasına ait yetki, 3194 sayılı İmar Kanununun 8'inci maddesinde yer alan *“bölgelelerin sosyoekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere gerekli gördüğü hallerde hazırlanacak bölge planlarını Kalkınma Bakanlığı yapar veya yaptırır”* hükmünden kaynaklanmakta olup, Kasım 2012 tarihinde Kalkınma Bakanlığı tarafından tüm Ajanslara gönderilen yazı ile 2014-2023 dönemine ait bölge planlarının Ajanslarca hazırlanması gerektiği bildirilmiştir. Böylece bölge planları yerel düzeyde katılımcı bir anlayışla Kalkınma Ajanslarınca hazırlanmış, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nun onayı ile yürürlüğe girmiştir.

Bölge planları, bölgesel politikanın dolayısıyla bölgesel gelişme araçlarının içerik ve ana yaklaşımlarını belirleyen temel dokümanlardır. Bölge planları; potansiyel kaynakların harekete geçirilmesi ve bunların optimum/rasyonel kullanımı yoluyla bölgeler arası

gelişmişlik farklarını azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla yapılmaktadırlar. Bölge planı ve stratejileri; ulusal önceliklerin ve politikaların yerel ölçekteki ihtiyaçlara cevap verecek biçimde yereldeki fiziksel ifadesini somutlaştıran önemli bir araç olup, ulusal düzeydeki planların bölgesel gerçeklere dayanması gerekliliği ilkesinden hareketle yerel düzeydeki politikalarla köprü vazifesi görmektedirler.

Bölge planlarının başarılı olabilmesi için bölgesel aktörlerin planı sahiplenmesi son derece önemlidir. Çünkü kalkınmaya katkıda bulunabilecek projelerinin asıl uygulayıcıları; belediyeler, il özel idareleri, odalar, üniversiteler ve diğer STK'lar olup, bunların tüm faaliyetlerinin hazırlanan bölge plana uygun olması gerektiği gibi plana uygun hareket etmelerinin sağlanması, bu kapsamdaki faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi görevleri ise 5449 sayılı Kanunun 5'inci maddesine göre ajanslarının en temel fonksiyonları arasındadır.

Diğer taraftan, bölge planlarının merkezi ve yerel düzeydeki tüm kurum ve kuruluşlar için bağlayıcı olmasını güvence altına almak bakımından çeşitli yasal düzenlenmeler yapılmıştır. Bunların en önemlilerinden biri kamu mali yönetimine yön veren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Söz konusu Kanunda yer alan mali saydamlık ilkesi gereği kalkınma planlarının hazırlanması gerekmekte ve bu plan içerisindeki temel ilkelere göre kurumsal düzeydeki stratejik planların hazırlanma zorunluluğu bulunmaktadır.

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

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

Gerek özel ve gerekse temel kanunlar içerisinde yapılan düzenlemeler doğrultusunda mevzuatın öngördüğü süreç içerisinde ajanslar tarafından hazırlanan bölge planları, uygulama aşamasında istenildiği şekilde hayata geçirilememiştir. Bunun en önemli sebeplerinden biri; bölge planlarının nasıl uygulanacağını, takip edileceğinin ve değerlendirileceğinin belli

olmamasıdır. Ayrıca planlara ait üst ölçekli amaç ve hedeflerle ilgili operasyonel nitelikli eylem planları da bulunmamaktadır. Hal böyle olunca, bölge planı ile kurumsal planlar arasındaki bağlantı kurulamamaktadır. Diğer bir ifade ile, bölge planı içerisindeki hedeflerin kurumsal düzeydeki stratejik planlara aktarılıp aktarılmaması kişilerin inisiyatifine kalmakta bu durum yerel aktörler tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin plan dahilinde mi yoksa ve plandan bağımsız mı yapıldığının bilinmemesine ve dolayısıyla kalkınma sürecine bir katkı yada katkısızlık durumunun tespit edilememesine sebep olmaktadır. Kaldı ki planların uygulamasını sağlayacak bir yaptırım mekanizması da bulunmamaktadır. Böyle bir ortamda ajanslar tarafından bölge planının izleme ve değerlendirmesi yapılamamakta, planlar üst ölçekli birer doküman olarak kalmaktadırlar.

Diğer taraftan, bölge planlarının bazılarında on yıllık dönem sonunda ulaşılmak istenen sonuçlarla ilgili performans hedefi tanımlamaları yapılmış, bazılarında ise tanımdan sonra hedeflere dair sayısal göstergelere yer verilmiştir. Ancak plan kapsamındaki kurum ve kuruluşların gerek merkezi düzeyde on yıllık hedeflerinin bulunmaması ve gerekse daha kısa süreli hedefleri bulunsa bile bunların bölge düzeyine indirgenmemesi neticesinde ajans inisiyatifi ile yapılan hedef tespitleri de anlamını yitirmektedir.

Sonuç olarak, kapsadıkları alan itibarıyla içerisinde çok sayıda aktörü (kamu, özel, yerel yönetimler, STK'lar v.b.) ve dolayısıyla faaliyeti barındıran bölge planlarının hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini tüm yönleriyle ele alan düzenlemeler yapılmalıdır.

3.3 Bazı Kalkınma Ajanslarının Stratejik Planının Olmaması

Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade etmektedir. Bu tanıma uygun olarak kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaktadırlar.

Stratejik planlama; bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişimine ve güçlendirilmesine destek olmaktadır.

Ulusal düzeydeki kalkınma planları ve stratejiler çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanan stratejik planlar; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini artıracak ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunacak belgelerdir.

Kamu idareleri 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik çerçevesinde stratejik planlarını hazırlamak ve uygulamaktan sorumlu olmalarına rağmen, 5018 sayılı Kanuna tabi olmayan kalkınma ajanslarının hukuken stratejik plan hazırlama sorumluluğu bulunmamaktadır.

Ancak 5449 sayılı Kanun gereğince ajanslar, yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek, bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek gibi stratejik görevleri olan kurumlardır.

Tablo 6: Ajansların Stratejik Plan Durumu

Kalkınma Ajansı	Stratejik Plan	
	Var	Yok
AHİLER	✓	
BAKA		X
ANKARAKA	✓	
BAKKA	✓	
BEBKA		X
ÇUKUROVA		X
DAKA		X
DİKA		X
DOĞAKA		X
DOKA		X
FIRAT		X
GEKA	✓	
GMKA	✓	
İPEKYOLU	✓	
İSTKA	✓	
İZKA		X
KARACADAĞ	✓	
KUDAKA		X
KUZKA	✓	
MARKA	✓	
MEVKA	✓	
OKA	✓	
ORAN	✓	
SERHAT		X
TRAKYAKA	✓	
ZAFER	✓	
<i>2016 yılında uygulanan planlara göre işaretleme yapılmıştır.</i>		

Bu kapsamda 2015 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda, 26 adet Kalkınma Ajansının 13'ünde stratejik plan bulunmadığı bulgusuna yer verilmişti. 2015 yılı denetim raporunda yer alan bulgu konusu, ajanslardan elde edilen veriler ışığında 2016 yılı denetiminde de kontrol edilmiş, stratejik planlamaya dair durumları Tablo 6'da gösterilmiştir. Buna göre, 15 (% 58) Ajansın stratejik planı bulunmakta olup, 11'inin (% 42) bulunmamakta ya da çalışmaları devam etmektedir.

Kalkınma ajanslarının Stratejik Plan hazırlama zorunluluğu hukuken bulunmasa da bu kurumlar kalkınma planı ve bölge planı doğrultusunda stratejik hedefler oluşturması gereken kurumlardır. Dolayısıyla uzun vadeli hedeflere ulaşmada izlenecek yol haritasının Kalkınma Planı'na uygun stratejik plan anlayışı ile yerine getirilmesi gerekmektedir.

3.4 Yönetim Kurullarının Mevzuatta Öngörülen Sürede Toplanmaması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 7'nci maddesi ile ajansların teşkilat yapısı içinde sayılan yönetim kurulları, Kanun'un 10'uncu maddesi ile ajansın karar organı olarak belirlenmiştir.

Yönetim kurulları, ajansın yıllık çalışma programının kabul edilmesi, bütçenin onaylanması, desteklenecek projelerin onaylanması, personelin işe alınması ve işine son verilmesi gibi önemli görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Kurulun kimlerden oluşacağı, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin nasıl belirleneceği, görev süreleri, toplantı ve karar yeter sayısı, toplantı tarihleri 5449 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Yönetim kurulunun Kanun'da verilen görevleri yerine getirmek üzere, Kanun'un 10'uncu maddesinin 8'inci fıkrasındaki "*Yönetim kurulu, ...her ay en az bir kere toplanır.*" hükmüne istinaden her ay en az bir kere toplanması öngörülmüştür.

Kalkınma ajansları yönetim kurullarının, Tablo 7'de görüleceği üzere, 2012-2016 yıllarını kapsayan dönemde, Kanun'da öngörülen sürede toplanmadığı görülmüştür. Yönetim kurullarının her ay toplanmaması Kanun'un emredici hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

Denetimler sırasında yönetim kurullarının güvenlik, mevsim koşulları, yönetim kurulu üyelerinin iş yoğunluğu gibi gerekçelerle toplanmadığı şeklindeki tespit göz önünde bulundurulduğunda, 5449 sayılı Kanun'un yukarıda anılan hükmünün bu çerçevede yeniden gözden geçirilmesi uygun olacaktır.

Tablo 7: Ajans Yönetim Kurullarının 2012 – 2016 Yılları Toplantı Tarihleri

Yıllar	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık	
AHIKA	2012	13	3	28	26	29	-	31	-	7	18	22	13 / 21
	2013	22	22	27	25	31	25	19	21	30	25	-	10
	2014	16	20	-	24	-	3	17	21	24	31	-	22
	2015	16	18	25	28	26	26	-	25	17	22	11	25
	2016	18 / 25	26	28	28	-	-	14	05 / 16	06	07	04	06
ANKARA	2012	31	29	27	25	2	26	27	27	25	31	29	6
	2013	23	28	27	30	30	27	19	6	24	31	29	30
	2014	14	28	28	30	28	12	24	21	25	27	27	24
	2015	28	26	31	30	-	26	27	31	30	27	30	30
	2016	26	29	28	28	30	30	26	26	26	26	24	29
BAKA	2012	24	23	30	26	17	27	26	29	27	31	30	13
	2013	30	28	29	24	17 / 27	14	31	21	18	23	27	20
	2014	20	11	13	28	26	17	2	21	15	21	18	17
	2015	20	16	31	30	27	10 / 22	29	19	30	27	27	29
	2016	25	29	30	19	13	04 / 23	-	2 / 24	30	31	30	28
BAKKA	2012	24	29	07	11	21	07	26	-	04	11	22	27
	2013	11	21	28	30	30	27	18	13	17	24	28	26
	2014	-	13	13	15	22	26	18	28	19	30	21	23
	2015	29	23	27	28	27	25	06 / 28	28	-	13	09	11 / 28
	2016	14	25	-	-	17	09	21	09 / 15	01	25	28	22
BEBKA	2012	13 / 25	-	08	26	-	14	18	-	20	18	21	27
	2013	10	22	20	11	31	-	08	21	26	23	20	26
	2014	09	27	26	24	28	26	-	05	17	30	-	02
	2015	05	24	26	30	15	09	30	25	-	01	19	23
	2016	12	09	23	13	30	-	29	10, 12, 15	23 / 28	26	25	06
ÇUKUROVA	2012	10 / 17	14	29	30	-	29	-	-	06 / 24	12	09, 16, 27	-
	2013	28	-	11	-	20	19	-	23	-	-	05	26
	2014	22	18	-	-	08	26	-	28	-	30	-	08
	2015	09	06	27	22	22	-	-	07	11	-	-	02
	2016	21	09	03	07	03	03	-	02	23	-	04	14
DAKA	2012	31	-	29	-	11	09	-	2 / 31	-	11	-	10 / 27
	2013	17	-	07 / 14	-	13	27	-	-	-	1	-	30
	2014	27	27	20	-	29	-	3	12	30	-	-	-
	2015	31	-	26	24	-	-	-	-	-	-	-	7
	2016	-	25	31	28	26	-	-	1	5	-	1	16
DIKA	2012	31	14	30	20	15	15	26	31	27	31	23	19
	2013	16	26	26	25	01	04	17	20	-	23	-	10
	2014	22	-	05	25	-	19	-	29	30	-	18	-
	2015	20	-	-	01	-	17	-	-	-	-	13	09
	2016	-	25	-	-	04	20	28	-	-	-	16	-
DOĞAKA	2012	-	14 / 20	13	-	15	04 / 21	10	28	11	16	13	18
	2013	15	-	14	16	-	11	4	13	26	8	19 / 26	17
	2014	14	18	25	-	14	24	-	26	-	-	13	25
	2015	15	-	18	28	-	23	-	6	29	-	-	1
	2016	19	23	-	26	-	-	-	12	4 / 17	-	-	22

DOKA	2012	6	10	5	18	29	15	18	29	28	8	30	14
	2013	4	6	04 / 27	19	29	20	29	19	02 / 17	22	13	17
	2014	20	13 / 24	27	11	21	5	9	22	19	31	11	5
	2015	15	19	24	2	6	12	3	11	8	5	17	17
	2016	18	29	10	20	16	10	21	10	05 / 27	31	21	6
FIRAT	2012	11	-	23	16	23	-	12	-	18	-	20	26
	2013	03	26	-	04	14	18	-	14	-	11	-	17
	2014	24	-	19	25	08	19	-	06	-	16	-	04
	2015	-	24	24	21	29	-	29	-	-	13	-	09
	2016	-	-	15	20	09	-	25	08	-	-	02	28
GEKA	2012	23	29	30	30	30	-	26	28	28	-	-	04,24,27
	2013	29	26	29	30	28	27	-	29	30	-	14	-
	2014	16	-	-	28	-	-	22	-	11	-	06	18
	2015	-	17	27	-	07	3	14	18	29	-	17	17
	2016	21	-	24	26	24	-	-	04-16-24	-	03,13,18	30	27
GMKA	2012	26	24	12	12 / 25	24	22	23	31	-	01 / 31	27	14
	2013	25	26	07 / 28	30	22	27	24	-	05 / 30	31	26	16
	2014	13	-	-	22	27	30	-	26	-	27	28	11
	2015	20	27	30	15 / 20	26	24	01	-	-	-	-	-
	2016	-	-	-	05	-	-	29	23	-	-	01	22
İPEKYOLU	2012	28	27	26	24	17	19	05	06	11 / 18	11	27	26
	2013	14	28	15 / 25	15	06	04	08 / 29	06	04	22	01 / 21	27
	2014	14	26	25	21	06	18	14	12	19	27	21	16
	2015	09 / 30	10	31	29	27	03	10	07	17	06 / 26	18 / 24	03 / 29
	2016	19	15	22	26	04	29	26	29	-	10	08	08
İSTKA	2012	11	15	14	18	22	20	20	-	5	-	7	13
	2013	9	-	21	-	22	27	30	-	3	8	5	12
	2014	7	4	12	8	07 / 27	23	22	19	16	14 / 20	4	2
	2015	13	3	3	7	5	9	7	4	1	7	3	2
	2016	5	10 / 25	-	12	3	9	-	5	28	-	30	-
İZKA	2012	03	06	05	03	02	05	10	07	11	22	13	04 / 14
	2013	08	05	04	02	16	04	02	06	03	01	08	03
	2014	14	04	24	16	06 / 16	03	01	05	02 / 12	14	11	02
	2015	06	03	03	07	06	09	08	04	01	06	03	01
	2016	05	02	1, 22 / 28	05	03	07	12 / 21	4 / 12	-	-	09	-
KARACADAĞ	2012	26	01	29	26	31	13	09	04	08	02	27	03
	2013	07	28	04	30	13	04	01	05	01	30	28	26
	2014	23	06	28	25	29	26	-	11	-	13	28	06
	2015	12	10	07	06	17	-	-	06	29	27	01	12
	2016	11	10	19	12	16	14	02 / 24	-	06	01	29	28
KUDAKA	2012	26	29	22	30	17	11	31	31	12	02	-	04 / 31
	2013	14	12 / 27	25	17	23	-	02	05	24	24	27	24
	2014	21	26	19	28	27	24	25	11	-	22	19	-
	2015	27	24	23	-	13	26	22	25	17	27	24	22
	2016	25	18	29	28	-	21	27	15	-	10	15	29

