



**T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

KALKINMA AJANSLARI 2013 YILI GENEL DENETİM RAPORU

EYLÜL 2014

T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

597577

Sayı: BŐk.2014/22/44525
Konu: Kalkınma Ajansları 2013 Yılı
Genel Denetim Raporu

29.09.2014

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŐKANLIĐINA

6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca hazırlanan Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporunu saygılarımla arz ederim.

Akyel/Recai

Doç. Dr. Recai AKYEL

Sayıştay Başkanı



**T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**KALKINMA AJANSLARI
2013 YILI GENEL DENETİM
RAPORU**

EYLÜL 2014

Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporu 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

İÇİNDEKİLER

1. GENEL ÇERÇEVE	1
2.KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA BİLGİ	4
2.1 Genel Bilgi	4
2.2 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı:	7
2.3 Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı:	13
3. DENETİMLER SONUCU TESPİT EDİLEN HUSUSLAR	18
3.1 Yönetim Kurulu Üyelerinin Harcırah Sorunu	18
3.2 Ajans Gelirleri Arasında Yer Alan Genel Yönetim Bütçe Paylarının Zamanında Aktarılmaması	18
3.3 Yerel Yönetim Katkı Paylarının Kaydedildiği Hesapların Fiili Durumu Yansıtmaması	19
3.4 Taşınır Mal Yönetimi İle İlgili Bir Çerçeve Düzenlemenin Bulunmaması	20
3.5 Kalkınma Ajansları Mevzuatında İç Denetçi İstihdamına Yönelik Belirlenen Koşulların Uygulamada İç Denetçi Alımını Zorlaştırması	20

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 amacıyla yönelik olarak kullanmaktadır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 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 Kalkınma Ajanslarında Sayıştay Denetiminin Hukuki Dayanağı

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 parasının kullanımını da farklılaştırmaktadır. Bu farklılıktan dolayı, kamu hizmetleri farklı idari yapılar tarafından sunulabilmektedir. Bu nedenle, kamu parası kavramını yeniden tanımlama gereği ortaya çıkmıştır. 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.

5449 sayılı Kanuna göre ajansların gelirleri büyük ölçüde kamu gücüne dayanarak toplanan gelirlere oluşmaktadır. Kanunun 25 inci maddesinde ajansların her türlü hesap ve işlemlerinin bağımsız denetim kuruluşlarınca incelettilmesine ilişkin hükümler yer almıştır. Bu koşullarda, tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olarak kamu parası kullanan kalkınma ajansları, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri uyarınca parlamento adına denetim yapan Sayıştayın denetimi kapsamında değerlendirilmektedir.

6085 sayılı Kanunun “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 Kanunun 4 üncü maddesinin (a) fıkrasında: “Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, sermayesindeki kamu payı doğrudan veya dolaylı olarak % 50’den fazla olan özel kanunlar ile kurulmuş anonim ortaklıkları ve diğer kamu idarelerini (kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hariç)” Sayıştayın denetleyeceği belirtilmiştir.

6085 sayılı Kanunun “Sayıştay’ın Görevleri” başlıklı 5 inci maddesinin (a) fıkrasında: “Sayıştay Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetler ve sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar.” hükmü yer almaktadır.

Kalkınma ajansları hakkında kurumumuzca hazırlanan ilk genel rapor, Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Denetim Raporu olarak 15.04.2014 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur.

Kalkınma ajansları hakkında genel rapor olarak İkincisi düzenlenen Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporu; 2013 yılı denetim programı kapsamında 26 adet Kalkınma Ajansında tabi oldukları mevzuata göre yürütülen denetimler sonucunda düzenlenen raporlardan, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmasında fayda görülen ve genellik arz eden konuları, yürütülen denetimlere ilişkin genel bilgileri ve mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları kapsamaktadır.

