

TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ İDARI TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

Müzeyyen EROĞLU*
Melike KUM**

ÖZ

Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderek artması, kalkınma ajanslarını bu sorunun giderilebilmesi amacıyla uygulanması gereken bir model haline getirmiştir. 5449 sayılı Kanun ile Türkiye’de bu yeni modelin uygulanmasına başlanmıştır. Ancak, kalkınma ajanslarının belli bir coğrafi alanı hedefleyerek özel sektör ve kamunun işbirliğine dayanması, Türk idari teşkilatı içindeki yeri konusunda tartışma ve eleştirilere neden olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği, denetimleri ve idari teşkilatlanma içindeki yerini belirlemektir.

Çalışmada, kalkınma ajanslarının taşıdığı kamusal özelliklerin yoğunluğu sebebiyle bir kamu tüzelkişisi olduğu ve Türk hukuk sistemi içerisinde hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmeleri gerektiği sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Kamu Tüzelkişisi, İdari Teşkilat, Bölgesel Kalkınma.

LEGAL STATUS OF DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKISH ADMINISTRATIVE ORGANISATION

ABSTRACT

The increasing disparities between regions in Turkey have made development agencies a new model to solve this problem. The implementation of this model began in Turkey by the law no:5449. But targeting a specific area and based on a cooperation between private and public sector made development agencies be discussed about its status in Turkish Administrative Organisation.

The purpose of this study is to determine the legal entity, audit and the status in Turkish Administrative Organisation of regional development agencies.

This study concluded that development agencies are public entities because of their intense public features and they are local service institutions within Turkish Administrative System.

Keywords: Development Agencies, Public Entity, Administrative Organisation, Regional Development.

* Öğr. Gör. Dr., Erciyes Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü.

** Araş. Gör. Dr. Erciyes Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü.

Makalenin kabul tarihi: Kasım 2010

GİRİŞ

Türkiye’de kalkınma ajansları, 08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile kurulmuştur. Söz konusu kanunla 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 yeni bir teşkilat oluşturulmuştur. Bu yeni yapılanma, idari teşkilat yapımızdaki geleneksel örgütlenme modellerine uymamaktadır. Bu nedenle de ajansların idari teşkilat içindeki konumları ve hukuki statüleri birçok tartışmayı beraberinde getirmiştir. Nitekim Kalkınma Ajansları Kanunu aleyhine, ajansların Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle, Anayasa Mahkemesi’nde iptal davası açılmıştır. Dava neticesinde Yüksek Mahkeme, Kanun’un iki maddesini Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmekle birlikte kalkınma ajanslarının Anayasa’ya aykırı bir yapı oluşturmadığına hükmetmiştir.

Kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte, Türk idari teşkilatındaki geleneksel örgütlenme modellerine benzemeyen yeni bir yapılanma oluşturulmuştur. Bu yeni yapılanmanın idari teşkilat içindeki yerini ele alan yeterli çalışma bulunmamaktadır. Bu çalışmayla hedeflenen, söz konusu eksikliği giderebilmek amacıyla, ajansların Türk idari teşkilatı içindeki yerini tespit etmektir.

Çalışmamızda kalkınma ajansları ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra tartışmaların genel olarak üzerinde yoğunlaştığı ajanslarının tüzel kişiliği, denetimleri ve özellikle de idari teşkilatlanma içindeki yerleri ele alınacaktır. Ayrıca, ajansların tüzel kişiliğinin niteliği ve denetimleri konularına açıklık getirilerek ajansların idari teşkilat içindeki yerleri konusunda tespitle bulunulmaya çalışılacaktır. Söz konusu tespit yapılırken 5449 sayılı Kanun ve Yüksek Mahkeme kararlarından büyük ölçüde faydalanılacak ve örneklemelerle birlikte idari teşkilat içindeki benzer kurumlarla karşılaştırmalara yer verilecektir.

I. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Kalkınma ajansları, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel kalkınmanın sağlanması yönünde uygulanan bir bölgesel politika aracıdır. Gelişmiş ülkelerin uzun yıllardır faydalandığı, gelişmekte olan ülkelerde de sayıları giderek artan bölgesel kalkınma ajansları (BKA) farklı şekillerde tanımlanmaktadır.

Dünya Bankası’nın tanımlamasına göre yerel/bölgesel kalkınma ajansları; kalkınmaya katalizörlük edebilecek içsel ağları kuran, yürüten ve destekleyen yapılardır. Bu tanıma göre BKA’ların asli görevi; istihdam yaratmak, küçük ve

orta ölçekli işletmeleri (KOBİ) geliştirip desteklemek ve bölgenin genel ekonomik durumunu ve fırsatlarını iyileştirmektir (Worldbank, 2010).

Halkier ve Danson, BKA'ları; "bölgesel temelli, kamu tarafından finanse edilen, yerel ve merkezi yönetimler dışında kalan ve ekonomik kalkınmayı teşvik eden kurumlar" olarak tanımlamaktadır (Halkier ve Danson, 1998:17). Lynden ve Arnold'a göre ise BKA'lar; "merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluş" olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2000:174).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA)'ne göre BKA, sahip olması gereken özellikler bağlamında şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir alanın ortak veya genel olarak çıkarlarını gözetken her organizasyon bir kalkınma ajansıdır. Kalkınma ajansının yönetimi, mali kaynaklanması veya görevleri açısından yerel veya bölgesel bir otorite ile ilişkisi olmalıdır. Bir ülkeninkinden daha küçük ama yeterli derecede geniş bir çalışma alanı olmalıdır" (EURADA, 1999:16).

BKA sistemine göre, bölgesel kalkınma anlayışının ulusal-merkezi bakış açısından sıyrılarak esnek yönetim anlayışı ile ele alınması gerekmektedir. Bu yaklaşıma göre, bölgesel kalkınmanın sağlanması açısından merkezi idarenin öncü olduğu yukarıdan aşağı anlayış yerine, yerel aktörlerin öncü olduğu aşağıdan yukarıya bir anlayış benimsenmektedir. Bu yeni anlayış, kamu öncülüğünde gerçekleştirilen ulusal bölgesel kalkınma fikrini topyekün reddetmektedir. Reddiyenin temelinde, kamu yararına dayalı yönetim anlayışının bölgesel kalkınmaya herhangi bir katkısı bulunmadığı ve bölgede gerçek işletmeciliğin/girişimciliğin engellendiği fikri yer almaktadır (Demirci, 2005:182).

EURADA'ya göre bir BKA'nın aşağıdaki özellikleri sağlaması gerekmektedir (EURADA, 1999:17):

- i) BKA var olan siyasi yapı tarafından kabul edilmeli ve anlaşılmalıdır,
- ii) Gerçekleştirmeyi planladığı bütün amaçlarını projelendirebilmelidir,
- iii) Politikalarını diğer bölgesel kurumlarla koordineli biçimde yürütmelidir,
- iv) Temel yapısını sürdürürebilmek ve yeni projeler geliştirebilmek için gerekli finansal kaynakları temin edebilmelidir,
- v) Bölgeye özgü karar alma açısından özerk bir yapıya sahip olmalıdır,
- vi) Etkili sonuçlar alabilmesi için güçlü teknik personele sahip olmalıdır.