KUZKA	2012	16	28	22	30	15	26	19	28	12	09	20	27
	2013	12	21	20	27	23	26	28	27	25	10	18	20
	2014	21	26	19	30	23	27	25	19	30	27	29	26
	2015	29	24	27	20	27	26	25	21	18	22	25	29
	2016	21	23	28	13	20	21	08	31	07	18	07	14
MARKA	2012	25	22	23	24	24	21	17	29	6	18	2	14
	2013	14	19	29	30	29	26	30	28	27	24	19	17
	2014	8	18	13	29	27	24	22	13	11	-	5	16
	2015	-	-	11	9	-	17	29	-	15	-	26	15
	2016	18	29	15	29	31	16	26	15 / 18	21	05 / 31	23	28
MEVKA	2012	12	16	22	12 / 26	31	15	18	24	20	04	08 / 22	13
	2013	10	14	14	18	28	27	25	15	25	24	20 / 27	24
	2014	14	13	20	24	28	26	23	29	24	27	20	25
	2015	14	18 / 26	25	22	20	09	30	31	17 / 30	27	19	04 / 24
	2016	14	23	24	28	18	30	28	11	28	01	30	29
OKA	2012	31	29	27	20	31	27	17	13	4	18	28	17
	2013	14	26	26	30	22	26	-	22	26	21	7	24
	2014	21	21	13	14	22	19	3	21	29	22	27	25
	2015	9	25	25	24	15	26	31	31	30	-	6	7
	2016	22	22	25	29	10	20	29	26	7	25	25	23
ORAN	2012	12	01	03 / 30	24	24	28	27	03	05	22	28	18
	2013	04	26	27	-	03	04 / 28	-	05	04	01	05	02 / 26
	2014	14	26	26	30	13	10	22	20	24	30	28	29
	2015	13	16	27	29	15	16	29	12	10	08	13	17
	2016	22	-	15	-	-	-	-	09	07 / 27	25	17	-
SERHAT	2012	-	15	14	8	30	-	13	-	27	-	-	7
	2013	23	13	-	12	30	24	25	-	26	-	26	-
	2014	2	-	5	29	-	26	-	-	17	-	-	2
	2015	9	-	26	-	8	23	-	-	-	-	16	-
	2016	-	12	-	5	26	-	20	03 / 23	-	-	3	-
TRAKYA	2012	06	16	27	26	24	26	27	14	24	18	08 / 22	27
	2013	17	26	25	30	28	28	18	29	26	-	14	23
	2014	22	21	21	28	-	02	04 / 22	20	19	16	27	30
	2015	20	13	24	27	21	15	06 / 29	25	01	15	26	22
	2016	22	18	01	15	20	20	27	18	22	31	23	30
ZAFER	2012	-	16	29	-	03 / 25	-	-	8	20	-	12	27
	2013	21	20	-	7	21	25	-	13	26	31	28	30
	2014	17	7	10	30	29	19	19	21	27	30	21	18
	2015	15	19	16	28	26	24	29	18	1	4	25	22
	2016	22	19	01 / 30	29	17	10	15 / 29	31	28	27	30	28

3.5 Kalkınma Ajansları Mevzuatında İç Denetçi İstihdamına Yönelik Belirlenen Koşulların Uygulamada İç Denetçi Alımını Zorlaştırması

Kalkınma ajanslarının kendi iç kontrol mekanizmalarının temelini oluşturan risk odaklı denetim plan ve programı ile iç denetim rehberi gibi yasal düzenlemeler oluşturulmasına rağmen, iç denetçi istihdam şartlarının ağır olmasından dolayı kalkınma ajanslarının birçoğunda iç denetçi istihdam edilemediği ve bu nedenle de iç kontrol sisteminin fiilen etkin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kanun'un 18'nci maddesinde;

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

Kalkınma ajanslarının kendi kuruluş kanunlarında iç denetçi istihdam koşullarının ağır olmasından dolayı iç denetçi istihdamında sıkıntılar yaşanmakta ve bu durum ajansın hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

Nitekim, Tablo 8'de de görüleceği üzere, 2016 yılı sonu itibariyle 26 adet kalkınma ajansının sadece 6 tanesinde iç denetçi istihdam edilmiştir.

Tablo 8: Ajansların 2013 -2016 Yılları İç Denetçi Sayısı

Ajans Adı	İç Denetçi Sayısı			
	2013	2014	2015	2016
Ahiler Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Ankara Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	0
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Çukurova Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Dicle Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	0	0
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Fırat Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Güney Ege Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	1	0	0	0
İpekyolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
İstanbul Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
İzmir Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Karacadağ Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Mevlana Kalkınma Ajansı	1	1	0	0
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	1	1	1	1
Serhat Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Trakya Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
Zafer Kalkınma Ajansı	0	0	0	0
GENEL TOPLAM	10	9	7	6

2012 yılından itibaren Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimler sonucunda düzenlenen raporlarda gündeme getirilen bu konuyla ilgili olarak bugüne kadar herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Kalkınma ajanslarında etkin bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi için iç denetçi istihdam koşullarını düzenleyen mevzuatta değişiklik yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

3.6 Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu Hükümleri Arasında Çelişki Bulunması

Hukukun temel esaslarından biri olan “normlar hiyerarşisi”; hiyerarşik sırada altta bulunan kuralın kendi üstündeki kurala aykırı olmamasıdır.

Hukuk sistemimizde, Anayasa, Kanun (Kanun Hükmünde Kararname dahil), Tüzük, Yönetmelik şekliyle hiyerarşik olarak sıralanmış normlara ek olarak doktrinde adsız düzenleyici işlemler olarak değerlendirilen genelge, tebliğ, yönerge, kılavuz gibi normlar da bulunmaktadır. Bu adsız düzenleyici işlemlerin normlar hiyerarşisindeki yeri ise; yine doktrine göre, Anayasada düzenlenmemiş olmasından ötürü, Anayasada düzenlenmiş olan düzenleyici işlemlerin altında yer aldığı şeklindedir.

Dolayısıyla kalkınma ajanslarının proje desteği verme konusundaki 5449 sayılı

Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanuna dayanılarak çıkarılan Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu'na göre üst norm niteliğindedir. Zira, söz konusu kılavuzun “*Yasal dayanak*” başlıklı 1.2’nci maddesinde kılavuzun bahsi geçen Yönetmelik esas alınarak çıkarıldığı ve uyumsuzluk olması durumunda, Yönetmelik’in esas alınacağı açıkça belirtilmiştir.

Denetimlerimizde özellikle güdümlü proje desteklerinde sözleşme imzalama süresi ile süre uzatımında verilebilecek azami süre konularında Yönetmelik ile Kılavuzda yer alan çelişkili hükümlerden ötürü farklı uygulamaların olduğu görülmüştür.

Şöyle ki;

Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği’nin “*Sözleşmeye Davet ve Sözleşmelerin İmzalanması*” başlıklı 24’ üncü maddesinin üçüncü fıkrasında;

“ ...

Sözleşme imzalanmadan önce ajans, gerektiğinde başvuru sahibinden ek bilgi ve belge isteyebilir. Sözleşmeler, başvuru sahiplerine yapılacak yazılı bildirim müteakip en geç (Değişik ibare:RG-16/11/2011-28114) on iş günü içinde imzalanır...” hükmü yer almaktadır.

Destek Yönetim Kılavuzunun “*2.1.1.3.5. Sözleşmelerin İmzalanması ve Uygulama Dönemi*” başlıklı maddesinde ise, proje uygulayıcısı ve ortaklarına sözleşme imzalamaya davet yazısının tebliğ edildiği tarihten itibaren 20 iş günü içinde sözleşme imzalanacağı belirtilmiştir.

Bazı Ajansların bu çelişkili hüküm karşısında Kılavuz hükmünü esas alarak sözleşme imzalamaya davet yazılarında azami süreyi 20 iş günü olarak belirttiği görülmüştür.

Diğer taraftan; yine Yönetmelik’in “*Sözleşme değişiklikleri*” başlıklı 38’inci maddesinin (d) fıkrasında;

“ ...

Proje veya faaliyetin yürütülmesini büyük ölçüde zorlaştıran veya geçici olarak imkânsız hale getiren, yargı süreci sebebiyle veya bu Yönetmelikte belirtilen mücbir sebeplerin varlığı halinde, sözleşme süresi altı ayı geçmemek üzere uzatılabilir.” hükmü yer

alıyorken, Kılavuz'un "*Güdümlü proje desteği*" başlıklı 2.1.1.3. maddesinde, yönetim kurulu kararı ile sürenin bir yıla kadar uzatılabileceğine ilişkin düzenleme bulunmaktadır.

Bu durumda da bazı Ajansların Kılavuz hükmünü esas alarak güdümlü projelerde 12 ay süre uzatımı verdikleri görülmüştür.

Sonuç olarak; her ne kadar gerek normlar hiyerarşisine göre gerekse de ilgili kılavuzda belirtilen çelişkili hususlarda Yönetmelik hükmü esas alınması gerektiğine ilişkin hükme karşın, uygulayıcıları tereddüde düşürmeme adına, mevzuat çelişkilerinin ortadan kaldırılması gerekmektedir.

3.7 Ajanslardan, Mali Yönetim Yeterlik Süresi Bitenlerin Yeterliklerinin Yenilenmemesi

Kalkınma ajanslarının iç ve dış denetimi ile mali yönetim yeterliğine ilişkin standartlar ile usul ve esaslar 03.08.2009 tarih ve 27308 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde belirlenmiştir.

Yönetmelik'te mali yönetim yeterliği, ajansların, proje ve faaliyet destekleri için kaynak kullanımı ve bu amaçla Bakanlık bütçesinden transfer yapılabilmesi için gerek şart olarak öngörülmüştür. Yeterlik Komisyonunca yapılan incelemelerde yeterliğinin zafiyete uğradığı tespit edilen Ajansın kaynak kullanımının yeterlilik sorunları giderilene kadar Bakanlıkça askıya alınabileceği düzenlenmiştir.

Yönetmelik'in "*Mali yönetim yeterliği*" başlıklı 4'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında "*Mali yönetim yeterliğinin yenilenmesi en geç beş yılda bir veya denetim ve faaliyet raporları doğrultusunda Müsteşarlıkça gerekli görülen durumlarda re'sen yapılır.*" denilerek ajansların mali yönetim yeterliğinin en geç 5 yılda bir ya da bu beş yıllık süre beklenilmeden Kalkınma Bakanlığınca gerekli durumlarda her an yapılabileceği hükme bağlanmıştır.

Yapılan denetimlerde, 5 yıllık mali yönetim yeterlik süresi biten (2017 yılı Mart itibarıyla) ajansların, Bakanlıkça yeterliklerinin yenilenmesi ile ilgili bir çalışma yapılmadığı görülmüştür. (Tablo 9)

Tablo 9: Mali Yönetim Yeterlik Süresi Biten Ajanslar

Bölge	Ajans	Denetim Tarihi	Mali Yeterlilik Tarihi
TR31 İzmir	İZMİR	29 Kasım - 3 Aralık 2010	24 Ocak 2011
TR41 Bilecik, Eskişehir, Bursa	BEBKA	19-23 Aralık 2011	8 Mart 2012
TR61 Antalya, Burdur, Isparta	BAKA	11-17 Temmuz 2011	23 Şubat 2012
TR83 Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	OKA	1-5 Ağustos 2011	5 Aralık 2011
TRC3 Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	DİCLE	24 - 28 Ekim 2011	16 Ocak 2012

Anılan Yönetmelik hükümleriyle, mali yeterliğin yenilenmesi, proje ve faaliyetlere ajanslar tarafından destek verilebilmesinin temel unsuru haline gelmiştir. Ajansların, kurumsal kapasite ve organizasyonel yapısının, veri akış ve raporlama sisteminin, iç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesinin, sözleşme yapabilme ve ödeme süreçlerinin, bilgi teknolojileri kullanımının, muhasebe ve izleme-değerlendirme sistemi kullanımlarının değerlendirildiği bir süreç olan mali yönetim yeterlik tespitinin yapılmamasının, ajanslara yapılacak kaynak tahsislerinde, Bakanlığın doğru karar almasında zafiyet yaratacağı açıktır.

Sonuç olarak, Bakanlığın, Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ajansların mali yönetim yeterliklerini, süresi içinde yenilemek üzere tedbir alması gerektiği düşünülmektedir.

3.8 Ajanslar Tarafından Desteklenen Proje ve Faaliyetlerin Etki Analizlerinin Mevzuatta Öngörülen Sürede Yapılmaması

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

Yine aynı Yönetmelik'in "*Etki analizi*" başlıklı 47'nci maddesinde ajansın etki analizi ile ilgili yükümlülüğü aşağıdaki şekilde açıklanmıştır:

"Ajans bir yıl içerisinde desteklediği proje ve faaliyetlerin istihdam, yatırım, ihracat, ithalat, turizm ve diğer yönlerden bölge kalkınması bakımından doğurduğu etki ve sonuçlarını en geç iki yılda bir analiz eder ve hazırlamakla mükellef olduğu yıllık faaliyet raporlarında bu etki ve sonuçlara yer verir."

Destek Yönetimi Kılavuzu'nun 1.3.2.2.3. maddesinde İzleme ve Değerlendirme Biriminin görevleri sayılmış olup, bu görevlerden biri (t) bendinde "*Tamamlanan projelerin*

sonuçlarını ve etkilerini değerlendirmek” şeklinde ifade edilirken, (y) bendinde ise “Çeşitli kaynaklardan elde edilecek verileri ve değerlendirme anketleri sonuçlarını kullanarak, programların ara dönem, nihai ve etki değerlendirmelerini yapmak, bu değerlendirme sonuçlarını Yönetim Kuruluna ve DPT’ye sunulmak üzere Genel Sekretere raporlamak.” olarak yer almıştır.

Yukarıda belirtilen mevzuat uyarınca; desteklenen projeler için, mali destek programının kapanış tarihinden itibaren en geç 2 yıl içinde etki analizi yapılması şarttır. Ancak yapılan denetimlerde, etki analizi konusunda ajanslar arası farklı uygulamalar olduğu görülmüştür. Tablo 10’da görüleceği üzere; 26 kalkınma ajansının 2014 yılı sonunda biten 189 destek programına yönelik olarak, mevzuatta etki analizi için öngörülen 2 yıllık süre (2016 yılı) geçtiği halde, 116’sında etki analizi ya hiç yapılmamış ya da çalışmaları tamamlanmamıştır. Etki analizi yapılan ajanslarda ise, bir kısmı hizmet alımı yolu ile diğer kısmı ise kendi imkânları ile etki analizi çalışmalarını yerine getirmiştir. Etki analizinin nasıl yapılacağına ilişkin bir rehber de bulunmadığından bunların uygulaması da ajanstan ajansa değişebilmektedir.

Tablo 10: Ajansların Etki Analizi Çalışmaları

Ajans Adı	MDP Yılı	Mali Destek Programı (MDP) Adı	Projelerin Başlangıç Tarihi*	Projelerin Bitiş Tarihi*	ETKİ ANALİZİ ÇALIŞMASI		
					Durumu	Ajans	Hizmet Alımı Yoluyla
AHİKA	2010	Kırsal Kalkınma	23.03.2011	29.03.2012	Yapılmadı		
AHİKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı	28.03.2011	29.09.2012	Yapılmadı		
AHİKA	2010	Tarıma Dayalı Sanayi	20.03.2011	29.03.2012	Yapılmadı		
AHİKA	2011	İmalat Sanayiinde Yenilikçiliğin Geliştirilmesi	13.04.2012	16.05.2013	Yapılmadı		
AHİKA	2011	Tarım Ve Kırsal Kalkınma	16.04.2012	09.05.2013	Yapılmadı		
AHİKA	2011	Turizm	26.04.2012	08.05.2013	Yapılmadı		
AHİKA	2012	Sektörel Rekabet Edebilirlik	24.05.2013	14.07.2014	Yapılmadı		
ANKARAKA	2011	Turizm Potansiyelinin Harekete Geçirilmesi	16.12.2011	02.01.2013	Yapıldı		X
ANKARAKA	2011	Yenilikçi Uygulamalar Mali Destek Programı	16.12.2011	29.12.2012	Yapıldı		X
ANKARAKA	2012	Çevreye Duyarlı Yenilikçi Uygulamalar	28.06.2013	28.09.2014	Yapılmadı		
ANKARAKA	2012	Kırsal Kalkınma (Kâr Amacı Gütmeyenler)	26.06.2013	08.04.2014	Yapılmadı		
ANKARAKA	2012	Kırsal Kalkınma (Kâr Amacı Güdenler)	29.06.2013	08.04.2014	Yapılmadı		
ANKARAKA	2012	Sosyal Kalkınma	29.06.2013	03.10.2014	Yapılmadı		
ANKARAKA	2012	Turizm (Kâr Amacı Gütmeyenler)	27.06.2013	12.04.2014	Yapılmadı		
BAKA	2010	Sanayi Ve Turizm Sektörlerinde Rekabetçiliğin Artırılması	12.08.2011	20.09.2012	Yapıldı	X	
BAKA	2011	Ar-Ge Ve Yenilikçiliğin Geliştirilmesi	19.06.2012	19.06.2013	Yapılmadı		
BAKA	2011	Tarıma Dayalı Sanayinin Geliştirilmesi	19.06.2012	19.04.2013	Yapılmadı		
BAKA	2011	Turizm Potansiyelinin Değerlendirilmesi	19.06.2012	19.06.2013	Yapılmadı		
BAKA	2012	Alternatif Turizmin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Güdenler)	19.06.2013	03.07.2014	Yapılmadı		
BAKA	2012	Alternatif Turizmin Geliştirilmesi (Kâr	19.06.2013	01.07.2014	Yapılmadı		