Sayıştay, düzenlediği Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Denetim Raporu ile Türkiye Büyük Millet Meclisine kalkınma ajanslarının mali durum ve faaliyetleri hakkında bilgi ve öneriler sunmayı ve kalkınma ajanslarında sistemin gelişmesine ve etkin bir biçimde uygulanmasına katkı sağlamayı hedeflemektedir.

2.KALKINMA AJANSLARI HAKKINDA BİLGİ

2.1 Genel Bilgi

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 Kanunun 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.

Kalkınma ajanslarının kuruluş esasları, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 3 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede, 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 Düzey 2 İstatistik Bölge Birimleri olduğu ve söz konusu bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansların kaldırılmasında Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

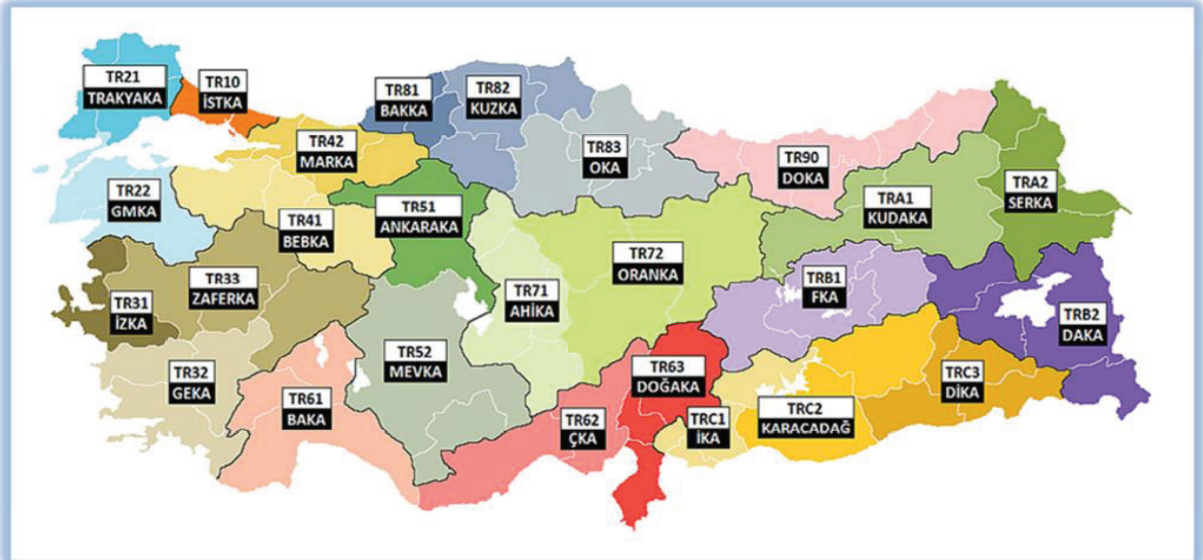
5449 sayılı Kanunun verdiği yetki kapsamında, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde şekillenen süreç sonunda Türkiye İstatistik Kurumunun belirlemiş olduğu düzey bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı üç ayrı karar ile Düzey 2 Bölgesinin tamamında yirmi altı adet kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Tablo 1’de ajansların merkezleri ve kapsadığı iller yer alırken; Tablo 2’de ise coğrafi görünümleri verilmiştir.

Tablo 1: Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Yılları ve Kapsadığı İller

Düzy -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, Isparta*	
TR63	Doğu akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)	Hatay*, Kahramanmaraş, Osmaniye	
TR71	Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir*, Niğde	
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	

(*) Kalkınma ajanslarının merkezinin bulunduğu iller

Tablo 2: 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 Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici faaliyet gösteren kalkınma birimleridir.

Kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki konumları ve hukuki statüleri birçok tartışmaya konu olmuştur. Nitekim 5449 sayılı Kanun hakkında Anayasa Mahkemesinde açılan iptal davasında ve itiraz başvurularında da bu husus, iptal davasına ve itiraz başvurusuna konu olan bazı maddelerin iptal edilme isteminin gerekçesini oluşturmuştur.