EURADA'nın değerlendirmesi dışında farklı yazarlarca BKA'nın genel olarak aşağıdaki özellikleri sağlaması gerektiği düşünülmektedir (Roberts ve Lloyd, 2000:75; Hughes, 1998:616):

- i) Siyasi otorite karşısında yarı özerk bir organizasyon şekline sahip olmalıdır.
- ii) Stratejik olarak yerli firmaları yumuşak politika önlemleriyle desteklemelidir.
- iii) Uygulama kapsamlı ve bütüne yönelik olmalıdır.
- iv) Bölgesel rekabet gücünün artırılması, bölgesel büyüme, KOBİ'lerin artırılması ve bölgesel yatırımların teşviki gibi amaçlar net olarak belirlenmelidir.
- v) Çevrenin geliştirilmesi, endüstriyel altyapı, işletmelere rehberlik hizmeti ve risk sermayesi gibi çoklu politika araçlarına sahip olmalıdır.

II. DÜNYADA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Dünya genelinde kurulan BKA'nın, bölgelerin kendine özgü yapılarına göre farklı yasal statülerde olduğu, görev, sorumluluk ve faaliyetlerinin de farklılık gösterdiği görülmektedir. BKA'nın etkin çalışabilmesi için uygun yasal bir statüye sahip olması gerekmektedir. BKA, çok sayıda kamu kurumu ile birlikte çalışmak zorunda olduğundan söz konusu yasal statünün kurumsal çatışmalara yol açmaması gerekmektedir. Kurumsal sermayesi yetersiz olan BKA, genellikle geleneksel kurumların direnciyle karşılaşabilmektedir. Özellikle Batı Avrupa ülkelerindeki BKA, sınırlı sorumlulukları olan kamu şirketleri olarak kurulmaktadır. Ayrıca BKA'nın dernek, birlik veya özel nitelikli kamu kurumu statüsünde de kurulduğu görülmektedir (Çakmak, 2006:135).

Tablo 1'de çeşitli ülkelerdeki BKA'nın yasal statüleri ve personel durumları gösterilmektedir.

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerdeki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüleri ve Personel Durumları

Ülke	Yasal Statü	Personel (Kişi)		
		5-10	10-25	>25
İngiltere	Yerel Otoritelerin Teminatıyla Limited Şirket		√	√
A.B.D.	Kâr Amacı Gütmeyen Dernek/Birlik			
Belçika	Belediyelerarası Ajans Veya Özgün Yasal Kişiliğe Sahip Kamu Kuruluşu		√	√
Fransa	Kâr Amacı Gütmeyen Dernek/Birlik veya Karma Ekonomi Şirketi		√	√
Almanya	Sınırlı Sorumlu Şirket veya Kamu Kuruluşu	√	√	√
İspanya	Özel Kamu Kurumu	√		√
İtalya	Sınırlı Sorumlu Kamu Şirketi			
İrlanda	Sınırlı Sorumlu Kamu Şirketi			√
Hollanda	Sınırlı Sorumlu Kamu Şirketi			√
Yunanistan	Sınırlı Sorumlu Kamu Şirketi veya Belediye Şirketi	√	√	
Polonya	Anonim veya Kâr Amacı Gütmeyen Vakıf			√
Bulgaristan	Kâr Amacı Gütmeyen Dernek/Birlik	√		

Kaynak: Erol Çakmak; *Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006, s.136.

Tablo 1’i incelediğimizde, İngiltere’de BKA’nın yerel otoritelerin teminıyla limited şirketler tarafından; ABD, Fransa, Polonya ve Bulgaristan’da kâr amacı gütmeyen dernek veya birlikler tarafından; İspanya’da özel kamu kurumları tarafından, diğer Avrupa ülkelerinde ise sınırlı sorumlu kamu şirketleri tarafından kurulduğu görülmektedir.

Kalkınma ajanslarının en dikkat çekici biçimde uygulandığı ülke İngiltere’dir. İngiltere’de 1960’larda kurulan ajanslar önceleri hükümet programları çerçevesinde projeler yürütüp sınırlı karar verme yetkisine sahiptiler. Daha sonra AB tarafından benimsenen yeni ajanslar kurulmuş ve ajansların görev ve faaliyetlerini belirleyen “bölgesel kalkınma ajansları kanunu” çıkartılmıştır. İngiltere’de ajanslar özerk olup finansmanı merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Ajansların siyasi bir sorumluluğu olmadığı, önemli kararlar alabilecek yapıda olduğu, halktan toplanan vergileri kullanma yetkisine sahip olduğu ve halkın bu kararları doğrudan denetleme yetkisine sahip olmadığı, ancak bakan ve parlamentoya hesap vermekle yükümlü olduğu görülmektedir. İngiltere’de ajanslar bağlı oldukları Ticaret ve Sanayi Bakanlığı’nın yanında Hazine ve Sayıştay denetimine tabiidirler. Ayrıca merkezi yönetim kalkınma ajanslarını bölge kurulları aracılığıyla da denetlemektedir (Özer, 2010:109-112).

İtalya’da tek bir kalkınma ajansı modelinden söz etmek mümkün değildir. 1970 yılında çıkarılan bir yasayla, ortakları bölgesel yönetim, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları ve üniversiteler olan bölge kalkınma ajansları oluşturulmasına imkân tanınmıştır. 1990’larda ise AB yapısal fonlarından etkin ve verimli bir biçimde yararlanmak için yeni bir yapılanma içine girilmiş ve ulusal kalkınma ajansı oluşturulmuştur. Sviluppo Italia Ulusal Kalkınma Ajansı bölgesel şubeleri bulunan bir ajanstır. Kâr amacı güden şubelerin amacı bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesidir. Sviluppo İtalya, çeşitli bölgelerde faaliyet gösteren şirketlerin sermayelerine ortak olduğu gibi, kamu yararına çalışan ve kâr amacı gütmeyen kendi şirket gruplarını koordine etmektedir. Bu özelliklerine göre Sviluppo Italia, yatırım ve istihdamın artırılması için ulusal şirketleri destekleyen bir şirket ortağı ve kamu yaptırımlarına sahip bir holding yöneticisi olarak tanımlanabilmektedir (Özen, 2005:14-17).

Fransa’da BKA’ların çoğunlukla dernek statüsünde olduğu ve böylece özel sektöre danışmanlık hizmeti verdiği görülmektedir. Yerel yönetimler de ajans kurucusu olabildiği için, Fransa’nın idari yapısının merkezîyetçilikten âdem-i merkezîyetçi yapıya dönüşmesinde BKA’ların yardımcı olacağı düşünülmektedir (Özer, 2010:117). Fransa’daki kalkınma ajansı uygulamalarından en dikkat çekici olanı, Fransa’nın doğusunda Almanya ve İsviçre ile sınırı olan ALSACE Bölgesel Kalkınma Ajansı’dır. ALSACE Bölgesel Kalkınma Ajansı, bölgenin Paris’ten sonra Fransa’nın en gelişmiş bölgesi haline gelmesini, yatırımcıların bölgeye çekilmesini, kişi başına ihracatın ve kârın artmasını sağlamıştır (Uzay, 2005:88-89).

ABD’de bölgesel kalkınma faaliyeti 1930’lara kadar merkezi hükümet tarafından yürütülmekteydi. 1931’de BKA’nın ilk örneği olan Tennessee Valley Authority (TVA)’nin kurulmasıyla kalkınmada yetki devri süreci başlamıştır. ABD’de çok sayıda BKA bulunmaktadır. Bunun sebebi, federal yönetim yapısını gereği olarak yetkinin en küçük yerel yönetim birimlerine kadar dağıtılmasıdır. Ekonomik kalkınma faaliyetlerinin yerelden finanse edilebilmesi, ABD’de bölgesel kalkınma konusunda yerel otoritelere büyük ölçüde inisiyatif kullanma imkânı sağlamıştır (Çakmak, 2006:125).

III. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Türkiye’de, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği’nin bölgesel düzeyde uyguladığı müktesebata uyum çerçevesinde Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonu ile İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır. Bu sınıflama sonucunda; Düzey 1 olarak 12, Düzey 2 olarak 26 ve Düzey 3 olarak da 81 (il) İstatistiki Bölge Birimi tanımlanmış olup, Bakanlar Kurulu’nun 2002/4720 sayılı kararı 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır (DPT, 2002).

İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller "Düzey 3" olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak "Düzey 1" ve "Düzey 2" olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır (Bkz. Ek.1).

2002 yılında İstatistiki Bölge Birimlerinin tanımlanmasından sonra, 5449 Sayılı, “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”, 08.02.2006 tarih ve 26074 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun amacı; “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemektir”(5449, m.1)

5449 Sayılı Kanun gereği 26 Düzey-II bölgelerinin her birinde kalkınma ajansı kurulması öngörülmektedir. 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı” ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir bölgesinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kurumsal yapı oluşturulup işlevsellik kazandırıldıktan sonra, Çukurova

Kalkınma Ajansı 06.01.2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı da 13.01.2007 tarihinde resmen faaliyete açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nde Kanun, Danıştay'da da Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnameleri aleyhine açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesi'nin, Kanun hakkındaki kararının olumlu olması sonucunda kurulmuş bulunan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları Mart 2008'de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel kalmamıştır.

22 Kasım 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ile hizmet edecek sekiz kalkınma ajansı daha kurulmuştur. 25 Temmuz 2009 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 14/7/2009 tarih ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 55 ili kapsayan 16 yeni ajans kurulmuştur. Yeni kurulanlarla birlikte toplam ajans sayısı 26 olmuştur.

A. KALKINMA AJANSLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

5449 Sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun"un 5. maddesi'ne göre kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri şunlardır:

- i) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- ii) Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT'ye bildirmek,
- iii) Bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,
- iv) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve önemli görülen diğer projeleri izlemek,
- v) Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- vi) Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,
- vii) Bölgenin kaynak ve imkanlarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,
- viii) Bölgedeki iş ve yatırım imkanlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak,

- ix) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek,
- x) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, KOBİ'leri ve yeni girişimcileri desteklemek,
- xi) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak,
- xii) Bir internet sitesi oluşturarak; ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususları güncel olarak yayınlamaktır.

B. KALKINMA AJANSLARININ TEŞKİLAT YAPISI VE ÖZELLİKLERİ

5449 sayılı Kanun'a göre, kurulacak ajansın teşkilat yapısını; "kalkınma kurulu", "yönetim kurulu", "genel sekreterlik" ve "yatırım destek ofisleri" oluşturmaktadır.

Kalkınma kurulu ajansın danışma ve yönlendirme organıdır. Kurulun amacı, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmektir (5449, m.8).

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda toplam yüz üyeden oluşur. Kalkınma kurulunda, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsil edilir (BKK, 2009/15236, m.2).

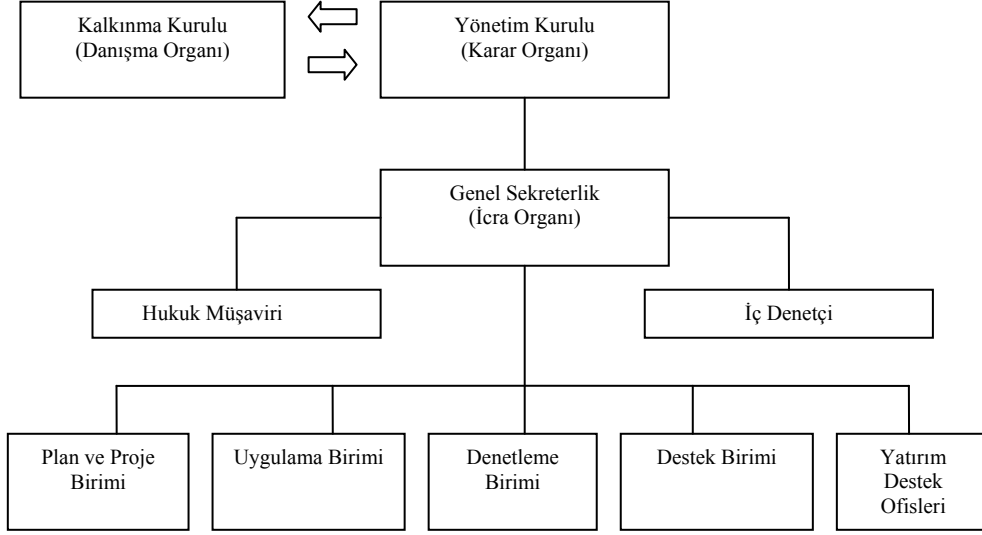
Ajansın karar alma organı yönetim kuruludur. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir (5449, m. 10).

Ajansın icra organı genel sekreterliktir. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreter olup yönetim kuruluna karşı sorumludur (5449, m.12).

Yatırım destek ofisleri ise, yatırımcılara izin ve ruhsat işlemlerinde kolaylık sağlama işlevini yerine getirmektedir. Yatırım destek ofisleri görevleri itibarıyla genel sekretere karşı sorumludur (5449, m.15).

Şekil 1'de örnek olarak Kayseri, Sivas ve Yozgat illerini kapsayan ORAN (Orta Anadolu) Kalkınma Ajansı'nın organizasyon yapısı verilmektedir.

Şekil 1: Kalkınma Ajanslarının Organizasyon Yapısı



Kaynak: ORAN Kalkınma Ajansı Organizasyon Yapısı, İnternet Adresi: <http://www.oran.org.tr/kategori/14/organizasyon-yapisi.html>, Erişim Tarihi: 13.09.2010.

Kalkınma ajanslarının koordinasyonu ve ajanslarla ilgili her türlü işlemleri yürütme görevi DPT'ye verilmiştir.

IV. KALKINMA AJANSLARININ İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

Kalkınma ajansları, idari teşkilatlanmada yer alan geleneksel örgütlenme modellerine benzememekte ve yeni bir idari örgüt çeşidi oluşturmaktadırlar. Bu yeni yapılanma, ajansların idari teşkilat içindeki konumları ve hukuki statüleri konusunda tartışmalara yol açmıştır.

Söz konusu tartışmalar genel olarak kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği, denetimleri ve özellikle de idari teşkilatlanma içindeki yerleri konularında yoğunlaşmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde, kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği, denetimleri ve merkezi idareyle olan ilişkileri üzerinde durularak idari teşkilat içindeki yerleri konusunda tespitte bulunulmaya çalışılacaktır.

A. KALKINMA AJANSLARININ TÜZEL KİŞİLİĞİ

Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği konusundaki tartışma, ajansların kuruluşunu düzenleyen 5449 sayılı Kanun'un 3. maddesinde ajansların tüzel kişiliği konusunda herhangi bir açıklama yapılmamasından kaynaklanır. Nitekim söz konusu maddenin 3. fıkrası; "Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir." şeklinde düzenlenmiş ve ajansların özel hukuk tüzel kişi mi, kamu hukuku tüzel kişisi mi oldukları belirtilmemiştir.