		Amacı Gütmeyenler)					
BAKA	2012	Ar-Ge Ve Yenilikçilik Odaklı Sanayinin Desteklenmesi (Kar Amacı Gütmenler)	15.06.2013	25.06.2014	Yapılmadı		
BAKA	2012	Ar-Ge Ve Yenilikçilik Odaklı Sanayinin Desteklenmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	15.06.2013	15.05.2014	Yapılmadı		
BAKA	2012	Tarım Dayalı Sanayinin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmenler)	15.06.2013	21.06.2014	Yapılmadı		
BAKA	2012	Tarım Dayalı Sanayinin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	15.06.2013	25.06.2014	Yapılmadı		
BAKKA	2010	KOBİ	11.05.2011	29.06.2012	Yapıldı	X	
BAKKA	2011	KOBİ	25.04.2012	10.02.2013	Yapıldı	X	
BAKKA	2011	Sosyal Kalkınma	26.04.2012	08.02.2013	Yapılmadı		
BAKKA	2013	KOBİ	17.05.2013	16.04.2014	Yapılmadı		
BAKKA	2013	Küçül Ölçekli Altyapı	17.05.2013	01.12.2014	Yapılmadı		
BEBKA	2010	Sanayi Ve Turizmde Rekabet Gücünün Artırılması	19.04.2011	10.05.2012	Yapıldı		X
BEBKA	2011	Ar-Ge Ve Yenilikçilik	27.03.2012	15.04.2013	Yapıldı		X
BEBKA	2011	Çevre Ve Enerji	30.03.2012	04.10.2013	Yapıldı		X
BEBKA	2011	Sosyal Kalkınma	30.03.2012	03.04.2013	Yapıldı		X
BEBKA	2012	Sürdürülebilir Sanayii	26.06.2013	28.06.2014	Yapıldı		X
BEBKA	2012	Turizm Tanıtım	25.06.2013	27.06.2014	Yapıldı		X
ÇKA	2008	İktisadi Kalkınma	01.07.2009	27.05.2014	Yapıldı		X
ÇKA	2008	Kırsal Kalkınma	27.06.2009	13.10.2010	Yapıldı		X
ÇKA	2008	Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri	01.07.2009	08.06.2011	Yapıldı		X
ÇKA	2008	Sosyal Kalkınma	01.07.2009	24.01.2012	Yapıldı		X
ÇKA	2009	İktisadi Kalkınma	26.06.2010	26.05.2014	Yapıldı		X
ÇKA	2009	Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri	30.06.2010	27.05.2014	Yapıldı		X
ÇKA	2009	Sosyal Kalkınma	02.07.2009	21.03.2012	Yapıldı		X
ÇKA	2010	İktisadi Kalkınma	28.07.2011	26.05.2014	Yapılmadı		
ÇKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri	05.08.2011	04.11.2013	Yapılmadı		
ÇKA	2010	Sosyal Kalkınma	02.08.2011	28.05.2014	Yapılmadı		
ÇKA	2011	Bölge İçi Gelişmişlik Farklarının Azaltılması (Kâr Amacı Gütmenler)	08.06.2012	21.06.2013	Yapılmadı		
ÇKA	2011	Bölge İçi Gelişmişlik Farklarının Azaltılması (Kâr Amacı Gütmeyenler)	05.06.2012	21.10.2013	Yapılmadı		
ÇKA	2011	Göçle Gelen Nüfusun Sosyal Ve Ekonomik Uyumunun Sağlanması	05.06.2012	19.11.2013	Yapılmadı		
ÇKA	2011	Rekabet Gücünün Artırılması	30.05.2012	19.08.2013	Yapılmadı		
ÇKA	2012	Kadın İstihdamının Artırılması ve Mesleki Eğitimi	15.06.2013	25.03.2014	Yapılmadı		
ÇKA	2012	Rekabetçilik Ve Yenilik	18.06.2013	25.06.2014	Yapılmadı		
DİKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri	24.09.2010	24.12.2011	Yapıldı	X	
DİKA	2010	Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletmeler	24.09.2010	15.10.2011	Yapıldı	X	
DİKA	2011	Kentsel Yaşam Kalitesinin İyileştirilmesi	30.11.2011	28.12.2012	Yapıldı	X	
DİKA	2011	Müşterek Sanayi Veticaret Alanlarının İyileştirilmesi	22.12.2011	09.01.2013	Yapıldı	X	
DİKA	2011	Sektörel Gelişme	15.12.2011	27.05.2014	Yapıldı	X	
DİKA	2013	Rekabetçi Sektörlerin Geliştirilmesi	20.08.2013	29.08.2014	Yapılmadı		
DİKA	2013	Tarımsal Üretimde Su Kaynaklarının Etkili Kullanımı	22.08.2013	24.11.2014	Yapılmadı		
DİKA	2013	Turizm, Kent Ve Sanayi Altyapısı	22.08.2013	24.12.2014	Yapılmadı		
DOĞAKA	2010	2010 İktisadi Kalkınma (Kâr Amacı Gütmenler)	14.03.2011	31.07.2012	Yapılmadı		
DOĞAKA	2010	2010 İktisadi Kalkınma(Kâr Amacı Gütmeyenler)	14.03.2011	25.06.2012	Yapılmadı		
DOĞAKA	2010	2010 Sosyal Kalkınma	14.03.2011	14.10.2012	Yapılmadı		
DOĞAKA	2011	2011 Tarım Dayalı Sanayini Geliştirilmesi	28.06.2012	03.10.2013	Yapılmadı		
DOĞAKA	2011	2011 Turizm Altyapısının İyileştirilmesi Küçük Ölçekli Altyapı	27.06.2012	12.05.2014	Yapılmadı		

DOĞAKA	2012	Sürdürülebilir Üretim Geliştirilmesi Ve Yenilikçilik	16.05.2013	16.02.2014	Yapılmadı		
DAKA	2009	2009 Kobi	29.07.2010	10.08.2012	Yapıldı	X	
DAKA	2010	2010 Model Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinin Yaygınlaştırılması	10.06.2010	18.09.2014	Yapıldı	X	
DAKA	2012	Hakkari İlinde Meyve Ve Sebzeçiliğin Geliştirilmesi	29.05.2013	04.12.2014	Yapılmadı		
DAKA	2012	Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Kullanımının Özendirilmesi	15.04.2013	15.10.2014	Yapılmadı		
DAKA	2013	İktisadi Kalkınma	26.07.2013	13.09.2014	Yapıldı	X	
DOKA	2010	Turizmde Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı	28.06.2011	01.11.2013	Yapıldı		X
DOKA	2010	Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	28.06.2011	28.09.2012	Yapıldı		X
DOKA	2010	Turizmde Bölge Potansiyelinin Harekete Geçirilmesi (Kâr Amacı Güdenler)	29.06.2011	08.08.2012	Yapıldı		X
DOKA	2011	Turizmde Yönelik Küçük Ölçekli Altyapı	17.01.2012	28.07.2013	Yapıldı		X
DOKA	2011	Tarım Dayalı Sanayi	15.05.2012	26.01.2013	Yapıldı		X
DOKA	2013	İmalat Sanayi	03.08.2013	26.05.2014	Yapılmadı		
MARKA	2010	Kobilerin Rekabet Gücünün Artırılması	01.05.2011	30.11.2014	Yapıldı	X	
MARKA	2011	Ar-Ge Kar Amacı Güden	01.11.2011	31.10.2012	Yapılmadı		
MARKA	2011	Ar-Ge Kar Amacı Gütmeyen	01.11.2011	28.02.2013	Yapılmadı		
MARKA	2011	Kobilerin Rekabet Gücünün Artırılması	01.11.2011	31.07.2014	Yapılmadı		
MARKA	2013	Sosyal Kalkınma Küçük Ölçekli Altyapı	15.06.2013	15.12.2014	Yapılmadı		
MARKA	2013	Temiz Üretim	15.06.2013	15.03.2014	Yapılmadı		
FKA	2010	Ekonomik Gelişme	04.04.2011	05.10.2012	Yapılmadı		
FKA	2011	Ekonomik Gelişme	02.05.2012	08.08.2013	Yapılmadı		
FKA	2011	Tarımda Model İşletmeler	07.05.2012	15.08.2013	Yapılmadı		
FKA	2011	Turizm Sektörünün Geliştirilmesi	07.10.2011	17.04.2013	Yapılmadı		
FKA	2011	Turizm Ve Sanayi Altyapısının Geliştirilmesi	13.10.2011	14.10.2013	Yapılmadı		
FKA	2013	İhracat Ve Yenilikçilik	10.05.2013	02.06.2014	Yapılmadı		
FKA	2013	Yerelde Ekonomik Gelişme	01.06.2013	01.06.2014	Yapılmadı		
GEKA	2012	Mirasımız Dericilik	01.03.2013	01.03.2014	Yapıldı		X
GEKA	2012	Tarım Dayalı Sanayide Katma Değerin Artırılması	01.03.2013	04.03.2014	Yapıldı		X
GEKA	2013	Alternatif Turizm	27.12.2013	27.09.2014	Yapılmadı		
GMKA	2010	İktisadi Kalkınma	09.05.2011	17.05.2012	Yapıldı	X	
GMKA	2011	İhracat Ve Yenilikçilik	28.03.2012	09.02.2013	Yapıldı	X	
GMKA	2011	Sosyal Kalkınma	13.02.2012	20.09.2012	Yapıldı	X	
GMKA	2013	Sosyal Kalkınma	21.05.2013	08.12.2013	Yapıldı	X	
GMKA	2013	Tarım Dayalı Sanayinin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Güdenler)	21.05.2013	25.05.2014	Yapıldı	X	
GMKA	2013	Tarım Dayalı Sanayinin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	21.05.2013	21.05.2014	Yapıldı	X	
GMKA	2013	Turizmde Rekabetçiliğin Artırılması (Kâr Amacı Güdenler)	21.05.2013	25.05.2014	Yapıldı	X	
GMKA	2013	Turizmde Rekabetçiliğin Artırılması (Kâr Amacı Gütmeyenler)	16.05.2013	25.05.2014	Yapıldı	X	
İKA	2010	İktisadi Gelişme	01.04.2011	04.05.2012	Devam ediyor	X	
İKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı	21.03.2011	05.07.2012	Devam ediyor	X	
İKA	2010	Türkiye-Suriye Bölgelerarası İşbirliği Programı - Ts-Bıp 4.Çağrı	24.05.2011	26.06.2012	Devam ediyor	X	
İKA	2011	Küçük Ölçekli Altyapı	16.02.2012	16.11.2013	Yapıldı	X	
İKA	2011	Turizm - Tmdp	14.12.2011	18.10.2013	Yapıldı	X	
İKA	2011	Üniversite -Sanayi- Toplum - Ustp	13.12.2011	07.02.2013	Yapıldı	X	
İKA	2013	Bölge İçi Gelişmişlik Farklarının Azaltılması(Kâr Amacı Gütmeyenler)	22.05.2013	24.04.2014	Devam ediyor	X	
İKA	2013	Bölge İçi Gelişmişlik Farklarının Azaltılması (KOBİ)	15.05.2013	09.04.2014	Devam ediyor	X	

İKA	2013	Ekonomik Kalkınma	07.05.2013	26.06.2014	Devam ediyor	X	
İKA	2013	Sosyal Kalkınma	17.05.2013	01.10.2014	Devam ediyor	X	
İSTKA	2010	İşletmelere Yönelik Bilgi Odaklı Ekonomik Kalkınma	20.07.2011	20.11.2012	Yapıldı	X	
İSTKA	2010	İşletmelere Yönelik Yaratıcı Endüstrilerin Geliştirilmesi	21.07.2011	20.07.2012	Yapıldı	X	
İSTKA	2010	Bilgi Odaklı Ekonomik Kalkınma (Kâr Amacı Gütmeyenler)	01.07.2011	21.07.2012	Yapıldı	X	
İSTKA	2010	Yaratıcı Endüstrilerin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	01.07.2011	20.07.2012	Yapıldı	X	
İSTKA	2010	Sosyal İçerme Ve Toplumsal Bütünleşme Küçük Ölçekli Altyapı	01.07.2011	20.04.2013	Yapıldı	X	
İSTKA	2011	Engelsiz İstanbul	01.01.2012	31.12.2012	Yapıldı	X	
İSTKA	2011	İşletmelere yönelik Çevre Ve Enerji Dostu İstanbul	01.01.2012	31.12.2012	Yapılmadı		
İSTKA	2011	Kar Amacı Gütmeyen Kurumlara Yönelik Çevre Ve Enerji Dostu İstanbul	01.01.2012	31.12.2012	Yapılmadı		
İSTKA	2012	Afetlere Hazırlık	28.06.2013	01.07.2014	Yapılmadı		
İSTKA	2012	Çocukların Ve Gençlerin Girişimcilik, Beceri Ve Geleceklerini Destekleme	15.11.2012	31.12.2013	Yapılmadı		
İSTKA	2012	İşletmelere Yönelik Bilgi Ve İletişim Teknolojileri Odaklı Ekonomik Kalkınma	01.08.2013	31.05.2014	Yapıldı	X	
İSTKA	2012	İşletmelere Yönelik Yaratıcı Endüstrilerin Geliştirilmesi	15.07.2013	31.05.2014	Yapıldı	X	
İSTKA	2012	Bilgi Ve İletişim Teknolojileri Odaklı Ekonomik Kalkınma (Kâr Amacı Gütmeyenler)	28.06.2013	30.06.2014	Yapılmadı		
İSTKA	2012	Bilgi Odaklı Ekonomik Kalkınma (Kâr Amacı Gütmeyenler)	15.12.2012	14.01.2014	Yapıldı	X	
İSTKA	2012	Yaratıcı Endüstrilerin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	15.08.2013	30.06.2014	Yapılmadı		
İSTKA	2012	Küresel Turizm Merkezi İstanbul	15.09.2012	31.12.2013	Yapılmadı		
İZKA	2008	KOBİ	01.07.2009	08.07.2010	Yapıldı		X
İZKA	2008	Sosyal Kalkınma	30.06.2009	09.07.2010	Yapıldı		X
İZKA	2009	Tarım Ve Kırsal Kalkınma	05.07.2010	21.07.2011	Yapıldı		X
İZKA	2009	Turizm Çevre	06.07.2010	09.02.2012	Yapıldı		X
İZKA	2010	Kırsalda Ekonomik Çeşitlilik	29.06.2011	12.07.2012	Yapılmadı		
İZKA	2010	Turizmde Rekabet Edebilirlik	05.07.2011	12.07.2012	Yapıldı		X
İZKA	2011	Teknolojik Üretim Ve Yenilik	21.03.2012	18.05.2013	Yapılmadı		
İZKA	2012	Yenilenebilir Enerji Ve Çevre Teknolojileri (Kâr Amacı Gütmeyenler)	13.06.2013	14.12.2014	Yapılmadı		
İZKA	2012	Yenilenebilir Enerji Ve Çevre Teknolojileri(Kâr Amacı Gütmeyenler)	11.06.2013	18.09.2014	Yapılmadı		
KARACADAĞ	2010	Ekonomik Gelişme	20.09.2010	24.12.2011	Yapıldı		X
KARACADAĞ	2011	Ekonomik Gelişme	21.11.2011	08.12.2012	Yapıldı		X
KARACADAĞ	2011	Turizm Altyapısı	14.10.2010	24.10.2013	Yapıldı		
KARACADAĞ	2013	Ekonomik Gelişme	20.03.2013	13.04.2014	Yapılmadı		
KARACADAĞ	2013	Sanayi Altyapısı	23.03.2013	23.12.2014	Yapılmadı		
KARACADAĞ	2013	Turizm Altyapısı	26.03.2013	02.08.2014	Yapılmadı		
KUZKA	2011	Çevre Ve Turizm Altyapısı	06.01.2012	07.07.2013	Yapıldı	X	
KUZKA	2011	KOBİ	03.01.2012	18.06.2013	Yapıldı	X	
KUZKA	2012	Sanayi Üretimini Artırılması	21.06.2013	21.11.2014	Yapılmadı		
KUZKA	2012	Turizmin Çeşitlendirilmesi Ve Geliştirilmesi	26.06.2013	10.12.2014	Yapılmadı		
KUDAĞA	2010	KOBİ	18.01.2010	31.12.2012	Yapıldı	X	
KUDAĞA	2010	Tarım Turizm Sanayi	13.01.2011	03.10.2012	Yapıldı	X	
KUDAĞA	2011	Küçük Ölçekli Altyapı	27.02.2012	06.11.2013	Yapılmadı		
KUDAĞA	2013	Bayburt İlinde Et Ve Süt Sektörünün Geliştirilmesi	18.04.2013	18.01.2014	Yapılmadı		
KUDAĞA	2013	Turizmin Geliştirilmesi (Kâr Amacı Gütmeyenler)	19.04.2013	16.02.2014	Yapılmadı		