Kalkınma ajanslarının idari teşkilat yapısı içerisindeki konumu hususu, Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarihli ve 2006/61 Esas, 2007/91 Karar sayılı Kararı ile açıklığa kavuşmuştur. Anayasa Mahkemesi, adı geçen kararında, Anayasa'nın 123, 126 ve 127 inci maddelerinde belirtilen Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapılanmasına ilişkin temel kurallara değindikten sonra Anayasanın "Planlama" ile ilgili 166 ncı maddesine atıfta bulunarak kararını vermiştir. Anayasa Mahkemesi kararında, kalkınma ajanslarının; Anayasa'nın "Planlama" ile ilgili 166 ncı maddesi uyarınca Devlete verilen planlama görevi gereği kurulmuş bir teşkilat olduğu, Devletin planlama görevi kapsamına giren 5449 sayılı Kanunda sayılan hizmetleri yerine getirmek üzere kendisine özgü bir yapı ile oluşturulduğu, Anayasa'nın öngördüğü idari yapı içerisinde yer almadığı ancak bu hususun Devlete verilen söz konusu görev kapsamında yapılmış olmasından dolayı hukuka aykırılık doğurmadığı sonucuna varılmıştır.

Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği ile ilgili olarak da Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007 tarihli ve 2006/61 Esas ve 2007/91 Karar sayılı Kararı ile kalkınma ajanslarının birer kamu tüzel kişisi olduklarını net bir şekilde ortaya koymuştur.

Kalkınma ajansları 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8.9.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4.1.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir.

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, kar amacı güden ve gütmeyen kuruluşlara veya bunların oluşturduğu ortaklıklara destek sağlar. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının kuruluşlarından bu yana bölge ihtiyaçları doğrultusunda bir çok başlık altında mali destek programları (MDP) ilanlarına çıktığı ve proje bazlı değerlendirme sonrası başarılı bulunan başvuru sahipleri ile sözleşme imzaladığı görülmüştür.

Kalkınma Bakanlığının talebi üzerine TÜBİTAK-BİLGEM Yazılım Teknolojileri Araştırma Enstitüsü tarafından ülke genelinde faaliyet göstermekte olan 26 adet kalkınma ajansı ile işbirliği içerisinde “Kalkınma Ajansları Sistemi” (KAYS) projesi yürütülmüştür. KAYS projesinin amacı, kalkınma ajanslarının kurumsal işleyişini güçlendirmek ve ana hizmet süreçlerine proje ve faaliyet destek yönetimi, çalışma programı, bütçe ve muhasebe yönetimi, paydaş veri tabanı yönetimi, performans yönetimi ve insan kaynakları yönetimi kapsamında etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına yönelik olarak modüler ve merkezi bir bilgi sistemini geliştirmektir.

Kalkınma ajansları yönetim sistemi “DPT Yönetim Modülü”, “Kalkınma Ajansı Yönetim Modülü”, “Çalışma Programı ve Bütçe Modülü”, “Harcama Modülü” ve “Muhasebe Modülü” olmak üzere beş ana kısımdan oluşmaktadır. Sistemde her ajansa bir genel sekreter atanmış olmaktadır. Genel sekreter, harcama birimleri oluşturup; her birimin birim başkanlarına gerçekleştirme görevi, bir kişiye çalışma programı ve bütçe görevi, destek hizmetleri biriminden iki kişiye de muhasebe yetkilisi görevi verebilmektedir.