Anayasa'nın 123/3. maddesinde; "Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur." hükmü yer almaktadır. Özel hukuk tüzel kişileri ile kamu hukuku tüzel kişilerini birbirinden ayırmak için kamu hukuku tüzel kişilerinde bulunması gereken bazı özellikler vardır.

Kamu tüzel kişilerinin en önemli özelliği, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmalarıdır. Buradaki kanun kavramı, şekli anlamda kanun ile kanun hükmünde kararnameyi içermektedir. Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulma, kanunda belirtilen idari makam tarafından yine kanunda belirtilen usul ve şekle göre, kanunda usul ve şekil belirtilmeyen hallerde de idare hukukunun idari işlemlerin yapılmasına ilişkin kurallarına uygun olarak kamu tüzel kişiliğinin oluşturulmasıdır (Atay, 2009: 186). Kalkınma ajansları bu açıdan değerlendirildiğinde, ajansların hukuki çerçevesi 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kanun'la çizilmiş ve kanunun 3. maddesinde ajansların, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümden yola çıkarak ajansların kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulduğu görülmektedir.

- *Kamu tüzel kişilerinin kamusal yetkilerle bir başka ifadeyle üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış olmaları da bir başka önemli özellikleridir* (Gözler, 2006: 36). Anayasa Mahkemesi de 1985 yılında verdiği bir kararda; "Anayasa, kurallarına uygun olmak koşulu ile, kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde, yasama organı, herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis edebilir. İşte, "İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve İhtimai Yardım Sandığı," da bu suretle vücuda getirilmiş bir kamu kurumudur, Üyelerinin serbest irade ve inisiyatiflerinin eseri değildir. Fonksiyonları bakımından kamu gücüne dayanan bir statüye sahiptir. İşlemlerinin kapsam ve sınırı kanunla tayin ve tesbit edilmiştir. Taşıdığı bu özellikleri nedeniyle tüzelkişiliğe sahip bir kamu kurumu olduğu aşikar bulunan..." (Anayasa Mahkemesi, 28.11.1985, E: 1985/7, K: 1985/22, Akip Açıklamalı Kanun ve İhtihat Programı) diyerek kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı hallerde, yasama organının herhangi bir alanı kanunla düzenleyerek kamu hizmeti kurabileceğine,

bu şekilde kurulan kamu tüzel kişilerinin de kamu gücüne dayanacağına işaret etmiştir.

Kalkınma ajansları Kuruluş Kanunu incelendiğinde, ajansların bir takım kamusal yetkilerle donatıldıkları görülmektedir. Bunları aşağıdaki şekilde belirtebiliriz; (Koçberber, 2006: 47-48)

- Yatırımcıların tek durak ofislerine başvurusu devlet kurumlarına başvuru olarak değerlendirilecektir (5449, m.6).
- Ajans gelirleri büyük ölçüde kamu kudretine dayanan gelirlerden oluşmaktadır. Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri ve belediyelerden ajansa aktarılabilecek paylar, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılır. Süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankası'nca kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılır (5449, m.19).
- Ajanslarda kamu görevlileri de çalışabilecek ve burada geçen süreler memurlukta geçmiş gibi sayılacaktır (5449, m.18/3).
- Ajansların görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili ve bu kurumlarda gerekli bilgileri zamanında vermeye yükümlüdür (5449, m.6).
- Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı sorumludur (5449, m.1).

Ancak Kanunun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, kalkınma ajanslarının kamulaştırma yapmak ya da yaptırım uygulamak gibi önemli, üstün ve ayrıcalıklı yetkisi bulunmamaktadır.

- *Kamu tüzel kişileri düzenleme yetkisine de sahiptirler.* Bir başka ifadeyle yönetmelik, genelge, yönerge gibi düzenleyici işlemler yapabilirler. 5449 sayılı Kanun incelendiğinde düzenleyici işlem yapma yetkisinin merkezi idareye verildiği görülmektedir. Bu anlamda kalkınma ajanslarının yönetmelik çıkarma yetkileri bulunmasa da yönetmeliklerin uygulanmasına açıklık getirmek amacıyla yönerge çıkardıkları bilinmektedir.

Bu özelliklerin dışında genel olarak kamu tüzel kişilerinin sahip olduğu birçok özellik sayılabilirse de kamu tüzel kişilerinin yapılarının birbirinden farklı olması nedeniyle gösterdikleri özellikler de farklılık arz etmektedir.

Kural olarak, kamu tüzel kişilerinde istihdam edilen personel kamu görevlisi olup, tüzel kişiliğin malları da kamu malıdır. Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarını düzenleyen kanununun 18. maddesinde:

- Ajans hizmetlerinin, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütüleceği,

- Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilenlerin, kurumlarıyla olan ilişkilerinin iş akdinin yapılmasıyla son bulacağı ve bunlara verilecek ücret ile diğer malî ve sosyal hakların yapılacak iş akdi ile belirleneceği,
- Ajans personelinin, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 17/7/1964 tarihli ve 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olduğu,
- Ajans personeline ilişkin tüm ihtilafların iş mahkemelerinde görüleceği,

hükmü yer almaktadır.

Ajans personelinin iş hukuku hükümlerine tabi olması, kamu tüzel kişiliğini ortadan kaldırmayacaktır. Nitekim 5523 sayılı Kanun'la düzenlenen Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı da personel istihdamını düzenleyen 10. maddesiyle yukarıdaki düzenlemenin aynısını kabul etmiş ve söz konusu kanunun 1. maddesinde Türkiye Yatırım Destek Ve Tanıtım Ajansı'nın kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları açıkça ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi de Kalkınma Ajanslarının kuruluşunu düzenleyen Kanun'un iptali istemiyle açılan davada bu konuyla ilgili olarak şu şekilde hüküm tesis etmiştir: "Kalkınma ajansları Anayasa'nın 123. maddesinin son fıkrasına dayanılarak kurulan kamu tüzel kişileri olup, 5449 sayılı Yasa dışında özel hukuk hükümlerine göre çalıştığından, bunların hizmetinin Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden sayılmasına ve personelinin de aynı madde kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır." (Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007, E: 2006/61, K: 2007/91, 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete)

Mallarının kamu malı sayılması da kamu tüzel kişileri için ayırt edici bir unsur değildir. Zira daha önce de değindiğimiz 5523 sayılı Kanunda Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın kamu tüzel kişiliği kanunda açıkça belirtilmesine rağmen mallarının kamu malı kabul edildiğine ilişkin kanunda bir düzenleme yoktur.

Kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluş, üçüncü kişilerle olan işlemlerinde olduğu gibi birtakım işlemlerinde de özel hukuk hükümlerine tabi olabilir. Kamu tüzel kişisinin bir kısım işlemlerinin kanunun açık hükmü gereği özel hukuk hükümlerine tabi kılınması, onun kamu tüzel kişiliğini etkilemez (Atay, 2009: 187). Örneğin, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin teşebbüslerin niteliklerini düzenleyen 4/2 maddesinde, Kanun Hükmünde Kararname ile saklı tutulan hususlar dışında kamu iktisadi teşebbüslerinin özel hukuk hükümlerine tabi olduğu hükmü yer almaktadır. Aynı şekilde Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü de (320 sayılı Kanun Hükmünde Kararname m.40) kamu tüzel kişiliğine sahip fakat kanunda sayılan hususlar dışında özel hukuk hükümlerine tabi bir kuruluştur. Kamu tüzel kişilerinin üstlendik-

leri kamu hizmetlerini daha etkin ve hızlı biçimde yerine getirmek amacıyla belirli konularda özel hukuk hükümlerine tabi tutuldukları kabul edilmektedir (Uyuşmazlık Mahkemesi, 04.03.1981, E: 1981/4, K: 1981/9, 09.06.1981 tarih ve 17365 sayılı Resmi Gazete).