KUDAKA	2013	Turizmin Geliştirilmesi(Kâr Amacı Gütme Yeniler)	16.04.2013	17.07.2014	Yapılmadı		
MEVKA	2009	Küçük Ölçekli Alt Yapı	20.07.2010	20.02.2012	Yapılmadı		
MEVKA	2009	Kırsal Kalkınma	20.07.2010	19.10.2011	Yapılmadı		
MEVKA	2010	İktisadi Kalkınma	28.03.2011	06.05.2012	Yapılmadı		
MEVKA	2010	Sosyal Kalkınma	20.03.2011	31.03.2014	Yapılmadı		
MEVKA	2011	İktisadi İşletmelerin Rekabetçiliğinin Geliştirilmesi	20.03.2012	31.03.2013	Yapılmadı		
MEVKA	2011	Kırsal Kalkınma Mdp	01.02.2012	30.11.2014	Yapılmadı		
MEVKA	2012	Bölgenin Rekabet Gücünün Artırılması	20.07.2013	19.10.2014	Yapıldı	X	
ORANKA	2010	İktisadi Kalkınma	26.04.2011	30.05.2012	Devam ediyor	X	
ORANKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri	28.04.2011	28.12.2012	Devam ediyor	X	
ORANKA	2011	Jeotermal Ve Madencilik	28.02.2012	27.03.2013	Devam ediyor	X	
ORANKA	2011	Turizm Altyapısının Geliştirilmesi	01.03.2012	31.08.2013	Devam ediyor	X	
ORANKA	2011	Yeni Ürün, Yenilikçilik Ve Ar-Ge	28.02.2012	27.03.2013	Devam ediyor	X	
ORANKA	2012	Gelişen Sektörlerde Rekabetçi Kobi'ler	25.06.2013	25.03.2014	Devam ediyor	X	
ORANKA	2012	Tarımla Gelen Kalkınma	25.06.2013	25.12.2014	Devam ediyor	X	
OKA	2009	İşletmelerin Rekabet Gücünün Artırılması Ve Dışa Açılmaları	22.07.2010	30.07.2011	Yapıldı	X	
OKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı Geliştirme, Kültürel, Turistik Değerleri Ve Ekolojik Dengeleri Koruma Ve İyileştirme	16.02.2011	25.02.2013	Yapıldı	X	
OKA	2011	İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi	15.03.2012	22.03.2013	Yapıldı	X	
OKA	2011	Kobi'lerin Rekabet Gücünün Artırılması Ve Dış Ticaretin Geliştirilmesi	18.03.2012	22.10.2013	Yapılmadı		
OKA	2013	Dezavantajlı Gruplara Yönelik Sosyal İçerme	19.05.2013	25.05.2014	Yapılmadı		
SERKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı MDP 1	12.12.2011	13.12.2014	Yapılmadı		
SERKA	2011	İktisadi Gelişme MDP 2	27.04.2011	07.02.2013	Yapılmadı		
SERKA	2011	Küçük Ölçekli Altyapı MDP 2	24.11.2011	24.05.2013	Yapılmadı		
SERKA	2013	İktisadi Gelişme MDP 3	21.05.2013	21.08.2014	Yapılmadı		
SERKA	2013	İktisadi Gelişme MDP 3 (Girişimcilik Önceliği)	21.05.2013	21.09.2013	Yapılmadı		
SERKA	2013	Kurumsal Kapasitenin Ve Beşeri Sermayenin Geliştirilmesi	21.05.2013	21.08.2014	Yapılmadı		
SERKA	2013	Örnek Büyükbaş Hayvancılık İşletmelerinin Geliştirilmesi	21.05.2013	21.02.2014	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2010	Küçük Ölçekli Altyapı	20.05.2011	20.01.2014	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2010	Rekabet Gücünün Artırılması (Kâr Amacı Gütme Yeniler)	20.05.2011	20.11.2012	Devam ediyor	X	
TRAKYAKA	2010	Rekabet Gücünün Artırılması (Kâr Amacı Gütme Yeniler)	20.05.2011	20.05.2012	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2011	İktisadi Kalkınma	20.05.2011	20.09.2013	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2011	Küçük Ölçekli Altyapı	20.05.2012	20.01.2014	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2011	Sosyal Ekonomik Kalkınma	20.06.2012	20.07.2013	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2013	2012/2013 Yılı İktisadi Kalkınma	16.07.2013	15.10.2014	Yapılmadı		
TRAKYAKA	2013	2012/2013 Yılı Sosyo Ekonomik Kalkınma	16.07.2013	15.12.2014	Yapılmadı		
ZAFER	2010	Bölgesel Potansiyelin Harekete Geçirilmesi	05.08.2011	14.09.2012	Yapıldı		X
ZAFER	2011	Odak Sektörler	27.06.2012	02.05.2013	Yapıldı		X
ZAFER	2011	Sürdürülebilir Kırsal Ve Kentsel Altyapı	03.07.2012	02.01.2014	Yapıldı		X
ZAFER	2012	Sosyal Kalkınma	16.05.2013	15.08.2014	Yapılmadı		

NOT (*) Proje Başlangıç ve Bitiş Tarihleri Bilgisi Kalkınma Bakanlığından Alınmıştır.

Kalkınma Bakanlığının, ajanslar tarafından uygulanan destek programlarında hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve kamu tarafından tahsis edilen fonların herhangi bir suistimalin oluşmasına imkan vermeyecek şekilde kullandırılıp kullandırılmadığını değerlendirilmesine imkan veren bir araç olan etki analizleri konusunda birlikteliği sağlayamamış olmasının, bütçe kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanıldığının kamuoyuna sunulması açısından zafiyet yaratacağı düşünülmektedir.

3.9 Ajans Bütçe ve Çalışma Programlarının Mevzuatın Öngördüğü Sürede Hazırlanamaması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun hükümlerine göre kurulmuş olan Kalkınma Ajansları, bu kanun hükümleri uyarınca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu tabii değıllerdir. Buna göre Kalkınma Ajansları, bütçe hazırlama usulleri açısından kendi mevzuatlarına göre hareket etmek zorundadırlar. Kalkınma Ajanslarının bütçe hazırlama usul ve esasları açısından ilgili oldukları düzenlemeler 5449 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatında yapılmıştır.

5449 sayılı Kanun'un "*Bütçe*" başlıklı 22'nci maddesinde;

"Ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanan bütçe, ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçe yılı takvim yılıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz." denilerek ajans bütçelerinin yıllık çalışma programlarına göre hazırlanması gerektiğı vurgulanmıştır.

Aynı Kanun'un "*Bütçenin hazırlanması ve kabulü*" başlıklı 23'üncü maddesinde ise;

"Ajans, Yüksek Planlama Kurulunca, 19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen ölçütlere göre her yıl haziran ayında genel bütçeden ajanslara yapılacak transferlere ilişkin gösterge niteliğinde belirlenen payların tavanları ile diğer gelir kalemlerine ilişkin tahminleri dikkate alarak bir sonraki yılın bütçesini hazırlar. Ulusal ve bölgesel düzeydeki plân ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında yönetim kuruluna sunulur.

Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Kalkınma Bakanlığına gönderilir. Bütçe,

Genel Bütçe Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde kesinleştirilerek Kalkınma Bakanlığına sunulur.

19 uncu maddenin birinci fıkrasının (a) bendine göre yapılacak transfer ödeneği, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde gösterilir. Bu ödenek aylık harcama programına göre Kalkınma Bakanlığınca ajanslara kullanılır.

Bütçenin kesinleşme tarihine kadar devam eden işler için yapılacak harcamalar yılı bütçesi ile ilişkilendirilir.” denilmektedir.

Kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili konular 28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde ayrıntılı düzenlenmiş olup, 22’nci maddesinde;

“... ”

(2) Bütçe, Yüksek Planlama Kurulunca her yıl haziran ayında merkezi yönetim bütçesinden Ajansa yapılacak transferlere ilişkin payların tavanları ile Ajansın diğer gelir kalemleri dikkate alınarak, ulusal ve bölgesel düzeyde plan ve programlara ve yıllık çalışma programına uygun olarak, Genel Sekreter tarafından hazırlanır ve hazırlanan bütçe taslağı çalışma programı ile birlikte en geç ağustos ayının ilk haftası içinde Yönetim Kuruluna sunulur” denilmiştir.

Yönetmelik’in 21’nci maddesinin 2’nci fıkrasında ise; “**Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara uygun olarak hazırlanacak Ajans çalışma programı**; bütçe yılına ilişkin öncelik alanlarını, tedbirleri, proje ve faaliyetleri ve bunlara ayrılacak tahmini malî kaynakları ve bunların Ajans bütçesi içindeki tahmini oranı ile belirtilen faaliyetlerin gerekçelerini gösterir. Ajans çalışma programında bütçe yılını izleyen iki yıla ilişkin olarak gösterge niteliğinde çalışma programı tahminleri de sunulur” denilmektedir. Bu hükümlere göre ajans bütçesi, bütçe yılına ait çalışma programı ile birlikte hazırlanacaktır. Ajans çalışma programı ise bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslara uygun olarak hazırlanacak olup, buna göre ajans bütçesi ile çalışma programı Bakanlıkça, Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarının ajanslara bildirimini sonrasında bütçe hazırlık süreçleri başlatılabilecektir. Her ne kadar Yönetmelikte, Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslarda bir süre belirtilmemiş olsa da, bütçe hazırlanmasına ilişkin tarihlerin net olarak belirlenmesi, Bakanlığın Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarını ajanslara bu süreden önce göndermesini şart kılmaktadır.

Denetim yılına ilişkin olarak yapılan incelemeler sonucunda, Bakanlık tarafından Çalışma Programı ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esasları'nın zamanında gönderilmediği ve bu nedenle ajansların bütçe hazırlama süreçlerinde gecikmeler olduğu görülmüştür. Bakanlığın, Usul ve Esasları, ajanslara 2014 bütçesi için 29.08.2013'te, 2015 bütçesi için 02.09.2014'te ve 2016 bütçesi için 07.09.2015'de gönderdiği görülmüştür.

Bütçe çalışmalarına her yılın Haziran ayı içerisinde başlayıp, Ağustos ayı içerisinde yönetim kurullarına sunması gereken ajanslara, çalışma programı ve bütçe hazırlama ile ilgili olarak uymaları gereken kuralların bildirim, görüldüğü üzere Bakanlık tarafından çok daha geç tarihlerde yapılmaktadır. Bu durumun sonucunda doğal olarak bütçe ve çalışma programı hazırlama süreçleri sarkmakta, bütçenin ve çalışma programının onay ve kesinleşme tarihleri mevzuatta öngörülen tarihlerde yapılamamaktadır.

Sonuç olarak, ajansların bütçeleri ve çalışma programının onay ve kesinleşme tarihlerinin mevzuatta öngörülen tarihlerde yapılamamasının bir nedeni olarak görülen Usul ve Esasların zamanında ajanslara iletilmemesi, bütçe ve çalışma programı hazırlama süreçlerini olumsuz etkileyeceğinden (sarkıtacağı), Bakanlığın konuya ilişkin riskleri değerlendirmesi ve tedbirleri alması gerekmektedir.

3.10 Bütçelerin Gerçekçi Hazırlanamaması

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Bütçe" başlıklı 15' inci maddesinde;

"(1) Bütçe, Ajansın bütçe yılı içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunlara ait uygulamanın yürütülmesine yetki veren bir karardır.

(2) Bütçe, bir metin ile eki cetvellerden oluşur. Bütçe metninde; gelir tahminleri ve bunların hukuki dayanakları, gider tahminleri, harcama yetkisinin devrine ilişkin esaslar ve parasal limitler, yedek ödenek ve kullanımına ilişkin esaslar ile bütçeye ilişkin diğer hususlara yer verilir...." hükmü yer almaktadır.

Bütçelerin hazırlanmasında uyulması gereken ilkeler ise, yine aynı Yönetmelik'in "Bütçe ilkeleri" başlıklı 16' ncı maddesinde sayılmaktadır. Söz konusu maddede aynen;

"(1) Ajans bütçesinin hazırlanmasında ve uygulanmasında aşağıdaki ilkelere uyulur:
a) *(Değişik:RG-4/6/2015-29376)1 Gider, gelir ve nakit imkânları toplamını aşamaz.*

...

c) Gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve malî saydamlık esas alınır.

...

d) Bütçe, yıllık çalışma programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

...

g) Ödenekler, belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir. Tahsis edilen ödenekten fazla harcama yapılamayacağı gibi ödeneği bulunmayan bir harcama da yapılamaz....” Denilmektedir.

Yukarıdaki Yönetmelik hükümleri; ajansların bütçelerini çalışma programları ile uyumlu ve kamuoyu ile karar vericileri doğru bilgilendirmek gayesi doğrultusunda, doğru ve gerçekçi hazırlanması gerektiğini vurgulamaktadır.

Bu nedenle, bütçeler her ne kadar tahmini rakamlar üzerinden hazırlanıyor ise de bir önceki yıl bütçe gerçekleştirmeleri ile çalışma programlarında yer alan faaliyetlerin de bütçe hazırlama aşamasında göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Tablo 11'de 2016 yılı bütçe tahminleri ve bütçe gerçekleştirmeleri verilen kalkınma ajanslarının bütçelerindeki gerçekleştirme oranlarının aşırı düşük olduğu görülmektedir.

Tablo 11: 2016 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

Ajans Adı	Gerçekleşen Gider* (TL)	Bütçe Gider Tahmini (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
Ahiler Kalkınma Ajansı	25.759.250,03	39.982.104,80	64
Ankara Kalkınma Ajansı	41.361.180,64	59.082.930,84	70
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	31.669.355,96	81.795.000,00	39
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	20.344.220,16	29.754.621,99	68
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	38.055.911,71	64.290.324,30	59
Çukurova Kalkınma Ajansı	40.269.883,67	56.350.000,00	71
Dicle Kalkınma Ajansı	33.575.357,00	57.757.238,47	58
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	22.698.837,15	82.397.474,94	28
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	37.856.303,79	62.812.320,97	60
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	25.067.133,65	51.985.342,74	48
Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	39.868.835,85	40.422.800,00	99
Fırat Kalkınma Ajansı	24.527.736,57	50.549.030,00	49
Güney Ege Kalkınma Ajansı	24.469.705,22	47.528.814,00	51
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	16.943.779,26	36.511.136,78	46
İpekyolu Kalkınma Ajansı	25.460.285,26	87.587.105,26	29
İstanbul Kalkınma Ajansı	128.004.908,19	447.004.100,00	29

İzmir Kalkınma Ajansı	42.704.650,99	69.298.998,22	62
Karacadağ Kalkınma Ajansı	49.027.828,94	156.842.374,12	31
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	21.870.427,17	28.197.539,70	78
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	44.051.015,68	105.361.864,42	42
Mevlana Kalkınma Ajansı	23.692.519,10	46.320.000,00	51
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	30.114.027,92	40.474.266,00	74
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	16.032.703,60	43.184.866,15	37
Serhat Kalkınma Ajansı	33.053.072,89	56.885.777,60	58
Trakya Kalkınma Ajansı	22.347.190,91	33.517.448,59	67
Zafer Kalkınma Ajansı	28.523.861,23	44.559.987,24	64

*Gerçekleşen bütçe giderine verilen proje avansları da eklenmiştir.

Denetimimizde tespit edilen bu hususun ajansların gelir kalemlerinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Şöyle ki; merkezi bütçeden ajanslara aktarılacak payların yıl içerisinde tamamının gönderilmediği ve özellikle mahalli idarelerden alınacak payların hesabında (3.12 no'lu bulgumuzda da ayrıntılı açıklandığı üzere) ilgili idarelerin bildirimde bulunmadığı veya bu paylarını göndermedikleri görülmüştür. Gelir bütçesinden kaynaklanan bu öngörülemezlik nedeniyle ajansların bütçe gelir-gider dengesini sağlamak açısından gider bütçesinin değişik kalemlerine gerçekleşmeyeceğini bildiği/tahmin ettiği halde tahmini gider rakamları yazmak zorunda kaldıkları, yılsonunda ise tahmin edilen gelirin çok altında bir gelir ve gider rakamıyla karşılaştıkları tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; bütçelerin kamuoyu ve karar vericileri doğru bilgilendirmesi amacıyla gerçekçi hazırlanmasını sağlamak için, gerek merkezi bütçe paylarının zamanında ve tam olarak ajanslara gönderilmesi gerekse mahalli idarelerin ödeyecekleri pay hesabında bildirim ve tahsilat sorunlarının çözüme kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir.