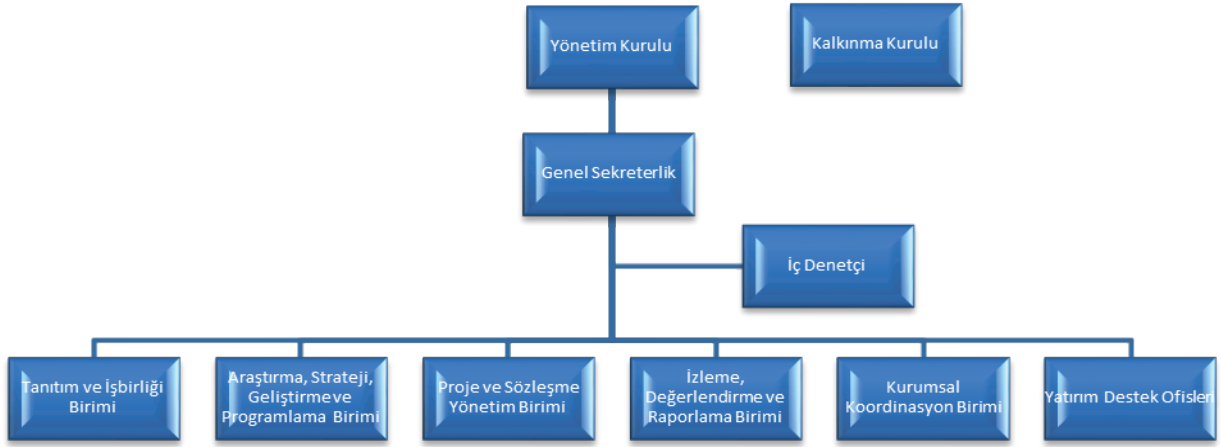
KAYS projesinin 2014 yılı ortalarından itibaren tam anlamıyla uygulamaya konulması beklenmektedir.

2.2 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı:

5449 sayılı Kanunun “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 aşağıdaki gibidir:

Tablo 3: 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. Kalkınma kurullarının çalışma usul ve esasları, 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan karara eklenen “Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları” ile düzenlenmiştir.

5449 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde kalkınma kurulunun görev ve yetkileri aşağıdaki gibi belirtilmiştir:

- Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.
- Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.
- Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.
- Toplantı sonuçlarını Kalkınma Bakanlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

Yönetim Kurulu, ajansın karar organıdır. Bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı

Kanunun 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.

5449 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde belirtildiği üzere Yönetim Kurulu;

• Birden fazla ilden oluşan bölgelerde;

- İl valileri,

- Büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları,

- İl genel meclisi başkanları,

- Her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından

• Tek ilden oluşan bölgelerde;

- Vali,

- Büyükşehir belediye başkanı,

- İl genel meclisi başkanı,

- Sanayi odası başkanı,

- Ticaret odası başkanı ile

- Kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden,

oluşur.

Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanmaktadır. Yönetim kurulu toplantılarına başkanın yokluğunda başkan vekili başkanlık eder.

Yönetim kurulu, toplantıya katılanların oy çokluğu ile karar alır. Eşitlik durumunda, başkanın oyu yönünde karar alınır. Ajans genel sekreteri, oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılır.

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 çalışma birim başkanı sayısının beşi geçemeyeceği ifade edilerek zımnen ve dolaylı olarak kurulabilecek birim sayısını da sınırlamıştır. Bu sınırlamaya uygun olarak bazı ajansların bölge ihtiyaçları doğrultusunda 5 inci bir birim kurdukları görülmüştür.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilir. 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 kuruluş Kanununda yapılmıştır. Ayrıca personel politikası ve uygulaması ile personel istihdam süreci, kuruluş kanununa istinaden çıkarılan Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. İlgili kanunun 18 inci maddesine göre; Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, bu Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının yüzde otuzunu aşamaz.

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.

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.