Anayasa Mahkemesi de 5449 sayılı Kanun aleyhine açılan iptal davasında “Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistiki Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur. Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda, kuruluş amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrılık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir.” diyerek, kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişileri olduğunu kabul etmiştir.

Günümüzde kamu hukuku- özel hukuk tüzel kişiliği ayrımı netliğini kaybetmiştir ve “kendine özgü özellikleri olan kamu tüzel kişisi”, “kamu tüzel kişilerinin statülerine yaklaştırılmış kuruluşlar”dan söz edilmektedir (Gözübüyük-Tan, 2006: 179). Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda kalkınma ajanslarının, özel hukuk tüzel kişilerine has özellikleri bulunsa da kamu tüzel kişilerinin belirgin özelliklerini taşıdıkları şüphesizdir. Kamusal özelliklerinin yoğunluğu dikkate alınarak ajansların kendine özgü nitelikleri olan kamu tüzel kişileri olduğunu söylemek mümkündür.

B. KALKINMA AJANSLARININ DENETİMİ

Bütçesi, kendine özgü kaynaklar ile genel bütçeden ayrılan ödeneklerden oluşan ajanslar, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle ve hesap vermekle yükümlüdür (5449, m.21). Kalkınma ajanslarının denetimi 5449 sayılı Kanun'un 25. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre ajanslarda iç ve dış denetim yapılacaktır.

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenip denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.

Dış denetimde; ajansın her türlü hesap ve işlemleri, Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına incelettirilerek yapılacaktır. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na sunar.

Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Ajanslarının denetlenmesinin esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na müştereken belirlenecek esas ve usullere göre yapılacaktır.

Özetle, kalkınma ajanslarının denetimi konusunda özel denetim usulü getirilmiştir. Bu durum, kalkınma ajanslarının kamu kurumu niteliğini etkilemeyecektir. Örneğin, kamu tüzel kişiliğine sahip olan Sermaye Piyasası Kurulu (SPK) ile Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) için de özel denetim usulleri öngörülmüştür ve uygulanmaktadır. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 17. maddesine göre: "İlgili Bakan, Kurulun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur". Yine 4389 sayılı Kanun'un 3/2. maddesinde BDDK'nın denetimi için öngörülen usul şöyledir: "İlgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur."

Kuruluş Kanunu'nda ajansların, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları öngörülmüştür. Nitekim uygulamada kamu tüzel kişiliğine sahip pek çok kuruluşun, daha esnek ve hızlı karar alması ve uygulayabilmesi bakımından, bu tür hükümlerden muaf kılındığı gözlenmektedir. Örneğin kamu tüzel kişiliği niteliği kanunda açıkça belirtilen Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, 5523 sayılı Kanununun 14. maddesi ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndan, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'ndan ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu'ndan muaf tutulmuştur (Tamer, 2008: 73). Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 4/3. maddesinde de, teşebbüslerin Devlet İhale Kanunu hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmadığı belirtilmiştir.

Kalkınma Ajansları Kanunu'nda, ajansların Sayıştay tarafından denetleyebileceğine ilişkin bir hüküm olmadığından ajanslar Sayıştay denetiminin kapsamı dışındadır. Ajansların, Sayıştay denetimi dışında bırakılması çok eleştirilmiştir. 5449 sayılı Kanun'da ajanslara uygulanmayacak hükümler sayılırken bunlar arasında Sayıştay Kanunu'nun yer almaması, Sayıştay'ın genel denetleme yetkisini kullanarak ajansları denetleyebileceği yönünde de yorumlanmıştır (Koçberber, 2006:49-54). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanu-

nu'nda sayılan tüm kurum ve kuruluşlar Sayıştay denetimindedir. Yukarıda örnek olarak verilen SPK ve BDDK 5436 sayılı Kanun'la 5018 sayılı Kanun kapsamına alınarak Sayıştay denetimine tabi kılınmıştır. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın mali işlemlerinin Sayıştay denetimine tabi olduğu ise kendi kuruluş kanununun 9. maddesinde belirtilmiştir. Kalkınma Ajansları Kuruluş Kanunu'nda ajansların Sayıştay denetiminde olduğuna dair bir hüküm bulunmadığı gibi 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadıkları da açıkça belirtilmiştir. Bu düzenlemeden yola çıkarak, ajansların Sayıştay denetimine tabi olmadıkları açıktır.

Kanun aleyhine açılan iptal davasında, kamusal kaynakları kullanan ajansların hesap verilebilirlik ve sağlıklı denetim açısından kamusal denetim altında olmasında kamu yararının olduğu, ajansları kamusal denetim organının denetim alanı dışına çıkartma girişimlerinin ise Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceği iddiasında bulunulmuştur. Anayasa Mahkemesi "Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre, belirli sermaye ve koşulları taşıyan ve anonim şirket şeklinde kurulan "Bağımsız Denetleme Kuruluşları", ilgili kuruluşların hesap ve işlemlerini denetleyen ve denetim sonuçlarını bir rapor halinde denetim yaptığı kuruluşlara sunan denetim organlarıdır. Ajansın dış denetiminde ajansı denetleyen bağımsız dış denetim kuruluşlarının, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı'na sunacağı, denetim sonucunda suç teşkil eden hususlarla ilgili işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı'nın, denetim sonucuna göre ajansların performansına göre değerlendirme yapma ve gerekli tedbirleri alma konusunda ise DPT Müsteşarlığı'nın yetkili olduğu öngörülmüştür. Kalkınma ajanslarının kendine özgü yapıları göz önünde bulundurulduğunda iç ve dış denetimlerinin Yasa'yla belirlenen kişi ya da kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasa'ya aykırılık görülmemiştir" hükmüyle bu düzenlemenin anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır.

Yukarıda değindiğimiz üzere, kamu tüzel kişilerinin hepsi aynı özelliklere sahip değildir. Kamu tüzel kişisi olmakla birlikte farklı özelliklere sahip olmak mümkündür. Kalkınma ajansları da kendilerine özgü özellikleri olan kurumlardır. Nitekim Yüksek Mahkeme de ajansların kendine özgü yapıları olduğunu kabul etmekte ve bu özellikleri nedeniyle yapılarına uygun düzenlemeler yapabileceklerinin altını çizmektedir.

C. İDARİ TEŞKİLAT İÇİNDEKİ YERİ

Anayasa'nın 123. maddesine göre: "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." İdarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla hiyerarşik denetim ve idari vesayet denetimi olarak iki denetim usulü öngörülmüştür. Aynı kamu tüzel kişiliği içerisindeki denetim, hiyerarşik denetim olarak adlandırılırken, vesayet denetimi farklı kamu tüzel kişileri arasında gerçekleşmektedir. Yerinden yönetimin bazı sakıncalarını gidermek için getiri-

len vesayet denetimi, idarelere tanınan özerkliği bir sonucu olarak sadece kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde kullanılır (Danıştay 1.Daire, 29.09.1995, E: 1995/194, K: 1995/197: Akip Mevzuat ve İçtihat Bankası).