3.11 Merkezi Yönetim Bütçe Payının Hesaplanması, Ödenekleştirilmesi ve Ajanslara Aktarılması Aşamalarının Sağlıklı İşlememesi

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 19'uncu maddesinde ajansların gelirleri ve yöneteceği fonlara yer verilmiştir. Bu kapsamda ajans gelir kalemlerinden biri, *"Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay."* şeklinde hüküm altına alınmıştır. Bu

doğrultuda öncelikle Kalkınma Bakanlığı tarafından transfer ödeneği hesabı yapılmakta ve ortaya çıkan rakam bütçe teklifi içerisinde Maliye Bakanlığı'na sunulmaktadır.

Bütçenin kanunlaşması ile birlikte genel bütçeden aktarılmak üzere ayrılan pay, Kalkınma Bakanlığı bütçesinde ödenekleştirilmektedir. Bakanlık tarafından nüfus, gelişmişlik endeksi ve performans ölçütlerine göre hesaplama yapılmakta ve ajanslara gönderilmesi gereken pay harcama programlarına göre aktarılmaktadır. Bu süreçlerin sağlıklı bir şekilde işleyip işlemediği ile ilgili yapılan inceleme neticesinde tespit edilen konular aşağıda belirtilmiştir.

- Kalkınma Bakanlığı tarafından transfer ödeneği hesaplaması yapılırken, kesin hesap rakamları yerine geçici bütçe gerçekleştirmeleri dikkate alınmaktadır. Bu bağlamda, 2016 yılı için geçici bütçe vergi gelirleri tahsilatı rakamı üzerinden yapılan hesaplama göre Ajanslara aktarılan 1.357.061.145 TL iken, kesin hesap rakamı üzerinden aktarılması gereken rakam 1.357.447.635 TL'dir. Bu durumda hesaplanan ve hesaplanması gereken rakamlar arasında 386.490 TL fark ortaya çıkmaktadır. Benzer durum 2017 yılı için de geçerli olup, hesaplanan rakam 1.563.162.055 TL, hesaplanması gereken rakam ise 1.564.889.045 TL'dir. Dolayısıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan ajanslar transfer ödeneği hesabı olması gerekenden daha aşağıda kalmaktadır.
- Bakanlık, transfer ödeneğinin bütçe teklifi içerisine konulması aşamasında ödenek tavanlarını dikkate almaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden yapılan binde beşlik hesaplama sonucu ortaya çıkan transfer ödeneği rakamları, ödenek tavanlarını aştığından aradaki fark, "*tavanı aşan ilave ödenek formu*" ile e-bütçe sistemine girilmektedir. Bütçe görüşmelerinden sonra transfer ödeneği rakamı kesinleşmektedir. Tablo 12'de görüleceği üzere ajanslara bütçe kanunlarıyla tahsis edilen ödenek, mevzuat gereğince merkezi yönetim bütçesinden tahsis edilmesi gereken transfer ödeneğinin yaklaşık %35'idir. Bir başka ifadeyle tahsis edilmesi gereken tutarın yaklaşık % 65'i kesintiye uğramaktadır.

Tablo 12: Ajanslara 2016 -2017 Yıllarında Merkezi Bütçeden Yapılan Tahsis

Yıl	Merkezi Yönetim Bütçesinden Tahsis Edilmesi Gereken Transfer Ödeneği (a)	Ödenek Tavanı	Bütçe Kanunu İle Tahsis Edilen Ödenek (b)	(b) / (a)
2016	1.357.447.635	390.663.000	496.227.000	% 36,5
2017	1.564.889.045	409.955.000	531.956.000	% 33,9

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13'üncü maddesinin (o) fıkrasında “Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir” denilmektedir. Buna göre, kalkınma ajanslarının en önemli gelir kaynaklarından biri olan genel bütçe vergi tahsilatları üzerinden hesaplanan pay, Kalkınma Bakanlığı bütçesine ajans faaliyetlerinde kullanılmak üzere konulmaktadır. Bu doğrultuda tahsis edilen merkezi yönetim bütçe payının Kalkınma Bakanlığı tarafından ajanslara aktarılma oranları Tablo 13'te gösterilmektedir. Buna göre, genellikle “Ajans tertibinden başka bütçe kalemine aktarım yapılması” gerekçesi ile payın tamamının ajanslara aktarılmadığı görülmektedir.

Tablo 13: Tahsis Edilen Ödeneklerin Ajanslara Aktarılma Durumu

Yıl	Bütçe Kanunu İle Tahsis Edilen Tutar (a)	Ajanslara Aktarılan Tutar (b)	(b) / (a)
2008	39.643	39.643	% 100
2009	260.000	171.004	% 66
2010	450.000	442.644	% 98
2011	450.000	100.000	% 22
2012	450.000	417.808	% 93
2013	472.950	142.100	% 30
2014	499.000	450.000	% 90
2015	371.000	368.770	% 99
2016	496.227	426.228	% 86

Sonuç olarak, Kalkınma Bakanlığı bütçesine ajanslara aktarılmak üzere konulan ödenekler bu amaç dışında diğer faaliyetlerde kullanılmakta ve böylece 5018 sayılı Kanun'un öngördüğü bütçeleme ilkelerine aykırı hareket edilmiş olmaktadır. Bu durum, ajansların ihtiyaçları doğrultusundaki ödenek taleplerinin bir kısmının karşılanamamasına sebep olmakta ve dolayısıyla hizmet sunumunda gecikmelerin yaşanması riskini gündeme getirmektedir.

3.12 Yerel Yönetimler ile Ticaret ve Sanayi Odası Paylarının Bütçeleştirme, Ajanslara Aktarımı ve Tahsilat Süreçlerinin Etkin İşlememesi

5449 sayılı Kanun'un “Gelirler ve Yönetilecek Fonlar” başlıklı 19'uncu maddesinin (d) ve (e) fıkraları;

“... ”

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

...” şeklinde olup, bölgedeki yerel yönetimler ile sanayi ve ticaret odalarının ajansın bütçesine belirli bir pay aktarması gerektiği hükme bağlanmıştır.

5449 sayılı Kanun’un 19’uncu maddesinin son fıkrasında ise, yerel yönetimler ile sanayi ve ticaret odalarından gelecek ajans paylarının en geç Haziran ayı sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerektiği, yerel yönetimlerden tarafından aktarılmayan paylar için ise Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasıncı kesinti işlemi yapılacağı düzenlenmiştir.

Mevzuat hükmü bu şekilde olmakla birlikte, 2016 yılına ait ajanslardan elde edilen veriler ışığında katkı payı aktarımında bulunması gereken kurumlara ait Tablo 14’te yer alan kümülatif verilere göre, katkı paylarının ajanslara bildirilmeme oranının Belediye, Ticaret ve Sanayi Odalarında yüksek olduğu görülmektedir. Ajans bazında yapılan incelemede, bildirimde bulunmama oranının bazılarında % 50’lere kadar çıkabildiği göz önüne alındığında kanunun emredici hükmüne rağmen pay aktarım mekanizmasının sağlıklı işlemediği ortaya çıkmaktadır.

Tablo 14: Ajanslara Pay Aktarımı Bildirim Durumu

Kurum	Pay Göndermesi Gereken Kurum Sayısı (a)	Bildirimde Bulunan Kurum Sayısı	Bildirmeyen Kurum Sayısı (b)	(b) / (a)
İl Özel İdareleri	51	48	3	% 0,05
Belediyeler	1388	1185	203	% 14,5
Sanayi ve Ticaret Odaları	247	216	31	% 12,5

Yine 5449 sayılı Kanun’un “*Bilgi Toplama*” başlıklı 6’ncı maddesinde; ajansların, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili oldukları, kendilerinden bilgi istenilenlerin bu bilgileri zamanında vermekle yükümlü oldukları ifade edilmektedir. Ancak uygulamada yerel yönetim, sanayi ve ticaret odalarına ait katkı paylarının ajans hesabına, genellikle bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeden ve dolayısıyla 5449 sayılı Kanunun 19’uncu maddesinde yer alan “*Bir önceki yıl gerçekleşen kesinleşmiş bütçe gelirleri*” somut rakamları üzerinden değil de tahmini bir gelir saptaması yapılmak suretiyle intikal/tahakkuk ettirildiği tespit edilmiştir. Bu durum, mali yılın başlangıcında yapılan tahakkuk rakamlarının gerçek durumu yansıtmamasına ve dolayısıyla (Tablo 16’nın 2016 yılı “gerçekleşme/tahakkuk” sütunlarında yer alan) %100 oranını aşan tahsilat örneklerinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Diğer taraftan, Kalkınma Bakanlığı'ndan alınan verilere göre 2016 yılında ajanslara aktarılan payların toplam gelir rakamı içerisindeki oransal dağılımları Tablo 15'te gösterilmektedir.

Tablo 15: Yerel Yönetimler ile Ticaret ve Sanayi Odası Paylarının Toplam Gelirler İçindeki Oranı

İÖİ'den Aktarılan Toplam Paylar (a)	Belediyelerden Aktarılan Toplam Paylar (b)	STO'dan Aktarılan Toplam Paylar (c)	Toplam Gelir* (d)	(a)/(d)	(b)/(d)	(c)/(d)
21.529.557	190.055.629	8.376.668	770.851.560,42	% 2,8	% 24,6	% 1
*Toplam gelir rakamı, ilk üç sütundaki gelir kalemlerinin yanında merkezi yönetim bütçe payı gibi diğer tüm gelir kalemlerinin toplamını ifade etmektedir. İÖİ=İl Özel İdaresi STO= Sanayi ve Ticaret Odası						

Görüleceği üzere, üç gelir kalemi açısından ajansların toplam gelirleri içerisindeki en önemli pay Belediyelerden aktarılan tutarlardır. Ancak, kalkınma ajanslarının görev ve faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi açısından niteliksel olarak düşünüldüğünde, payların zamanında ve doğru bir şekilde ajanslara aktarılmasının önemi yanında bunların tahsilatının da sağlıklı bir biçimde yapılması son derece önemlidir. Konu ile ilgili Kalkınma Bakanlığında temin edilen Yerel Yönetimler ile Ticaret Ve Sanayi Odaları 2016 cari yılı payları ve önceki yıllarda tahakkuk edip de tahsil edilemeyen tutarların 2016 yılı içerisinde tahsil edilme oranları Tablo 16'da gösterilmektedir.

Buna göre; İl Özel İdareleri ile Ticaret ve Sanayi Odası paylarının tahsilatında, bazı ajansların düşük seviyelerdeki tahsilat oranları hariç, genel olarak sorun bulunmamakla birlikte, Belediyeler açısından aynı durum geçerli değildir. Bir başka deyişle, belediye paylarının yarısından fazlasının tahsil edilemediği, bazı ajanslarda (SERKA, AHİKA) tahsil edilememe oranının %93-96'lara kadar çıkabildiği görülmektedir.

Sonuç olarak, tahsil edilemeyen gelir kalemleri açısından sürekli bir şekilde takip süreçleri işletilmekte ve kurum iş gücünün önemli bir kısmının bu konuya ayrılma zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan gelir kalemlerinin zamanında tahsil edilememesi ajansların hizmetlerinde aksama riskini gündeme getirmekte ayrıca, faiz ödenmesi sebebiyle kaynak aktarımında bulunması gereken kurumlar açısından da ilave maliyet ortaya çıkmaktadır.

Tablo 16: Yerel Yönetimler ile Ticaret ve Sanayi Odası Paylarının Tahsilat Oranları

AJANS	BÜTÇE TAHHİMLERİ-TAHAKKUKLARI						TAHSİLAT RAKAMLARI						Gerçekleşme/Tahakkuk (%)			
	2016 Yılı			Önceki Yıllardan Devreden			2016 Yılı			Önceki Yıllardan Devreden			İÖİ	Belediye	STO	
	İÖİ (a)	Belediye (b)	STO (c)	İÖİ (d)	Belediye (e)	STO (f)	İÖİ (g)	Belediye (h)	STO (t)	İÖİ (i)	Belediye (j)	STO (k)				
İSTKA	76.764.407	2.067.693	2.067.693	85.500.000	9.253	9.253	53.898.274	2.478.848	2.478.848	6.916.056			120	37	120	
TRAKYAKA	462.464	6.209.367	185.917	4.524.283	9.253	9.253	4.186.495	195.493	195.493	1.247.073			120	51	100	
GMKA	603.170	5.456.231	141.480	1.500.000			2.887.961	127.555	127.555	725.249			98	52	90	
İZKA	19.719.964	621.935	621.935	2.050.000			4.562.379	605.191	605.191	2.167.644				31	97	
GEKA	5.245.000	277.200	277.200	8.278.879	32.491	32.491	6.013.822	318.432	318.432	734.856				50	103	
ZAFER	2.136.492	8.029.292	220.041	4.317.279	28.242	28.242	2.135.814	6.350.266	222.217	3.587	8.484		100	60	93	
BEBKA	237.078	12.947.045	537.776	1.500.000			10.404.371	710.521	710.521	530.611			100	76	132	
MARKA	902.379	15.160.772	405.594	5.881.600			9.199.358	405.594	405.594	3.374.069			100	60	100	
ANKARAKA	19.843.500	949.000	949.000				7.585.762	978.989	978.989					38	103	
MEVKA	208.178	6.953.948	234.569	4.022.129			5.871.523	235.034	235.034	352.137			158	57	100	
BAKA	816.347	8.420.147	345.375	3.706.591	21.745	21.745	6.214.855	337.253	337.253	313.769	13.294		100	54	95	
ÇURUROVA	12.029.332	350.573	350.573	7.944.000	6.000	6.000	1.201.588	311.881	311.881	9.118.625	27.086			52	95	
DOĞAKA	425.622	5.784.320	140.334	9.700.000	200.000	200.000	3.361.076	71.760	71.760	214.942	17		99	23	21	
AHIKA	1.009.416	3.089.239	90.520	13.420.225			1.863.748	100.920	100.920	3.388			185	7	111	
ORAN	1.428.313	4.611.379	173.295	4.527.480	43.838	43.838	1.672.095	172.692	172.692	470.108	1.449		117	43	80	
BAKKA	1.049.452	2.513.918	82.149	1.502.637	7.300	7.300	1.049.453	67.893	67.893				100	31	76	
KUZKA	1.240.913	1.288.244	40.153	1.500.000			795.026	40.153	40.153	337.493			100	41	100	
OKA	1.607.517	5.815.441	163.546	977.384	22.401	22.401	3.734.172	148.129	148.129	3.083.937	984		100	100	80	
DOKA	1.256.489	5.238.935	165.393	15.569.517			4.736.429	167.472	167.472	1.191.090			67	28	101	
KUDAKA	388.339	2.136.176	58.135				2.296.512	58.809	58.809	12.249			145	108	101	
SERKA	1.551.948	1.365.449	32.376	3.593.313	4.687	4.687	71.607	4.026	4.026	125.232	21.814		100	4	70	
FKA	1.024.936	3.180.038	79.863	2.862.637	5.444	5.444	1.077.081	88.546	88.546	844.692	7.134		110	32	112	
DAKA	1.433.332	3.432.805	68.456	4.641.652	151.048	151.048	1.667.364	19.190	19.190	687.785	72.098		100	29	42	
İKA	680.733	7.696.735	212.187				6.545.003	218.121	218.121				122	85	103	
KARACADAĞ		6.663.778	117.276				3.222.717	113.746	113.746	1.214.896				67	97	
DİKA	1.664.265	3.948.139	64.403	2.500.000	100.000	100.000	2.241.236	25.823	25.823	1.264.007	20		100	54	16	
TOPLAM	20.127.383	253.543.601	7.825.238	190.019.604	632.452	632.452	154.083.134	8.224.287	8.224.287	35.972.492	152.381		106	43	99	
İÖİ'li Özel İdaresi																
STO-Sanayi ve Ticaret Odası																

3.13 Kalkınma Ajanslarında Personel Ücretlerinin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması

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

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

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

...

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

... " denilmektedir.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 no'lu "2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararının 3'üncü maddesinde;

"... 15.01.2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aşağıda belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespit, kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar, söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır."

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6.825	8.400
Çalışma Birimi Başkanı	4.725	6.300
İç Denetçi	4.725	6.300
Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel	4.725	6.300
Uzman Personel	3.850	4.950
Destek Personeli	2.100	2.700

denilmekte olup

4'üncü maddesinde de;

“15.01.2012 tarihinden itibaren kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları bakımından; alt limit olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10.09.2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili hükümlerinde belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar (emsal kadrolara tanınan doğum, ölüm, giyecek ve yiyecek yardımları ile aile yardımı ödeneği ve yabancı dil tazminatı gibi) toplamının yüzde doksanı, üst limit olarak ise anılan mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar toplamı esas alınır. Söz konusu hak ve yardımlardan yararlanma koşulları ve yararlanmaya ilişkin usuller konusunda, emsal kadrolar için uygulanan esaslar geçerlidir. Bu hüküm 15.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulanır.”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre YPK' nın 3'üncü maddesi ile 15.01.2012 tarihinden önce Ajansta istihdam edilen personel ve 4'üncü maddesi ile de 15.01.2012 tarihinden sonra istihdam edilen (mali haklar ile sosyal hak ve yardımları 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişiklik yapılan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen) personelin ücretlerine ilişkin olarak alt ve üst limitler belirlenmiştir.