15.01.2012 tarihinden sonra kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin ücreti, mali ve sosyal hakları 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (KHK) konusunu oluşturmaktadır. 666 sayılı KHK'nın ilgili hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olsa dahi, kararın yürürlüğünün ertelendiği süre içinde 6495 sayılı Kanun ile ajans personelinin içine alan hüküm yenilenmiştir. Böylece 15.01.2012 tarihinden sonra ilk defa ve yeniden atanacaklar bakımından yeni bir rejim benimsenmiştir. Ajans personelinin mali, sosyal hak ve yardımlarının belirlenmesinde 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ekli (I) sayılı listeye emsal kadrolar esas alınmıştır. Yeni düzenleme uyarınca 15.01.2012 tarihinden sonra ilk defa veya yeniden atanmak suretiyle istihdam edilecek personele her ne ad altında olursa olsun yapılacak toplam aylık net ödeme tutarı emsali personele mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar kapsamında yapılan toplam aylık net ödeme tutarını geçemeyecektir.

Tablo 4: Kalkınma Ajansları Personelinin Unvanlarına Göre Dağılımı (2012-2013)

Ajans	Uzman (YDO dâhil)		Destek		İç Denetçi		Toplam(*)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
AHİKA	20	32	7	7	0	0	27	39
ANKARA	36	29	6	6	1	1	43	36
BAKA	34	32	6	6	1	1	41	39
BAKKA	23	23	5	5	0	0	28	28
BEBKA	25	33	6	5	1	0	32	38
ÇKA	29	27	7	7	0	0	36	34
DAKA	33	30	5	4	0	0	38	34
DİKA	34	37	6	6	0	0	40	43
DOĞAKA	32	28	6	6	0	0	38	34
DOKA	48	45	10	10	1	1	59	56
FKA	28	31	5	5	1	1	34	37
GEKA	34	33	5	5	0	0	39	38
GMKA	27	28	7	7	1	1	35	36
İKA	27	28	5	6	0	0	32	34
İSTKA	38	42	8	9	1	0	47	51
İZKA	35	33	6	6	1	0	42	39
KARACADAĞ	28	33	6	5	0	0	34	38
KUDAKA	30	26	8	6	0	0	38	32
KUZKA	32	25	6	6	1	1	39	32
MARKA	28	34	8	9	1	1	37	44
MEVKA	36	34	7	7	1	1	44	42
OKA	31	31	5	4	1	1	37	36
ORAN	31	33	4	6	1	1	36	40
SERKA	29	27	6	7	0	0	35	34
TRAKYA	26	28	7	6	0	0	33	34
ZEKA	23	29	5	6	0	0	28	35
Toplam	797	811	162	162	13	10	972	983

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

2.3 Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı:

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 esasları belirlemek üzere Kanunun 4 üncü maddesinin 2 inci fıkrasının (h) bendine dayanılarak hazırlanan ve 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile de konuya ilişkin detaylar belirlenmiştir. Ajansların mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde bu yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır. Yönetmeliğin 95 inci maddesinde Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde 10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanunun 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 aktarılabilecek 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 Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da Kanunda 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.

Tablo 5: Kalkınma Ajansları 2008 – 2013 Dönemi Gerçekleşen Gelirlerinin Dağılımı (Milyon TL)

Ajans Gelirleri	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genel Bütçe Vergi Geliri (%0,5)	39,6	171	442,6	100	417,8	142,1
Belediyeler Bütçe Geliri (%0,5)	4,6	18,4	85,5	169,7	150,1	148,5
İl Özel İdareleri Bütçe Geliri (%1)	-	9,1	20,1	28,5	28,2	35,1
Sanayi ve Tic. Odaları (%1)	-	1,6	5,1	4,8	6,7	5,6
Toplam	44,2	200,1	553,3	303	602,8	331,3

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Kalkınma ajansları, Katılım Öncesi Mali İşbirliği Aracı (IPA) çerçevesinde ülkemize sağlanan Avrupa Birliği fonlarından proje yararlanıcısı sıfatıyla kaynak kullanabilmektedirler. Bu çerçevede, (Kalkınma Bakanlığında 17/09/2014 tarihinde alınan bilgiye göre) kalkınma ajanslarının Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP) ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKG OP) kapsamında AB’den aldığı destek miktarı ve dağılımı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 6: Kalkınma Ajanslarının Avrupa Birliği Fonlarından Sağlandıkları Kaynaklar