Vesayet denetimi işlemler ve organlar üzerinde ortaya çıkabilir. İşlemler üzerindeki vesayet denetimi işlem yapılmadan önce ortaya çıkabileceği gibi genellikle işlem yapıldıktan sonra ortaya çıkar. Bu denetim iptal, onama, değiştirerek onama ve işlemin uygulanmasını geciktirme şeklinde ortaya çıkabilir. Ancak hiyerarşik denetimdeki nasıl işlem yapılması gerektiği hususunda emir ve talimat verme yetkisi, vesayet denetiminde söz konusu değildir. Dolayısıyla hiyerarşik denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içerirken vesayet denetimi sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır (Gözübüyük, 2008: 366-369; Gözübüyük-Tan, 2001: 153-156; Gözler, 2006:297-299).

Kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindekini yerini belirlemek için önce yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim içinde yer alıp almadığını, bu yönetimlerin kendi kurallarına göre belirlemek gerekir.

5449 sayılı Kanun incelendiğinde görülmektedir ki kalkınma ajansları merkezden yönetim içerisinde değerlendirilemez. Merkezden yönetim; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Merkez teşkilatında Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlıklar ile merkeze yardımcı kuruluşlar yer almaktadır. Taşra teşkilatı ise iki bölümde toplanabilir. Bunlardan ilki 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme uyarınca, ülke illere, iller ilçeler, ilçeler de bucaklara ayrılır (5449, m.1). İkincisi ise Anayasa'nın 126/3. maddesinde düzenlenen bölge kuruluşlarıdır.

Bu açıklamalar doğrultusunda ajansların merkezin taşra birimleri olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira merkezin taşra birimi olarak örgütlenmiş olsalar, merkezin hiyerarşik denetimi altında bulunmaları gerekirdi. Oysa açıklandığı üzere ajanslar, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine tabi değildirler. Devlet Planlama Teşkilatı, ajansların koordinasyonunu sağlamakla görevli olup özellikle bütçe konusunda belirgin bir denetim yetkisi kullanmaktadır. Burada sözü edilen denetim vesayet denetimidir. Ajanslar üzerinde vesayet denetiminin bulunması idarenin bütünlüğünü sağlamaktadır. Bu düzenlemelerden ajansların, merkezi idarenin taşra birimi olmadıkları anlaşılmaktadır.

Kalkınma ajansları birden çok ili içine alacak şekilde bölgesel yönetim olarak kuruldukları gerekçesiyle çok fazla tartışılmıştır. Nitekim Anayasa'nın 126/3. maddesinde "Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır. Burada kastedilen bölgesel yönetim, birden çok ili içine alacak şekilde oluşturulan ve devlet tüzel kişiliği içinde yer alıp kendine ait ayrı tüzel kişiliği bulunmayan bir

teşkilattır. Oysa kalkınma ajanslarının merkezi idareye bağlı olmadığı, merkezi idarenin hiyerarşik denetiminde olmadığı görülmektedir.

Ajanlarının yerinden yönetim birimleri olup olmadığı incelenecek olursa, bilindiği üzere yerinden yönetim; yer bakımından yerinden yönetim (mahalli idareler) ve hizmet bakımından yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mahalli idareler ve özellikleri de Anayasa'nın 127. maddesinde hükme bağlanmıştır: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Bu maddeden anlaşılmaktadır ki kalkınma ajansları mahalli idare değildir. Çünkü ne kuruldukları bölgedeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulmuşlar ne de karar organları o bölgedeki seçmenlerin oyu ile iş başına gelmiştir.

Kalkınma ajanslarının hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilip edilemeyeceği hususuna gelince, bu noktada önce hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ne olduğuna ve özelliklerine kısaca değinmekte ve ona göre bir değerlendirme yapmakta fayda vardır.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, Anayasanın 123. maddesinde yer alan yerinden yönetim ilkesinin belli kamu hizmetlerinin yürütülmesi anlamında kullanılması sonucu oluşur. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında coğrafi bir sınırlama değil, sunulan hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık özelliği dolayısıyla ayrı bir kamu tüzel kişilik tanınarak devlet ve mahalli idareler dışında örgütlenmesi söz konusudur. Bu kuruluşlar, bazıları anayasada açıkça düzenlenmiş, bazıları kanunla, bazıları da devlet ya da mahalli idarelerce kurulmuş, devlet ya da kendisini kuran mahalli idarenin tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, bütçesi ve personeli bulunan, hiyerarşik denetimin dışında olan ancak idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince vesayet denetimine tabi olan, teknik ve uzmanlık gerektiren belirli bir alanda faaliyet gösteren kamu tüzel kişileridir (Atay, 2009: 349- 350).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşu kavramı, hukuki açıdan aralarında önemli farklılıklar bulunan kuruluşları kapsayan esnek bir kavram olduğu için tanımı yapılırken zorluk çekilmektedir. Bu nedenle de negatif tanımlama yoluna gidilerek, devlet, yerel idareler ve düzenleyici denetleyici kurumlar/kurullar dışında kalan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır (Gözübüyük- Tan, 2001: 281; Atay, 2009:350).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış, faaliyet alanları oldukça geniş ve çeşitlilik arz eden kurumlardır. Ticari ve sınaî alanda faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet veren kuruluşlar da bulunmaktadır. Söz konusu kurumlar genel müdürlük, başkanlık, enstitü, kurum, kurul, oda, ofis ve merkez gibi çeşitli isimler altında örgütlenmiştir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özelliklerini şu şekilde özetleyebiliriz (Atay, 2009: 284; Gözübüyük-Tan, 2001, 280- 285; Gözler, 2006: 87- 88; Gözübüyük, 2008: 160-161):

- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Özerklikleri olmakla birlikte özerkliklerinin yoğunluğu hepsinde aynı ölçüde değildir.
- Özerk olmalarının sonucu olarak merkezi yönetimin hiyerarşik denetimine tabi değildirler. Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlamanın aracı olarak merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidirler.
- Kendilerine ait bütçeleri, malvarlıkları ve personeli vardır. İdari, mali personel açısından özerklikleri hepsinde farklı ölçüdedir.
- Görevlerini kendi karar organları aracılığıyla yerine getirirler.
- Hizmet yerinden yönetim kuruluşları coğrafi bakımdan sınırsızken konu bakımından sınırlıdır. Belirli bir kamu hizmeti görmek üzere örgütlenmiş olup sadece uzmanlık alanları ile sınırlı karar alabilirler. Buna ihtisas (specialite) ilkesi denir.
- Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır, genellikle tek amaçlı örgütlerdir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, faaliyet konuları, işleyiş biçimleri, yönetim yapıları ve yetkilerinin niteliği bakımından birbirinden farklı özelliklere sahiptirler. Ancak kanaatimizce en ayırt edici özellikleri merkezi idarenin vesayet denetimine tabi, mal ve hizmet üreten kamu tüzel kişileri olmalarıdır.

Bu bağlamda kalkınma ajanslarının merkezi idarenin vesayet denetiminde oldukları yukarıda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. O halde ajansların **kamu hizmeti görüp görmedikleri hususunun** tespiti ön plana çıkmaktadır.