Aynı Kararın 7'nci maddesinde ise aynen:

“28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararının 5'inci maddesi, “Kalkınma ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamaz.” şeklinde değiştirilmiştir.” denilerek, her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamının Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşamayacağı vurgulanmıştır.

Kaldı ki, Kalkınma Bakanlığının hazırlayarak tüm ajanslara gönderdiği 2016 Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esaslarının, ücret, mali, sosyal haklar ve gündeliklerin düzenlendiği “2016 Yılı Faaliyetleri” başlıklı 3'üncü bölümünde;

“28/05/2014 YPK Kararının 7. maddesi uyarınca, kalkınma ajanslarında 15/01/2012 tarihinden önce istihdam edilmiş personele Yönetim Kurullarınca ajans personeline her ne ad altında olursa olsun yapılacak ödemelerin (ücret, performans ödemesi, ikramiye vb.) yıllık toplamı YPK kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçmeyecektir.” denilerek üst limite uyulması hususu teyit edilmiştir.

Kalkınma ajanslarının 2016 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; bir önceki yıl Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporumuzda da yer aldığı şekliyle ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten, 26 adet kalkınma ajansının tamamında ilave tediye ödemesi, bununla birlikte toplu iş sözleşmesi imzalayan 17 kalkınma ajansında ise aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardım vb. adlar altında toplu sözleşme kaynaklı ödemelerin yapıldığı görülmüştür. Bu ödemeler ile personel ücretlerinin 12 aylık toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Limit aşımına esas ödemeler yargı kararlarında belirtildiği üzere hukuki dayanağı olan sendikal haklar ve yasal ilave tediye ödemesi gibi unsurları içerdiğinden, Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile belirlenen üst limitler fiilen aşılmakta ve dolayısıyla YPK kararının uygulanabilirliği kalmamaktadır.

Sonuç olarak, kamu idaresi tarafından (Ajans personelinin ücret farklılığın giderilmesi ve uygulaması daha belirgin bir ücret rejimi için) gerekli düzenlemelerin yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

3.14 İşine Son Verilen Ajans Personeli İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaya Devam Edilmesi

Kalkınma ajanslarının muhasebe açısından uygulayacakları usul ve esaslar Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde ise Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği'nin kıyasen uygulanacağına hükmedilmiştir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 61'nci maddesinde Kıdem Tazminatları ile ilgili olarak;

“472 Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı; Bu hesap, belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatı karşılıklarının izlenmesi için kullanılır” denilmiştir.

Öte yandan Mahalli İdareler Muhasebe Yönetmeliği'nin kıdem tazminatı hesabı ile ilgili olan bölümünde;

“472 Kıdem tazminatı karşılığı hesabı

Hesabın niteliği

MADDE 330 – (1) Bu hesap, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılır.

Hesabın işleyişi

MADDE 331 – (1) Hesaba ilişkin alacak ve borç kayıtları aşağıda gösterilmiştir.

a) Alacak

1) Hesaplanan kıdem tazminatı karşılık tutarları bu hesaba alacak, 630-Giderler Hesabına borç kaydedilir.

b) Borç

1) Vadeleri bir yılın altına düşen kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 372-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına alacak kaydedilir.” denilerek, hesabın işleyişi hakkında bilgi verilmiştir.

Söz konusu hükümlere göre 472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı, uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacaktır. Buna göre her ne kadar ilgili muhasebe yönetmeliklerinde konusu kalmayan kıdem tazminatı karşılıklarının muhasebe kayıtlarından çıkarılması ile ilgili bir hüküm bulunmasa da, hesabın amacından konusu kalmayan karşılıkların hesap kayıtlarından çıkarılması gerektiği anlaşılmaktadır. Buna göre işine son verilen personel için ayrılmış olan kıdem tazminatı karşılıkları bu hesaba borç, 600-Gelirler Hesabına ise alacak kaydedilerek muhasebe kayıtlarından çıkarılmalıdır.

2016 yılı içerisinde kalkınma ajanslarında yapılan denetimler sonucunda, 1475 ve 4857 sayılı İş Kanunları hükümleri uyarınca kıdem tazminatı ödenmesine gerek olmayacak

şekilde iş sözleşmesi işveren tarafından feshedilen personel için ayrılan ve 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabında izlenmekte olan kıdem tazminatı karşılıklarının aşağıda yer alan Tablo 17’de gösterildiği üzere bazı ajanslarda muhasebe kayıtlarından çıkarılmadığı görülmüştür. Söz konusu muhasebe kayıtlarının yapılmaması sonucu, ilgili ajansların mali tabloları ilgili hesaplar açısından hatalı bilgi içermektedir.

Tablo 17: Ajanslar İtibariyle 472- Kıdem Tazminatları Karşılıkları Hesabının Durumu

Kalkınma Ajansı	Muhasebe Kayıtlarında 472- Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı	
	Düzeltilme Yapanlar	Düzeltilme Yapmayanlar
AHİLER		X
ANKARAKA		X
BAKA	✓	
BAKKA		X
BEBKA		X
ÇUKUROVA		X
DAKA		X
DİKA		X
DOĞAKA		X
DOKA		X
FIRAT		X
GEKA	✓	
GMKA	✓	
İPEKYOLU		X
İSTKA		X
İZKA	✓	
KARACADAĞ		X
KUDAKA	✓	
KUZKA	✓	
MARKA		X
MEVKA	✓	
OKA	✓	
ORAN	✓	
SERHAT		X
TRAKYAKA		X
ZAFER		X

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere 472-Kıdem Tazminatı Karşılıkları Hesabı ileride ödenmesi öngörülen kurum personeli için ayrılmış kıdem tazminatları karşılıklarını içermeli, artık kurumla ilişkisi kalmamış ve kurum personeli sayılmayacak olan kişiler için ayrılmış olan karşılıkların muhasebe kayıtlarından çıkarılması gerekmektedir.

3.15 Kalkınma Ajanslarında Taşınır Mal Yönetimi ile İlgili Ortak Bir Uygulama Olmaması

Kalkınma ajanslarının taşınırmlarla ilgili giriş çıkış kayıtları, tutulacak defter ve belgeler ile sorumluluk ve görevlilerin belirlenmesine yönelik herhangi bir çerçeve düzenlemenin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Yapılan incelemelerde, kalkınma ajanslarının büyük çoğunluğunun taşınır mal yönetimi konusunda idari nitelikli düzenleme yaptıkları, ancak kalkınma ajansları arasında bu düzenlemelerin içeriği bakımından bir yeknesaklığın bulunmadığı görülmüştür.

Tüm ajansların taşınır mal yönetimi ile ilgili uygulamaları incelendiğinde 17 ajansta taşınır mal yönetimine ilişkin olarak bir yönerge oluşturulduğu ve bu yönerge kapsamında idare edildiği; 4 ajansın 18.1.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliği'ni kıyasen uygulamakta olduğu ve 5 ajansta ise Taşınır Mal Yönetimine ilişkin hiç bir düzenleme olmadığı görülmüştür.

Kalkınma ajanslarında taşınır mallarla ilgili ortak bir düzenleme olmaması uygulamada da ciddi farklılıklara sebep olmaktadır. Örneğin 150-Stoklar Hesabının kullanımı birçok ajansta farklı şekilde uygulanmakta, hatta bazı ajanslarda hiç kullanılmamakta ve buna binaen 150 Stoklar Hesabında izlenmesi gereken değerler doğrudan gider yazılmaktadır. Sonuç olarak, ilgili ajansların mizanlarında bu hesapların sürekli olarak sıfır bakiyeli görülmesine neden olmaktadır.

5449 sayılı Kanunun gerekçesinde kalkınma ajanslarının, var oluş amaçları gereği normal kamu kurumu gibi bir kurum olarak değerlendirilmemeleri gerektiği ifade edilmiş olsa da, taşınır mal yönetiminde bütün ajansların uygulayacağı ortak bir düzenlemeye gidilmesi idari konularda ortaya çıkabilecek olası karışıklık ve sorunları da bertaraf etmiş olacaktır.

Sonuç olarak Bakanlık tarafından, koordinasyon görevini düzenleyen 5449 sayılı Kanunun 4'üncü maddesine istinaden, ajanslar arasında taşınır mal yönetimi konusunda yeknesaklığı sağlayacak çerçeve bir düzenleme yapılması, ortaya çıkabilecek riskleri azaltacaktır.

3.16 GÜDÜMLÜ PROJE DESTEKLERİNİN BELİRLİ KONULARLA SINIRLI KALMASI

08.11.2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin güdümlü proje destekleri ile ilgili 28'inci maddesinin birinci fıkrasında,

“(1) Ajans, çalışma programında açıkça belirtmek kaydıyla, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak amacıyla, bölge planlarında ya da saha çalışmaları sonucunda belirlenen alanlar için bölgedeki girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesini geliştirecek nitelikteki iş geliştirme merkezleri, teknoparklar, teknoloji geliştirme merkezleri ve işletmelerin ortak kullanımına açık fuar, ticaret merkezi, sergi salonu, laboratuvar ve atölye gibi büyük bütçeli altyapı ve/veya işletme desteklerini içeren projelere, proje teklif çağrısı yöntemi uygulamadan doğrudan mali ve teknik destek sağlayabilir. Bu projelerde bölge plan ve stratejilerine uygun sektörel ihtisaslaşmalar özendirilir.....” hükmü yer almakta iken;

16.11.2011 tarih ve 28114 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan değişiklik ile söz konusu Yönetmelik’in 28’inci maddesinde değişikliğe gidilmiş olup, değişen madde de;

“(1) Ajans, bölge planlarında veya saha çalışmaları sonucunda belirlenen öncelikli alanlarda, işletme modeli, ortaklık yapısı, mülkiyet durumu ve proje bedeli gibi hususları çalışma programında açıkça belirtmek ve Bakanlık tarafından belirlenecek proje bilgi formunu çalışma programına eklemek kaydıyla güdümlü projelere destek sağlayabilir.

(2) Güdümlü projeler, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik olarak; bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir. Bu projelerde genel olarak özel sektör işletmeciliğini güçlendirecek şekilde, üretim ve ihracat kapasitesinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin oluşturulması, sektörel çeşitlenmenin ve ihtisaslaşmanın desteklenmesi, özel bilgi, beceri ve teknolojilerin geliştirilmesi, transferi veya yaygınlaştırılması, yeni finansman modellerinin geliştirilmesi, üniversite sanayi işbirliğinin desteklenmesi, yeni hizmet ve üretim organizasyonlarının geliştirilmesi, işbirliği ağları ve değer zinciri oluşturulması, kümelenmelerin desteklenmesi, yeni sanayi altyapısı ve organizasyon modellerinin geliştirilmesi ve bölgedeki sektörlerin ihtiyaç duyacağı alanlarda insan kaynaklarının geliştirilmesi esastır...”denilmektedir.

Yönetmelik maddesinin ilk ve değiştirilmiş hali kıyaslandığında, önceleri güdümlü proje desteği verilecek alanlar daha belirgin iken, yapılan değişiklikten sonra “*konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projeler*” olarak tanımlama yapılmış ve ardından projelerden beklenen amaçlara yer verilmiştir. Dolayısıyla yapılan değişiklikten sonra ajanslara güdümlü proje konularında daha geniş bir hareket alanı tesis edilmiş, projelerden elde edilebilecek amaçlara odaklanılmıştır.

28’inci maddenin 6 ve 7’nci fıkralarında, “*Güdümlü projenin geliştirilmesi sürecinde ajansın koordinasyonunda ...Bakanlık tarafından belirlenen esaslara uygun olarak kesin projeye dayanan fizibilite raporu hazırlanır. Projenin fizibilite etüdüyle yapılabilirliği ortaya konduğu takdirde projeye ait iş planı, bütçe ve taahhütnameler gibi fizibiliteye esas teşkil eden diğer belgeler de fizibilite raporuyla birlikte Yönetim Kurulu onayına sunulur...*

... *Ajans tarafından sağlanacak mali destek miktarı Bakanlık tarafından gerektiğinde bölgeler bazında belirlenen limitin üzerinde olan projelere ait fizibilite raporu ve rapora esas teşkil eden diğer belgeler Yönetim Kurulu onayının ardından Kalkınma Bakanlığı onayına sunulur. Söz konusu belgeler Kalkınma Bakanlığı tarafından uygun görüldüğü takdirde projeye kaynak tahsis edilir.*” denilmektedir.

Buna göre, güdümlü projelerin her biri için başvuru aşamasında fizibilite raporu hazırlanma zorunluluğu bulunmakta olup, destek miktarı Bakanlık tarafından belirlenen limitlerin altında kalan projeler ajans Yönetim Kurulu, üzerindikiler ise Yönetim Kurulu onayı yanında Kalkınma Bakanlığı onayı ile yürürlüğe girmektedirler. Konu ile ilgili olarak yapılan denetimlerde, güdümlü proje destek miktarlarının, genel olarak Bakanlık tarafından tespit edilen limitlerin altında kaldığı ve dolayısıyla fizibilite raporlarının Bakanlığa gönderilmeyerek, projelerin sadece Yönetim Kurulları tarafından onaylandığı görülmüştür.

Ajansların kurulduğu tarihten bu yana gerek Yönetim Kurulları ve gerekse Bakanlık tarafından onaylanıp sözleşmesi imzalanmış güdümlü proje desteklerinin hangi alanlar üzerinde odaklandığı konusunda yapılan incelemede, toplam 66 projeden (*sözleşmesi imzalanıp; tamamlanmış, devam eden, fesh edilen, durdurulan*)’den 28’inin laboratuvar, test merkezi ya da bunlarla uzantılı olduğu tespit edilmiştir. Bir başka ifade ile Yönetmeliğin 28’inci maddesindeki değişiklik öncesi ve sonrası hüküm fark etmeksizin bugüne kadar

destek verilen GPD (Güdümlü Proje Desteği)'lerin neredeyse yarısı laboratuvar ve/veya test merkezi kapsamında olmuştur. Mevcut durumda sözleşmesi imzalanmamış olmakla birlikte, hazırlık ve onay aşamaları devam eden proje konularının büyük çoğunluğu da bu şekilde olup, bu projeler de yürürlüğe girdiğinde bahsi geçen oran daha da yükselecektir. Diğer taraftan 66 projeden 7'si yani toplam projelerin yaklaşık % 11'i de fuar ve kongre merkezidir.

GPD'lerin; laboratuvar, test merkezi ile fuar ve kongre merkezi konularında kümelendiği göz önüne alındığında, güdümlü projelerin belirli alanlarla sınırlı kaldığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum, birbirine yakın mesafelerde benzer faaliyetlerde bulunan laboratuvar ve test merkezlerinin kurulmasına ve bunlar için niteliği aynı olabilecek cihaz ve ekipmanların yüksek maliyetlerle ithal edilmesine neden olabilecek, fuar kongre merkezi potansiyeli olup olmadığı tam olarak bilinmeyen şehirlere yapılan merkezlerin ise atıl kalma riskini gündeme getirebilecektir.

3.17 Güdümlü Proje Desteği Hazırlık Süreç ve Sürelerine Riayet Edilmemesi

Güdümlü projeler, Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde vurgulandığı gibi, bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir.

Bahsi geçen Yönetmelik'in "*Güdümlü proje destekleri*" başlıklı 28' inci maddesinin altıncı fıkrasında aynen;

"...

(6) Güdümlü projenin geliştirilmesi sürecinde ajansın koordinasyonunda muhtemel proje sahibi ve ortaklarınca Bakanlık tarafından belirlenen esaslara uygun olarak kesin projeye dayanan fizibilite raporu hazırlanır. Projenin fizibilite etüdüyle yapılabilirliği ortaya konduğu takdirde projeye ait iş planı, bütçe ve taahhütnameler gibi fizibiliteye esas teşkil eden diğer belgeler de fizibilite raporuyla birlikte Yönetim Kurulu onayına sunulur. Projenin Yönetim Kurulu tarafından onaylanması halinde projenin gerçekleştirilmesi için Ajans tarafından taahhüt edilen kaynak ajans bütçesinden tahsis edilir.

... " denilmektedir.

Genel olarak güdümlü proje desteği sürecini özetleyen yukarıdaki Yönetmelik hükmünün yanında Destek Yönetim Kılavuzu'nun "2.1.1.3.4. *Güdümlü Proje Geliştirme ve Değerlendirme Süreci*" başlıklı maddesinde güdümlü proje desteği hazırlık süreci ve süreleri daha ayrıntılı belirlenmiştir.