NO	Kalkınma Ajansı	Proje Adı ve Amacı	Proje Bütçesi (Avro)	Açıklama
1	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Samsun Lojistik Merkezi Projesi	45.000.000	Proje büyüklüğü 10 milyon Avroyu geçmesi sebebiyle, Avrupa Komisyonu tarafından onaylanması gerekmektedir.
2	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Orta Karadeniz Bölgesinin (TR83) Rekabet Edebilirliğinin Artırılması Projesi	6.960.105	Uygulama aşamasındadır.
3	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	Gümüşhane İŞGEM Projesi	6.527.479	İhale aşamasındadır.
4	Fırat Kalkınma Ajansı	Bingöl İŞGEM Projesi	5.104.131	İhale aşamasındadır.
5	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	Sivas İŞGEM Projesi	7.190.305	İhale aşamasındadır.
6	Karacadağ Kalkınma Ajansı	Şanlıurfa'da Turizm Çeşitliliğinin ve Kapasitesinin Artırılması Projesi	9.610.838	İhale aşamasındadır.
TOPLAM			80.392.858	

NOT: Bilim ve Sanayi Bakanlığı tarafından yürütülen "Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı (BROP)" kapsamında sağlanan fonlardır.

1	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	Kadın İstihdamının Artırılması için Hazır Giyim Eğitim ve Girişimcilik İnciyatifi Projesi	3.274.978	AB Delegasyonundan onay aşamasındadır.
2	Ankara Kalkınma Ajansı	Ankara'da Genç İstihdamı Artırmak için Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi Projesi	3.979.319	İhale aşamasındadır.
3	Dicle Kalkınma Ajansı	Genç İstihdamın Teşvik Edilmesi Projesi	5.600.000	AB Delegasyonundan onay aşamasındadır.
4	Trakya Kalkınma Ajansı	Kariyer Hizmetlerin Sağlanması için Sektörler Arası İşbirliği Modeli Projesi	3.672.680	İhale aşamasındadır.
5	Zafer Kalkınma Ajansı	TR33 Bölgesinde İş ve İşveren İntibakının İyileştirilmesi Projesi	4.559.473	İhale aşamasındadır.
6	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Kayıtdışı İstihdamla Mücadele Ediyor Projesi	360.000	Proje tamamlanmıştır.
TOPLAM			21.446.450	

Not: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yürütülen "İnsan Kaynakları Geliştirilmesi Operasyonel Programı (İKG OP)" kapsamında sağlanan fonlardır.

Bakanlığın yürüttüğü bu çalışmaların yanı sıra, kalkınma ajansları, IPA kapsamındaki farklı programlardan kendi girişimleriyle de faydalanmışlardır. Bu şekildeki kalkınma ajansı projelerine ilişkin bilgi aşağıda özetlenmektedir:

DOĞAKA (Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı): Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı tarafından Leonardo da Vinci Hareketlilik Programı 2012 teklif çağrısı döneminde kabul edilmiş olan 50.700 Avro tutarındaki “Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının İncelenmesi ve Doğu Akdeniz’e Uyarlanması” isimli hareketlilik projesini 2013 yılında tamamlamıştır.

İSTKA (İstanbul Kalkınma Ajansı): Avrupa Birliği Hayatboyu Öğrenme Programı kapsamında desteklenen ve Süleyman Şah Üniversitesi tarafından koordine edilen DEMRIC (Development of a Model to Raise Individual Competencies Using Blended Learning in Collaboration of Universities, Sectors and Society) projesinin ortağıdır. Toplam Bütçesi; 343,614 Avro (257,711 Avro hibe, %75) ‘dur. Partner Olarak İSTKA’nın faaliyet bütçesi; 11,577 Avro (8,683 Avro Hibe, %75)’dur.