Kamu hizmeti kavramı, önemli bir kavram olmasına, Anayasa, kanun ve yargı kararlarında sık sık kullanılmasına rağmen bu kavramın üzerinde anlaşmaya varılan tek bir tanımı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu nedenle de kamu hizmeti konusunda yasama organının iradesine bakmak ve hizmeti siyasal tercihe göre nitelendirmek gerekir. Daha önce de değinilen Anayasa Mahkemesi'nin 1985 tarihli kararında, Yüksek Mahkeme bu durumu; "Anayasa, kurallarına uygun olmak koşulu ile kamusal ihtiyaçların gerekli kıldığı halde, yasama organı, herhangi bir alanı yasal statü içine alarak bir kamu hizmeti tesis edebilir." Şeklinde izah etmiştir. O halde, bir hizmetin kamu hizmeti olarak düzenlenmesinde asli yetki, yasama organına ait olup, yasama organı, Anayasa'ya aykırı olmayacak şekilde bir hizmeti ile kanun ile kamu hizmeti olarak tesis edebilir (Gözübüyük- Tan, 2001: 541-548; Atay, 2009:588-590;

Karahanoğulları, 2002: 256; Erol, 1999:12; Günday, 2003:298; Özay, 2004:184). Diğer taraftan bir hizmetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesinde, birçok özellik sayılmasına rağmen, genel olarak kabul edilen iki zorunlu özellik vardır: Bunlardan ilki, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olmasıdır. İkincisi ise, hizmetin devlet ya da kamu tüzel kişilerince veya onların sıkı gözetimi ve denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerince yürütülmesidir (Gözler, 2006:2002-203; Gözübüyük, 2008: 294-295).

Anayasa'nın 166. maddesine göre: "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir." Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, planlama hizmetini Anayasa'da açıkça düzenlenmiş bir kamu hizmeti olup, bu hizmeti yürütmek ve bunun için gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı kurulmuştur. Devlet yüklediği kamu hizmetlerini bizzat yerine getirebileceği gibi bu hizmetler kamu tüzel kişilerince ya da devlet ve kamu tüzel kişilerinin sıkı gözetimi ve denetimi altında özel kişilerce de yerine getirilebilir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken temel iki ilke vardır:

1. Özel-kamu tüm kalkınma girişimlerinin ulusal kalkınma planına göre gerçekleştirilmesi
2. Planlamanın ve bunun eşgüdümünün Devlet tarafından yerine getirilmesidir.

O halde yasama organı, Anayasa'yla devlete verilen ekonomi ve sosyal görev ve amaçlarını gerçekleştirmek için, ulusal ekonominin, ulusal ve bölgesel planlamanın ve kalkınmanın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak anayasal sınırlar içinde düzenlemeler yapabileceği gibi bunları değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkilidir. Bir başka ifadeyle bu amaç doğrultusunda yeni teşkilat kurabileceği gibi mevcut teşkilatı değiştirebilir ya da kaldırabilir. 5449 sayılı Kanun'un 1. maddesi incelendiğinde de kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla yeni ve kendine özgü bir yapı oluşturulmasının, Anayasa'nın 166. maddesi uyarınca Devlet'e verilen planlama görevi gereği, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, teşkilat kurmaya yönelik olduğu anlaşılmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007, E: 2006/61, K: 2007/91, 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete).

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı'nın sorumlu olması da planlama ve eşgüdümün Devlet tarafından yerine getirildiğini açıkça göstermektedir.

Bu açıklamalar doğrultusunda kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin, kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı bir hizmet olduğu kuşkusuzdur. Ajansların

kamu tüzel kişiliği de göz önüne alınırsa, hizmet bir kamu tüzel kişisi tarafından yürütülmektedir. Kamu hizmetlerinin zorunlu iki unsuru da ajanslarda kendini bulduğundan, ajansların yürüttüğü hizmet bir kamu hizmetidir.

5449 sayılı Kanunla ajanslara verilen görev ve yetkilerin hemen hepsi, bölgenin sosyo-ekonomik yönde gelişmesini sağlamaya yöneliktir. Bu bağlamda ajansların faaliyet sınırları içindeki yerlerde sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlayıcı planlama hizmetinde bulunduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu hizmet ulusal değil de ekonomik özellikleri bakımından benzerlik gösteren illeri bir araya getirecek şekilde bölgesel olarak yürütülmektedir. Bir başka ifadeyle kalkınma ajanslarının oluşturdukları bölgesel yapı, idari teşkilat açısından yapılan bir ayırım değil, sundukları ekonomik hizmetin gerektirdiği bir yapılanmadır.

Yapılan açıklamalar sonucu ulaştığımız kanaat, kalkınma ajanslarının, idari anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmelelerinin uygun olacağı yönündedir. Nitekim söz konusu kuruluşlar üzerinde vesayet yetkisi kullanılmaktadır ve ekonomik anlamda hizmet üreten birimler oldukları düşünülmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de kalkınma ajanslarının uygulanmasına 5449 sayılı Kanun’la başlanmıştır. Bu süreçte kalkınma ajanslarının Türk idari teşkilatı içindeki yerinin belirsizliği tartışma ve eleştirilere neden olmuştur. Söz konusu Kanun’la birlikte ajansların mevcut idari teşkilat yapısına aykırılık teşkil ettiği ve bu nedenle Anayasa’ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Bu nedenle çalışmada, ajansların idari teşkilat içindeki yeri belirlenmeye çalışılmıştır. Söz konusu tespit yapılırken, ajansların tüzel kişiliğinin niteliği, denetimleri, gördükleri hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı ve merkezi idareyle olan ilişkileri üzerinde durulmuştur.

Ajansların tüzel kişiliğe sahip oldukları, Kuruluş Kanunu’nun 3. maddesinde belirtilmiş ancak kamu tüzel kişiliği mi özel hukuk tüzel kişiliği mi olduğu konusunda açıklama yapılmamıştır. Ajansların yapısı değerlendirildiğinde kamu tüzel kişilerinin en önemli özelliklerini taşıdıkları görülmektedir. Genel çerçevelerinin 5449 sayılı Kanun’la çizilmesi, söz konusu kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaları, bazı kamusal yetkilerle donatılmaları, Anayasa’da düzenlenen kalkınma görevine hizmet etmeleri, gelirlerinin bir kısmının kamu kaynaklarından oluşması ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabi olmaları ajansların kamu tüzel kişisi olarak kabulünü desteklemektedir. Kuruluş Kanunu dışındaki işlemlerinde özel hukuka tabi olmaları, personelinin iş sözleşmesi ile istihdam edilmesi, mallarının kamu malı sayılmaması gibi düzenlemelerin ise kamu tüzel kişiliğini etkilemediklerini söylemek mümkündür. Bu özellikleri itibariyle kalkınma ajansları, kendine özgü nitelikleri olan kamu tüzel kişileridir.

Ajansların denetimi konusunda da iç ve dış denetim olmak üzere özel denetim usulü öngörülmüştür. Kuruluş Kanunu'nda ajansların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olmadıkları öngörülmüş olmakla birlikte, Sayıştay denetimine konusunda bir düzenleme yoktur. Esnek bir yapıya kavuşturulmaları ve böylece daha hızlı karar alıp uygulamaları amacıyla, ajansların söz konusu kanunların kapsamı dışında bırakılmış oldukları görülmektedir. Ajansların eleştirildiği diğer bir husus da Sayıştay denetimi dışında bırakılmış olmalarıdır. Ancak kamu tüzel kişiliğine sahip olup Sayıştay denetimi dışında bırakılan başka kurumlar da mevcuttur. Ajanslar üzerinde Sayıştay denetiminin bulunmaması, onun yerine özel denetim usulleri öngörülmesi, kendilerine özgü yapıları dikkate alındığında Anayasa'ya aykırılık teşkil etmemektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki görüşü de aynı yöndedir.