Söz konusu düzenlemede; proje fikirleri için ajans ile ilgili kurum ve kuruluşlarınca başlangıç toplantısı ile başlayan süreç ardından, en geç bir ay sonra belirlenen tüm aktörlerin katılımıyla, bir mutabakat toplantısı ve ön mutabakat metninin düzenleneceği, aynı zamanda bir ön çalışma raporu hazırlanacağı, oluşturulan mutabakat metni ve hazırlanan ön çalışma raporunun en geç bir ay içerisinde Yönetim Kurulunun onayına sunulacağı, onaya müteakip en geç on beş gün içerisinde, proje uygulayıcısı ve ortaklarından güdümlü proje başvuru formu ile birlikte projeye ilişkin uygulama projeleri, detaylı iş planları, fizibilite, işletme modeli ve eş finansman temini ile diğer işbirliği esaslarına ilişkin taahhütnameler gibi gerekli bilgi, belge ve çalışmaları talep edileceği ve sonucunda güdümlü proje başvurusunun ajansa teslimi için ilgili taraflara yüz seksen günü geçmemek üzere süre tanıyacağı açıkça düzenlenmiştir.

Kılavuzla belirlenmiş olan bu süreç ve sürelerin konuluş amacının, projelerde uygulama aşamasına geçildiğinde karşılaşılabilecek muhtemel risk ve engelleri önceden öngörme mahiyetinde olduğu açıktır. Dolayısıyla söz konusu süreç ve sürelerin uyulmaması projenin uygulama aşamasında geçici durdurmaya veya gecikmeye neden olacaktır ki denetimlerimizde güdümlü projelerin büyük bir bölümünde başlangıç ve ön mutabakat toplantılarının süresinde veya hiç yapılmadığı, ön çalışma raporunun süresinde veya hiç düzenlenmediği, proje başvurularının süresi içerisinde yapılmadığı görülmüştür.

O nedenle de süreç ve sürelerin riayet edilmeden hazırlık aşamasını geçen projelerin uygulama aşamasında önceden öngörülebilir nitelikteki sorunlardan kaynaklı gecikmelerin ve süre uzatımlarının olduğu tespit edilmiştir.

Sonuç olarak; kaynakların etkili ve verimli kullanılması açısından desteklenecek güdümlü projelerin ön hazırlıklarının, sıradan prosedür algısıyla değil, projedeki muhtemel riskleri öngörecektir, projenin gerçekleşme ve başarısına katkıda bulunacak tarzda yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

3.18 Güdümlü Proje Desteği Sözleşmelerinin Zamanında İmzalanmaması

Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin "Güdümlü proje destekleri" başlıklı 28' inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında aynen;

"...

Desteğin yönetilme sürecine ilişkin olarak, 12 ilâ 27 nci maddelerde belirtilen hükümler, mahiyetine uygun düştüğü olęde, güdümlü proje desteği uygulamaları için de aynen uygulanır." denilmektedir.

Yine Yönetmelik'in "Sözleşmeye davet ve sözleşmelerin imzalanması" başlıklı 24' üncü maddesinin üçüncü fıkrasında ise;

"...

Sözleşme imzalanmadan önce ajans, gerektiğinde başvuru sahibinden ek bilgi ve belge isteyebilir. Sözleşmeler, başvuru sahiplerine yapılacak yazılı bildirim müteakip en geç (Değişik ibare:RG-16/11/2011-28114) on iş günü içinde imzalanır. Bu süre zarfında sözleşme imzalamak üzere Ajansa başvurmayan başvuru sahipleri söz konusu destekten feragat etmiş sayılır. Bunların yerine, öngörülen toplam destek bütçesiyle sınırlı olmak koşuluyla, yedek listede yer alan başvuru sahipleri en yüksek puanlı projeden başlamak üzere sözleşme imzalamaya davet edilir.

..."

hükmü yer almaktadır.

Buna göre; (Bulgu 3.6'da belirtildiği üzere normlar hiyerarşisine aykırı şekilde, Destek Yönetim Kılavuzu'nda 20 iş günü içinde sözleşme imzalanacağı belirtilmişse de) başvuru sahibine yapılacak yazılı bildirim tarihinden itibaren on iş günü içerisinde sözleşmenin imzalanması gerekmektedir ki, aksi takdirde ilgili Yönetmelik hükmüne göre başvuru sahibi destekten feragat etmiş sayılacaktır.

İncelenen Güdümlü Proje Desteklerinin bir kısmında sözleşme imzalama sürelerinin -DYK esas alınarak- 20 iş günü olarak uygulandığı, bazı destek sözleşmelerinin ise 20 iş günlük süre içerisinde de imzalanmamasına rağmen destek kararının iptal edilmediği, görülmüştür.

Sonuç olarak; gerek proje uygulayıcısı, gerekse ortaklarının proje ciddiyeti algısında olumsuz kanaatler doğurmaması açısından projede uygulama aşamasına geçişin ilk adımı olan sözleşme imzalama aşamasının mevzuatının öngördüğü süre içerisinde gerçekleştirilmesi hususuna dikkat edilmesi gerekmektedir.

3.19 GÜDÜMLÜ PROJE DESTEĞİ KAPSAMINDA YER ALMAYAN PROJELERE DESTEK SAĞLANMASI

Kalkınma ajansları, bölgenin kalkınma sürecinin hızlandırılması ve bölge için kritik öneme sahip projelerin hayata geçirilmesi amacıyla faaliyet gösteren kurumlardır. Ajanslar bölge planı ve programları ile yıllık çalışma programı ve ilgili başvuru rehberlerinde belirlenen alanlarda, önceden belirlenmiş uygunluk kriterleri doğrultusunda, bölge aktörlerine mali ve teknik destek sağlar.

Kalkınma Ajansları Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin "*Güdümlü proje destekleri*" başlıklı 28' inci maddesinde aynen;

"(1) Ajans, bölge planlarında veya saha çalışmaları sonucunda belirlenen öncelikli alanlarda, işletme modeli, ortaklık yapısı, mülkiyet durumu ve proje bedeli gibi hususları çalışma programında açıkça belirtmek ve Bakanlık tarafından belirlenecek proje bilgi formunu çalışma programına eklemek kaydıyla güdümlü projelere destek sağlayabilir.

(2) Güdümlü projeler, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik olarak; bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir. Bu projelerde genel olarak özel sektör işletmeciliğini güçlendirecek şekilde, üretim ve ihracat kapasitesinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin oluşturulması, sektörel çeşitlenmenin ve ihtisaslaşmanın desteklenmesi, özel bilgi, beceri ve teknolojilerin geliştirilmesi, transferi veya yaygınlaştırılması, yeni finansman modellerinin geliştirilmesi, üniversite sanayi işbirliğinin desteklenmesi, yeni hizmet ve üretim organizasyonlarının geliştirilmesi, işbirliği ağları ve değer zinciri oluşturulması, kümelenmelerin desteklenmesi, yeni sanayi altyapısı ve organizasyon modellerinin geliştirilmesi ve bölgedeki sektörlerin ihtiyaç duyacağı alanlarda insan kaynaklarının geliştirilmesi esastır.

...

(4) Güdümlü proje kapsamında aşağıda belirtilen niteliklere sahip projeler desteklenmez:

a) Mahalli idarelerin kırsal altyapıya yönelik her türlü yatırımları ile münhasıran mahalli idareler tarafından rutin olarak gerçekleştirilen mahalli müşterek nitelikteki yol, içme suyu, kanalizasyon, arıtma, yağmur suyu, sağlık ocağı, kültür merkezi, spor tesisi, sosyal hizmet binaları gibi model veya yenilikçi niteliği haiz olmayan yapım işleri,

b) Kamu yatırım programında yer alan projeler,

c) Teknoloji Geliştirme Bölgesi Yönetici Şirketi gibi belirli ölçüde kamu yararı gözetilen veya hâkim ortağı kamusal nitelikli kuruluşlar olan şirketler hariç olmak üzere sadece kâr amacı güden kuruluşların bulunduğu projeler,

ç) Uygulanmasında mülkiyet, izin, imar, ortaklık ve benzeri hukuki ve teknik engeller bulunan projeler.

...” denilmektedir.

Yukarıdaki Yönetmelik maddesinin 1 ve 2’nci fıkralarında güdümlü proje desteğinin amacı ve çerçevesi çizilmiş, 4’üncü fıkrada ise ne tür projelerin güdümlü proje desteği kapsamında değerlendirilemeyeceği belirtilmiştir. Kaldı ki 4’üncü fıkrada zikredilen durumların varlığı halinde ilk iki fıkradaki bahsedilen amaca da ulaşmanın mümkün olmayacağı açıktır.

İlgili Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere güdümlü projeler; özel sektör işletmeciliğini teşvike yönelik, bölgedeki girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesini geliştirecek olan özel nitelikteki projeler olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla kar amacı güden kuruluşların, ortak amaca hizmet etmeyen ve yenilikçi tarafı bulunmayan veya mahalli idarelerin rutin faaliyetlerinin güdümlü proje desteği kapsamında desteklenmesi mümkün görünmemektedir.

Konu ile ilgili yapılan denetimlerde Tablo 18’de gösterilen güdümlü projelerde gerek yararlanıcısının gerekse proje faaliyetinin Yönetmelik’te belirtilen güdümlü proje kriterlerine uygun olmadıkları tespit edilmiştir.

Tablo 18: Güdümlü Proje Kapsamında Değerlendirilmeyen Proje rnekleri

Ajans	Proje adı	Yararlanıcı	Faaliyet	Değerlendirme
İKA	Organik Zeytinle Gelen Sağlık, Sofralarda Salamuralık	S.S. Kocabeyli, Karaçavuş, Sngtepe ve Saatli Köyleri Tarımsal Kalkınma Kooperatifi	Salamuralık zeytin ve zeytinyağı sabun üretim tesisi kurulumu işi	Yararlanıcı kâr amacı gütmektedir.
DİKA	Mardin 1. Cadde Yayalaştırma, Toplu Taşıma Ve İyileştirme Projesi	Mardin Büyükşehir Belediyesi	Cadde düzenlemesi işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
KUDAKA	Bayburt Tarım Yerleşkesi	Bayburt Belediyesi	Kesimhane yapımı işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
MEVKA	Karaman Turizm Bilgi Merkezi	Karaman Belediyesi	Kapalı bir alanda bölgenin turistik yerlerinin teknolojik imkanlarla sunumu kültür merkezi işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
OKA	Amasya Yeşilirmak Kauçuk Bendi, Rekreasyonel Alanların Oluşturulması, Yenilenebilir Enerji Eksenli Gelişim Projesi	Amasya Belediyesi	Kauçuk Bendi, Rekreasyonel Alanları yapılması işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
	Tokat Tarihi Meydan Çarşısının Turizm Cazibe Alanına Dönüştürülmesi Projesi	Tokat Belediyesi	Meydan çarşısı mekansal düzenleme işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
SERKA	Tarihi Dokunun Korunması	Kars Kültür Turizm Altyapı Hizmet Birliği	Kars İlindeki Evliya Camii, Ulu Camii, Kümbet Camii ve Beylerbeyi Sarayı Aydınlatma ve Çevre Düzenlemesi işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet
TRAKYAKA	Kırkpınar Alanı Rekreasyon Projesi	Edirne Belediyesi	Rekreasyon işi	Mahalli idarelerin görev alanına giren rutin faaliyet

Ayrıca Destek Yönetim Kılavuzunun “2.1.1.3.4. Güdümlü Proje Geliştirme ve Değerlendirme Süreci” başlıklı maddesinin onikinci fıkrasında güdümlü projelerin sözleşme imzalanmadan önce Kalkınma Bakanlığının onayına sunulacağı belirtilmektedir. Ancak Bakanlıkça her yıl Ajanslara gönderilen “Kalkınma Ajansları ... Yılı Çalışma Programları ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esasları”nda (2016 yılı için 89’ uncu maddesi) belirlenen eşik değerin (Ajans destek tutarı 5 Milyon TL veya toplam proje tutarı 10 Milyon TL) altındaki güdümlü projelerin sözleşme imzalanmadan önce Bakanlığa gnderilmeyeceğine ilişkin düzenleme de yer almaktadır.

İlgili Usul ve Esaslarda belirlenen eşik değerin altında kalan yukarıdaki tabloda yer alan projeler, onay için Bakanlığa gönderilen çalışma programlarında yer almadığı için, ilgili Bakanlığın söz konusu tespitlerimizi önceden fark edemediği anlaşılmaktadır.

Sonuç olarak niteliği ve amaçları itibariyle, ajanslar tarafından verilen diğer destek türlerinden farklı olan güdümlü projelerin, "...Yılı Çalışma Programları ve Bütçe Hazırlama Usul ve Esaslarında" Bakanlığın takip ve kontrolünü sağlayacak şekilde düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

3.20 İzin/Ruhsat Süreçleri Tamamlanmayan Bazı Güdümlü Projelere Destek Verilmesi

Kalkınma Ajansları tarafından yürütülmekte olan Güdümlü Proje Desteklerinin kapsamı Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Bu Yönetmelik'in 28'inci maddesinde;

"Güdümlü projeler, proje teklif çağrısı yöntemi uygulanmadan doğrudan destek sağlamaya yönelik olarak; bölge planında öngörülen öncelikler doğrultusunda, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir. Bu projelerde genel olarak özel sektör işletmeciliğini güçlendirecek şekilde, üretim ve ihracat kapasitesinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin oluşturulması, sektörel çeşitlenmenin ve ihtisaslaşmanın desteklenmesi, özel bilgi, beceri ve teknolojilerin geliştirilmesi, transferi veya yaygınlaştırılması, yeni finansman modellerinin geliştirilmesi, üniversite sanayi işbirliğinin desteklenmesi, yeni hizmet ve üretim organizasyonlarının geliştirilmesi, işbirliği ağları ve değer zinciri oluşturulması, kümelenmelerin desteklenmesi, yeni sanayi altyapısı ve organizasyon modellerinin geliştirilmesi ve bölgedeki sektörlerin ihtiyaç duyacağı alanlarda insan kaynaklarının geliştirilmesi esastır" denilmektedir.

Öte yandan Yönetmelik'in aynı maddesinin 4'üncü fıkrasının (ç) bendinde, uygulanmasında mülkiyet, izin, imar, ortaklık ve benzeri hukuki ve teknik engeller bulunan güdümlü projelerin desteklenemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar 3194 sayılı İmar Kanunu'na tabiidir. Bu kanunun "Yapı ruhsatı" başlıklı 21'nci maddesinde;

"Bu Kanunun kapsamına giren bütün yapılar için 26 ncı maddede belirtilen istisna dışında belediye veya valiliklerden (...) yapı ruhsatı alınması mecburidir.

Ruhsat alınmış yapılarda herhangi bir değişiklik yapılması da yeniden ruhsat alınmasına bağlıdır. Bu durumda; bağımsız bölümlerin brüt alanı artmıyorsa ve nitelik değişmiyorsa ruhsat, hiçbir vergi, resim ve harca tabi olmaz.

...” denilmiş olup, buna göre her türlü yapı için gerekli yapı ruhsatıyesinin alınması şart koşulmuştur.

Aynı Kanun’un “*Ruhsat Müddeti*” başlıklı 29’uncu maddesinde ise;

“*Yapıya başlama müddeti ruhsat tarihinden itibaren iki yıldır ...*” denilmiştir, “*Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olarak başlanan yapılar*” başlıklı 32’nci maddede ise “*...ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir*” denilerek, yapı ruhsatı olmaksızın başlatılan inşaatlar hakkında ilgili kurum tarafından yıkım kararı alınacağı belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde, uygulamasında izin engeli bulunan projelerin desteklenmemesi gerekmektedir. Kalkınma Ajansları tarafından desteklenmiş olan güdümlü projeler incelendiğinde, tamamına yakınının inşaat ve yapı faaliyeti içerdiği görülmektedir. Kalkınma Ajansları tarafından güdümlü proje olarak desteklenen projelerden inşaat faaliyeti içerenlerin uygulamasında izin ile ilgili herhangi bir engel bulunmaması gerekmekte olup, buna inşaat ile ilgili yapı ruhsatıyesi de dahildir. Buna göre, güdümlü proje olarak desteklenecek bir projede, desteğe başlamadan önce yapı ruhsatıyesinin aranması, aksi halde hiç destek kapsamına alınmaması gerekmektedir.

İnşaat işlerinde yapı ruhsatı dışında, yapılması planlanan yapının bulunduğu alana göre alınması ya da sorgulanması zorunlu başka izinler de bulunmaktadır. Bu izinlerin neler olduğu inşaat yapılacak olan yerin “korunması gereken alan” olup olmadığına göre belirlenmektedir.