MARKA (Doğu Marmara Kalkınma Ajansı): Ajans tarafından yürütülen, 2012 yılında sözleşmesi imzalanan ve 2013 yılında devam eden projelerden “InTraRegio” programının bütçesi 1,6 milyon Avro, “OASIS” programının bütçesi 3,8 milyon Avro, “Disaster Management in East Marmara” programının bütçesi 249 bin Avro ve “e-mesleğim var” programının bütçesi ise 283 bin Avro ‘dur.

MARKA tarafından 2013 yılında sözleşmesi imzalan projelerden “Tourism Paths of the Black Sea Region” programının bütçesi 803 bin Avro, “There is a safe life” programının bütçesi 153 bin Avro, “Kaliteye Yolculuk” programının bütçesi 34 bin Avro ve ”ClustArs - Achieving Excellence in Cluster Management” programının bütçesi ise 361 bin Avro’dur.

OKA (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı): 2013 yılında ortak olarak yürütülen projeler; Leonardo Da Vinci Ortaklık Programı “LOGIC” projesinin bütçesi 18 bin Avro, 7.Çerçeve Programı “Urban-Nexus” projesi, Karadeniz Havzası Sınır Ötesi İşbirliği “Bölgesel İş Kuluçka Merkezleri Ağı” projesinin bütçesi 802 bin Avro’dur. Ajansın proje sahibi olduğu, Grundtvig Hizmetiçi Eğitim Faaliyeti “Environment for Tourism” projesinin bütçesi ise 13 bin Avro’dur.

Ajans elde etmiş olduğu bu gelirleri Kanununun 20 inci 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. Bu kısıtlama uyarınca yıllık personel giderleri toplamı gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamaz.

Tablo: 7 Kalkınma Ajansları 2008 – 2013 Dönemi Giderlerin Dağılımı

(Milyon TL)

Ekonomik Bazda Dağılım	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personel	3,0	7,8	42,5	66,8	85,8	89,1
Mal ve Hizmet	1,3	3,8	50,3	75,4	78,8	82,4
Transfer	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,7	548,5	501,9

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

(Milyon TL)

Fonksiyonel Bazda Dağılım	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genel Hizmetler	4,3	11,6	92,8	142,3	164,6	171,5
Proje ve Faaliyet Destekleme	0	2,2	48,5	173,4	383,9	330,4
Toplam	4,3	13,8	141,3	315,7	548,5	501,9

3. DENETİMLER SONUCU TESPİT EDİLEN HUSUSLAR

3.1 Yönetim Kurulu Üyelerinin Harcırah Sorunu

Yönetim Kurulu üyelerinin “ajans personeli” tanımı içerisinde sayılmadıkları, bu nedenle kendilerine harcırah verilmesi konusunda tereddütler yaşandığı anlaşılmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un 18 inci maddesinde ; “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. Bu amaçla 28.08.2006 tarih ve 2006/59 sayılı YPK kararının 4 üncü maddesinde ajans personelinin harcırah uygulamaları ile ilgili düzenleme yapılmış ve; “ajans personeline 6245 sayılı Harcırah Kanunu gereğince en yüksek devlet memuruna ödenen harcırah tutarından az ve bunların üç katından fazla olmamak üzere Yönetim Kurulu tarafından belirlenen miktarlarda harcırah ödenir “ denilmiştir.

Bu hükümlerden, “ajans personeli” tanımına yalnızca genel sekreter, iç denetçi, uzman personel ve destek personelinin dâhil olduğu, Kalkınma Kurulu ve Yönetim Kurulu Üyelerine ödenecek harcırah konusunda ise herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı görülmüştür.