Ajansların; kamu tüzel kişileri olması, merkezi idarenin hiyerarşik değil de vesayet denetimine tabi olmaları, yüklendikleri hizmetin Anayasa'da açıkça düzenlenen kalkınma hizmeti bir diğer ifadeyle bir kamu hizmeti olması, kalkınmanın ulusal kalkınma planına uygun olması ve ulusal düzeyde koordinasyonlarından Devlet Planlama Teşkilatı'nın sorumlu olması, sonucu ulaştığımız kanaat, kalkınma ajanslarının, idari anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak kabul edilmelerinin uygun olacağı yönündedir. Özetle; kalkınma ajanslarının çeşitli ülkelerdeki yasal statülerine dair Tablo-1'deki ayırım dikkate alındığında Türkiye'de kalkınma ajansları, özgün yasal kişiliğe sahip kamu kurumları olarak konumlandırılmalıdır.

EK:

1. Düzey	2. Düzey	3. Düzey	1. Düzey	2. Düzey	3. Düzey
TR Türkiye					
TR1 İstanbul	TR10 İstanbul	TR100 İstanbul	TR8 Batı	TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın)	TR811 Zonguldak TR812 Karabük TR813 Bartın
TR2 Batı Marmara	TR21 (Tekirdağ, Edirne, Kırklareli) TR22 (Balıkesir, Çanakkale)	TR211 Tekirdağ TR212 Edirne TR213 Kırklareli TR221 Balıkesir TR222 Çanakkale	Karadeniz	TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop) TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya)	TR821 Kastamonu TR822 Çankırı TR823 Sinop TR831 Samsun TR832 Tokat TR833 Çorum TR834 Amasya
TR3 Ege	TR31 (İzmir) TR32 (Aydın, Denizli, Muğla) TR33 (Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak)	TR310 İzmir TR321 Aydın TR322 Denizli TR323 Muğla TR331 Manisa TR332 Afyonkarahisar TR333 Kütahya TR334 Uşak	TR9 Doğu Karadeniz	TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane)	TR901 Trabzon TR902 Ordu TR903 Giresun TR904 Rize TR905 Artvin TR906 Gümüşhane
TR4 Doğu Marmara	TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik) TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova)	TR411 Bursa TR412 Eskişehir TR413 Bilecik TR421 Kocaeli TR422 Sakarya TR423 Düzce TR424 Bolu TR425 Yalova	TRA Kuzeydoğu Anadolu	TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt) TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan)	TRA11 Erzurum TRA12 Erzincan TRA13 Bayburt TRA21 Ağrı TRA22 Kars TRA23 Iğdır TRA24 Ardahan
TR5 Batı Anadolu	TR51 (Ankara) TR52 (Konya, Karaman)	TR510 Ankara TR521 Konya TR522 Karaman	TRB Ortadoğu Anadolu	TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli) TRB2 (Van, Muş, Bilecik, Hakkari)	TRB11 Malatya TRB12 Elazığ TRB13 Bingöl TRB14 Tunceli TRB21 Van TRB22 Muş TRB23 Bilecik TRB24 Hakkari
TR6 Akdeniz	TR61 (Antalya, Isparta, Burdur) TR62 (Adana, Mersin) TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye)	TR611 Antalya TR612 Isparta TR613 Burdur TR621 Adana TR622 Mersin TR631 Hatay TR632 Kahramanmaraş TR633 Osmaniye	TRC Güneydoğu Anadolu	TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis) TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Sirt)	TRC11 Gaziantep TRC12 Adıyaman TRC13 Kilis TRC21 Şanlıurfa TRC22 Diyarbakır TRC31 Mardin TRC32 Batman TRC33 Şırnak TRC34 Sirt
TR7 Orta Anadolu	TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir) TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat)	TR711 Kırıkkale TR712 Aksaray TR713 Niğde TR714 Nevşehir TR715 Kırşehir TR721 Kayseri TR722 Sivas TR723 Yozgat	Top	12	26
					81

KAYNAKÇA

- ATAY, Ender Ethem; (2009), **İdare Hukuku**, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1007s.
- ÇAKMAK, Erol; (2006), **Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 211s.
- DANIŞTAY 1.DAİRE, 29.09.1995, E: 1995/194, K: 1995/197: Akip Mevzuat ve İçtihat Bankası
- DEMİRCİ, Aytül Güneşer; (2005), “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen: Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, ss. 181-195.
- DPT; (2000), **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara.
- DPT; (2002), **İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması**, İnternet Adresi: <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/biid/ibbs.html>, Erişim Tarihi: 13.09.2010.
- EURADA; (1999), **Creation, Development and Management of RDA's: Does It Have To Be So Difficult?**, Bruxelles, 162s.
- GÖZLER, Kemal; (2006), **İdare Hukukuna Giriş**, Güncelleştirilmiş 5. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 352s.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref ve Turgut TAN; (2001), **İdare Hukuku C:1, Genel Esaslar**, Güncelleştirilmiş 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1119s.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref; (2008), **Yönetim Hukuku**, Güncelleştirilmiş 26. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 523s.
- GÜNDAY, Metin; (2003), **İdare Hukuku**, 8. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara, 580s.
- HALKIER, Henrik; Mike Danson ve Charlotte Damborg; (1998), **Regional Development Agencies in Europe**, Jessica Kingsley Publishing, UK, 373s.
- HUGHES, James T.; (1998), “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”, **Urban Studies**, Vol. 35, No:4, ss. 615-626.
- KARAHANOĞULLARI, Onur; (2002), **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 415s.
- KOÇBERBER, Seyit; (Nisan- Haziran 2006), “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, 61, ss. 37-55.
- ÖZAY, İl Han; (2004), **Günüşığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1035s.

- ÖZEN, Pınar; (2005), **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV Yayınları, İnternet Adresi:http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgesel_kalkinmabilginotu.pdf, Erişim Tarihi: 10.09.2010.
- ÖZER, Yunus Emre; (2010), **Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri**, Ekin Kitabevi, Bursa, 320s.
- RESMİ GAZETE, Anayasa Mahkemesi, 28.11.1985, E: 1985/7, K: 1985/22, Akip Açıklamalı Kanun ve İçtihat Programı
- RESMİ GAZETE, Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007, E: 2006/61, K: 2007/91, 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete
- RESMİ GAZETE, Bakanlar Kurulu Kararı, (2009/15236): Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar, 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete.
- RESMİ GAZETE, Uyuşmazlık Mahkemesi, 04.03.1981, E: 1981/4, K: 1981/9, 09.06.1981 tarih ve 17365 sayılı Resmi Gazete
- ROBERTS, Peter W. ve Greg LLOYD; (2000), “Regional Development Agencies in England: New Strategic Regional Planning Issues?”, **Regional Studies**, 34(1), ss. 75-79.
- TAMER, Ahmet; (2008), **Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri**, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: DPT: 2757.
- UZAY, Nispet; (2005), **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 148s.
- WORLDBANK, “The Role of Local Economic Development Agencies (LEDA)”, İnternet Adresi: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html, Erişim Tarihi: 10.09.2010.