“Korunması gerekli alanlar” çeşitli mevzuatlar içerisinde belirlenmiş olup, bunlar üzerinde yapılacak olan her türlü inşaat faaliyeti ya yasaktır ya da belirli izinlere tabiidir. Çeşitli kanun ve yönetmeliklerle belirlenmiş korunması gerekli alanlar ve alınması gereken izinlerden bazıları şunlardır;

- 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu’nun 2’nci maddesinde tanımlanan ve bu Kanunun 3’üncü maddesi uyarınca belirlenen "Milli Parklar", "Tabiat Parkları", "Tabiat Anıtları" ve "Tabiat Koruma Alanları" üzerinde yapılacak olan her türlü plan, proje ve yatırımlara izin verilmesi Orman ve Su İşleri Bakanlığının yetkisindedir.

- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 3 üncü maddesinde "Kültür Varlıkları", "Tabiat Varlıkları", "Sit" ve "Koruma Alanı" olarak tanımlanan ve aynı Kanun ile 3386 sayılı Kanunun (2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddelerin Eklenmesi Hakkında Kanun) ilgili maddeleri uyarınca tespiti ve tescili yapılan alanlarda, aynı kanunun 9'uncu maddesine göre inşâ ve fizikî müdahalede bulunulamaz ve her türlü esaslı onarım, inşaat, tesisat, sondaj, kısmen veya tamamen yıkma, yakma, kazı veya benzeri işler inşâ ve fizikî müdahale sayılır. Tescil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tespiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi Koruma Kurullarına verilmiştir.
- 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından "Özel Çevre Koruma Bölgeleri" olarak tespit ve ilan edilen alanların kullanılması Çevre ve Şehircilik Bakanlığının iznine tabiidir. Ayrıca aynı kanunun 10'uncu maddesine ve bu maddeye göre çıkarılan "Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'ne" göre Çevresel Etki Değerlendirme Raporu alınması gereken projelerde, Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı veya Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemeyecektir.
- 6831 sayılı Orman Kanunu uyarınca Devlet ormanları üzerinde kamu yararına yapılacak her türlü yapı ve tesisler için herhangi bir şekilde irtifak hakkı tesisi Maliye ve Tarım ve Orman Bakanlıklarının iznine bağlıdır.

Kamuya ait herhangi bir alanda bir yapı ruhsatiyesi alınmadan önce belirlenen alanın korunması gerekli alan olup olmadığı araştırılmalı ve korunması gerekli alan ise belirlenen izinlerin alınması gerekmektedir. Kalkınma ajansları ise, söz konusu alanda uygulanacak olan proje için gerekli izinlerin alınıp alınmadığını sözleşme öncesinde kontrol etme mecburiyetindedirler.

2016 yılında yapılan denetimler sonucunda, kalkınma ajansları tarafından desteklenen GÜdümlü Projelerden bir kısmında yapı ruhsatiyesi olmadan inşaaata başlandığı, projenin başvuru aşamasında alınmış ya da başvurusu yapılmış olması gereken izinlerin hiç alınmadığı ya da başvurusunun inşaat faaliyetleri başladıktan sonra yapıldığı tespit edilmiştir. Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere söz konusu

izinler alınmadan inşaat faaliyetlerine başlanması 3194 no'lu İmar Kanunu'na göre söz konusu yapının yıkılmasını, ayrıca kalkınma ajansları mevzuatı açısından da söz konusu izinlere sahip olmayan başvuruların hiç değerlendirmeye alınmamasını gerektirmektedir.

3.21 GÜDÜMLÜ PROJELERİN ÇOĞUNUN SÜRE UZATIMLARIYLA SONUÇLANMASI

Kalkınma ajansları tarafından desteklenen güdümlü projelerde süreye ilişkin düzenlemeler Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde belirlenmiştir. Ayrıca ajanslar arasında farklı uygulamalar olmasını önlemek ve standart bir uygulama çerçevesi sağlayabilmek için Kalkınma Bakanlığı tarafından Destek Yönetim Kılavuzu çıkarılmış olup, bu kılavuz içerisinde de süre ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin "*Güdümlü proje destekleri*" başlıklı 28'nci maddesinde;

“... ”

(8) Güdümlü proje desteğinin niteliği, usulü, esası ve destek miktarı ajansın yıllık çalışma programında belirlenir. Bu kapsamdaki projelere sağlanacak mali destekler ajansın yıllık gider bütçesinin yüzde yirmisini geçemez. Bu tür projelerin uygulama süresi iki yılı geçemez” denilmiştir.

Aynı Yönetmelik'in "*Sözleşme değişiklikleri*" başlıklı 38'inci maddesinde ise;

“... ”

d) Proje veya faaliyetin yürütülmesini büyük ölçüde zorlaştıran veya geçici olarak imkânsız hale getiren bu Yönetmelikte belirtilen mücbir sebeplerin varlığı halinde, sözleşme süresi altı ayı geçmemek üzere uzatılabilir” denilerek sözleşme uzatımı sadece bu Yönetmelik'te sayılan mücbir sebep halleri ve altı ay ile kısıtlanmıştır.

Mücbir sebep hallerinin neler olduğu yönetmeliğin "*Mücbir sebepler*" başlıklı 45'inci maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre;

“1) Bu Yönetmelik kapsamındaki uygulamalarda mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller aşağıda belirtilmiştir:

a) Deprem, sel, yangın, çığ, toprak kayması, yıldırım düşmesi gibi genel nitelikli doğal afetler,

b) *Proje yararlanıcısının en az üç ay süreli hastalıkları, yaralanma sonucu iş göremez hale gelmeleri,*

c) *Genel kanuni grev,*

ç) *Genel salgın hastalık,*

d) *Kısmî veya genel seferberlik ilânı.*

(2) *Sözleşme süresinin uzatılması, sözleşmenin feshi gibi durumlar da dahil olmak üzere, ajans tarafından birinci fıkrada belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için; önceden öngörülemeyen ve beklenemeyen olması, yararlanıcıdan kaynaklanan bir kusurdan ileri gelmemiş olması, hakkaniyet kuralları çerçevesinde ve objektif olarak bu şartlar altında yararlanıcının sözleşmede öngörülen yükümlülüklerini aynen ifasının beklenemeyen olması, yararlanıcının bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş bulunması, mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde yararlanıcının ajansa yazılı olarak bildirimde bulunması ve zorunlu haller hariç söz konusu sebebin yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi zorunludur”.*

Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu’nda ise sözleşme süre uzatımı ile ilgili şu açıklamalara yer verilmiştir;

“2.1.1.1.7.7. Sözleşmelerin Durdurulması

.....

Ajansın verdiği destekler kapsamında, mücbir sebep olarak kabul edilebilecek haller ve koşullar Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde tanımlanmaktadır. Ajans, Yönetmelik hükümleri çerçevesinde mücbir sebep taleplerini değerlendirerek, mücbir sebebi kabul edip, etmemeye karar verir. Mücbir sebebin Ajans tarafından kabulü durumunda, projenin bir kısmı veya tamamı, sebep ortadan kalkana kadar en fazla altı ay olmak üzere geçici olarak durdurulabilir ya da proje süresinin en fazla altı ay uzatılması da dahil olmak üzere gerekli değişikliklerin yapılarak projenin devamına karar verebilir.”

Görüldüğü üzere Kalkınma Ajansları destek mevzuatında süre uzatımı 6 ay ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca süre uzatımı verilebilmesi de Yönetmelik’te sayılan mücbir sebep halleri ile sınırlıdır. Buna göre Yönetmelik’te sayılan bu haller dışında ve 6 ayın üzerinde süre uzatımı verilebilmesini mümkün kılan herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

2016 yılı denetimleri kapsamında yapılan incelemeler sonucunda; kalkınma ajansları tarafından desteklenmiş olan 66 güdümlü proje incelenmiş bunlardan 2'sinin sözleşmesinin feshedildiği, 27'sinin normal süresi içerisinde devam ettiği; kalan 37 projeden 29'unda süre uzatımı ya da sözleşme durdurma yoluna başvurulduğu ve sadece 8 projenin normal süresi içerisinde sonuçlandığı görülmüştür. Öte yandan verilen süre uzatımlarının genellikle mücbir sebep hallerine dayanmadığı, ayrıca bazı projelerde proje süresinin 6 aydan fazla uzatıldığı da tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Bulgu 17'de belirtildiği üzere, proje hazırlık aşamasının mevzuatta öngörülen şekilde yürütülmemiş olmasından kaynaklı olduğu düşünülen projelerdeki gecikmeler, destekle yaratılmak istenilen etkinin de ertelenmesine neden olacaktır. Bu nedenle, projelerin mevzuatta öngörülen sürelerde bitirilmesi için kontrol mekanizmalarının gözden geçirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

3.22 Projelerin Performans Ölçüm Sisteminin Sağlıklı İşlememesi

Kalkınma ajansları tarafından proje teklif çağrısı yöntemi ile mali destek verildiği gibi bazen çağrıya çıkılmaksızın doğrudan faaliyet desteği ve güdümlü proje desteği şeklinde de doğrudan destek sağlanabilmektedir.

Destekten faydalanmak isteyen potansiyel yararlanıcı, hangi yöntem kullanılırsa kullanılsın, proje başvuru formunu doldurmaktadır. Söz konusu form içerisinde projeden beklenen amaçların tespitine yönelik performans göstergelerine yer verilmektedir.

5449 sayılı Kanunun "*Genel Koordinasyon*" başlıklı 4'üncü maddesinin (b) fıkrasına göre, proje/programlarla ilgili performans göstergelerinin tespit ve ölçümüne dair usul ve esasları belirleme görevi Kalkınma Bakanlığı'na aittir. Bu doğrultuda Bakanlık tarafından işletme, sosyal, turizm, küçük ölçekli altyapı ile tarım ve kırsal kalkınma başlıkları altında göstergeler tespit edilmiş ve bunlar KAYS içerisine konularak kullanıma açılmıştır.

Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan Destek Yönetim Kılavuzu'nda kalkınma ajanslarının teşkilat yapısına yer verilmiştir. Buna göre; proje başvuru, seçim ve değerlendirme süreçlerini planlamak ve yönetmekle görevli olan "Program Yönetim Birimi (PYB)", KAYS içerisinde tanımlı olan performans göstergeleri arasından projeler için gösterge seti belirlemesi yapmaktadır. Ardından proje başvuru sahibine set içerisindeki projeleri için uygun olan göstergeleri seçme hakkı verilmektedir.

Proje teklif çağrısı yöntemi ile yapılan başvurularda bağımsız değerlendiriciler tarafından ele alınan konu başlıklarından biri performans göstergelerinin nitelik ve nicelik yönünden yeterliliği olup, değerlendiricilerin göstergeleri değiştirme yetkisi bulunmamakta sadece revizyon önerileri getirebilmektedirler. GPD ve DFD projelerinin değerlendirme süreçlerinde ise bağımsız değerlendiriciler bulunmamakta, ajans personeli tarafından inceleme yapılmaktadır. Bunların değerlendirilmesi aşamasında da ajans personelinin göstergeleri değiştirme yetkisi bulunmamaktadır.

Destek sözleşmelerinin imzalanması ile birlikte, ajansın “İzleme ve Değerlendirme Birimi (İDB)” harekete geçmektedir. Söz konusu Birimin, “*Destek programlarının ve projelerin değerlendirilmesine yönelik performans/başarı gösterge setinin belirlenmesine katkı sağlamak*” görevi çerçevesinde, sözleşmenin imzalanmasını müteakip iki hafta içerisinde gerçekleştirilen ilk izleme ziyaretinde projenin performans göstergelerinin belirlenmesine ya da güncellenmesine destek sağlanabilmektedir. Bu kapsamda, izleme uzmanınca gösterge seti içerisinde yararlanıcı tarafından seçilmemiş olan göstergeler eklenebilmekte ya da seçilmiş olanların sayısal değerleri aşağı ya da yukarı şekilde güncellenebilmektedir. Yapılan güncelleme neticesinde gösterge hedefi “0” olarak revize edilirse, başvuru sahibi tarafından seçilmiş olan gösterge projeden tamamen çıkarılmış olmaktadır.

Proje uygulama dönemi içerisinde program ve projelerin performansının izlenmesi ile bunların sonuçlandırılması aşamalarında başarı/başarısızlık tespitine dair ölçüm yapılması görevi de İzleme ve Değerlendirme Birimine aittir.

Performans göstergelerinin belirlenmesi, seçimi, uygulanması, ölçümü ve değerlendirilmesine dair yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde uygulamada tespit edilen sorunlar aşağıda belirtilmiştir:

- Kalkınma Bakanlığı haricinde hiçbir makam ya da kişinin sisteme gösterge ekleme ya da çıkarma yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle, KAYS'ta yer alan performans göstergelerinin projelerin sonuçlarını ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olmaları gerekmektedir. Yapılan incelemede; “*Yurt İçi Satış Tutarı*”, “*Eğitim Harcamaları*”, “*Fuar Alanı Yüzölçümü*” örneklerinde olduğu gibi, bazı göstergelerin projelerin performansını ortaya koymaktan ziyade proje faaliyetleri kapsamında yapılması düşünülen yapım işlerinin tanımından ya da parasal tutarından ibaret olduğu tespit edilmiştir. Bu durum, projenin devamı süresince yapılan düzenli

izleme ziyaretlerindeki göstergelere ait ilerlemenin değerlendirilmesi anlamsız kıldığı gibi, proje tamamlandıktan sonra beklenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ölçülememesine/bilinmemesine sebep olmaktadır.

- PYB uzmanlarının proje için belirlediği gösterge seti ile bunlar arasında yararlanıcı tarafından seçilen göstergelerin hangi kriterlere göre tespit edildiği/seçildiği belli olmadığı gibi bunların projenin başarısını ölçmek ve değerlendirmek için uygun (ilgili) olup olmadığının kontrolü de yapılmamaktadır. Bu durum, projelerin ve dolayısıyla verilen desteklerin istenilen hedefe ulaşp ulaşmadığının tespit edilememesi riskini meydana getirmektedir.

- İlk izleme aşamasında izleme uzmanlarınca KAYS'ta yer alanlar göstergeler arasından proje için yenilerinin eklenmesi ya da yararlanıcı tarafından seçilenlerden bazılarının çıkarılması işlemi yapılabilmektedir. Ancak bu gibi durumları kontrol eden veya onaylayan bir mekanizma bulunmamaktadır. Kontrol mekanizmalarının oluşturulmaması; proje ile ilgili olmayan göstergelerin seçilebilmesi, göstergelere ait sayısal hedeflerin ulaşılabilir olmaktan çıkarılması veya daha düşük hedeflerle güncellenip projelerin daha başarılı gösterilmesi gibi hususlar dikkate alındığında, projelerin gerçekçi ve objektif değerlendirilmeleri açısından risk oluşturmaktadır.

- Projelerin bitimi ile birlikte performans ölçümü yapılmaktadır. Ancak, gelecek yıllarda daha net değerlendirmelerin elde edilebileceği performans göstergelerinin varlığı göz önüne alındığında, bu tür göstergeler için proje bitimiyle birlikte yapılan ölçüm işleminin sağlıklı sonuç vermeyeceği açıktır. Kaldı ki ölçüm ve değerlendirme konusunda etkin bir mekanizma kurulmuş olsa dahi hedeflerin tutturulamaması durumunda ne tür bir işlem yapılması gerektiği de belirlenmemiştir. Bu konuda Ajanslar arasında standart bir uygulama bulunmamakta olup, bazıları kendi inisiyatifleri ile cezai işlem yoluna başvurmakta, bazıları ise hiçbir yaptırım uygulamamaktadır.

- Kalkınma Ajansları Proje Ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 41'inci maddesinde, her yıl desteklenen proje ve faaliyetlerin en az yüzde onunun denetlenme zorunluluğundan bahsedilmektedir. Söz konusu Yönetmelik'in 43'üncü maddesinde ise, "*yararlanıcının destek sözleşmesi kapsamında sağlanmış tesis,*

makine, ekipman, teçhizat ve diğer malzemelerin, projenin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle mülkiyetini başkasına devredemeyeceği, rehin ve teminat olarak gösteremeyeceği, ve projede tanımlanan iş dışında başka bir iş için kullanamayacağı, aksi halde destek miktarının üç katı tutarında ajansa tazminat ödeyeceği hususu sözleşmede yer alır. Bunun yanı sıra, söz konusu tesis, makine, ekipman ve diğer malzemenin, projenin sona ermesinden itibaren üç yıl süreyle genel sekreterin gerekçeli ve yazılı izni olmaksızın ajansın kurulu olduğu düzey 2 istatistiki bölge birimi dışına çıkarılamayacağı, aksi halde yararlanıcının söz konusu tesis ve taşınırlar için sağladığı destek miktarının üç katı tutarında ajansa tazminat ödeyeceği hükmüne de sözleşmede yer verilir.” denilmektedir. Bu kapsamda, Yönetmelik’in 41 ve 43’üncü maddelerinde yer alan izleme ve denetim faaliyetlerinde, projelerin performans göstergeleri yönünden kontrol edilmesi gerektiğine dair bir düzenleme bulunmadığından bu yöndeki bir inceleme ajans personelinin inisiyatifine kalmakta ve genel olarak yapılmamaktadır.