Öneri: Konunun bütün kalkınma ajanslarını ilgilendirmesi nedeniyle, konu ile ilgili bir mevzuat düzenlemesinin uygulamadaki sorunların giderilmesi ve birliğin sağlanması bakımından gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

3.2 Ajans Gelirleri Arasında Yer Alan Genel Yönetim Bütçe Paylarının Zamanında Aktarılmaması

Ajansların çalışma programında belirtilen işlerin tamamını gerçekleştirebilmesi için Kalkınma Bakanlığı tarafından bütçeye aktarılması öngörülen ödeneklerin zamanında ve tam olarak aktarılmadığı ve bu nedenle ajansların çalışma programında belirtilen işlerin aksadığı tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kanununun 19 uncu maddesinde, kurum gelirleri arasında bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, 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 payların ajanslara aktarılacağı belirtilmiştir.

Kalkınma ajansları tarafından üçer aylık dönemler itibariyle hazırlanan harcama programı Kalkınma Bakanlığına gönderilmekte, harcamaların gerçekleştirilmesinde ve taahhüde girişilmesinde ilgili harcama programları esas alınmakta ve ödenekler ayrıntılı harcama programı kapsamında kullanılmaktadır.

Öneri: Ajansların çalışma programında belirtilen işlerin tamamını gerçekleştirebilmesi için Bakanlık tarafından bütçeye aktarılması öngörülen ödeneklerin zamanında ve tam olarak aktarılması uygun olacaktır.

3.3 Yerel Yönetim Katkı Paylarının Kaydedildiği Hesapların Fiili Durumu Yansıtması

Ajans gelirleri içerisinde sayılan yerel yönetim katkı paylarının, bu yönetimlere ait bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeden tahmini bir gelir saptaması yapılarak ilgili hesaba kaydedildiği ve bu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği tespit edilmiştir.

5449 sayılı Kanunun “Gelirler ve Yönetilecek Fonlar” başlıklı 19 uncu maddesinin (d) bendinde bölgedeki yerel yönetimlerin ajansın bütçesine belirli bir pay aktarması gerektiği hükme bağlanmıştır:

“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.”

5449 sayılı Kanun’un 19 uncu maddesinin son fıkrasında ise, yerel yönetimlerden gelecek ajans paylarının yerel yönetimler tarafından en geç Haziran ayı sonuna kadar ajans hesabına aktarılması gerektiği, aktarılmayan paylar içinse Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankasınca kesinti işlemi yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Yine 5449 sayılı Kanunun “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.

Mevzuat hükümleri bu şekilde olmakla birlikte, uygulamada yerel yönetim katkı paylarının ajans hesabına, bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeden, tahmini bir gelir saptaması yapılmak suretiyle intikal ettirildiği ve dolayısıyla mali tablolarda yer alan rakamların fiili durumu yansıtmadığı tespit edilmiştir.

Öneri: Konu ile ilgili aksaklıkların ortadan kaldırılmasını teminen; yerel yönetimlerin bütçe gelir kesin hesap cetvellerinin kalkınma ajanslarına gönderilerek ödenecek katkı paylarının mali tablolara doğru olarak yansımalarının ve Kanunda yazılı süreler içerisinde kalkınma ajansları hesaplarına aktarılmasının sağlanması gerekmektedir.

3.4 Taşınır Mal Yönetimi İle İlgili Bir Çerçeve Düzenlemenin Bulunmaması

Kalkınma ajanslarının taşınırlarla 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.

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.

Öneri: Taşınır mal yönetiminin kalkınma ajansları genelinde belirli bir standarda kavuşturulmasını teminen, Kalkınma Bakanlığı tarafından hukuki bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

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 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 18 inci maddesinde;

“Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslar-arası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki 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, raporumuzun “insan kaynakları” bölümündeki tabloda da görüleceği üzere, 2013 yıl sonu itibariyle 26 adet kalkınma ajansının sadece 10 tanesinde iç denetçi istihdam edilmektedir.

Öneri: Kalkınma ajanslarında etkin bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi için iç denetçi istihdam koşullarını düzenleyen mevzuatta değişiklik yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

