



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**KUZEYDOĞU ANADOLU**

**KALKINMA AJANSI**

**2015 YILI**

**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016



## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	6
7.	EKLER.....	16



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre hazırlamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilanço yıl sonlarında, Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu ve Mizan ise aylık dönemler halinde muhasebe tarafından üretilmektedir. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu üçer aylık dönemler itibariyle Kurum'un internet sitesinde yayımlanmaktadır. Mizanlar ise üçer aylık dönemler itibariyle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi içinde yer alan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Uygulaması bölümüne girilmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 22'nci ve devamı maddelerine göre bütçe taslağı çalışma programı ile birlikte Ağustos ayında Yönetim Kuruluna sunulmakta ve Yönetim Kurulu tarafından kabul edildikten sonra Eylül ayında Kalkınma Bakanlığına gönderilmekte, Bakanlık da Aralık ayında bütçe ile ilgili görüşünü bildirmektedir.

Ajansın 2015 yılı bütçe uygulama sonuçları aşağıdaki gibidir: Ajansının 2015 yılı gider bütçesi gerçekleşmesi 17.835.206,19-TL olmuştur. Bunun 6.038.958,57-TL'lik kısmı (toplam giderin yaklaşık %33,86'sı) Genel Hizmetler için; 8.795.845,20-TL'lik kısmı (bütçenin yaklaşık %.49,32'si) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için kullanılmıştır.

**Tablo 1: Bütçe Gideri Uygulama Sonuçları**

GİDER KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (A) (TL)	2015 YILI BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (B) (TL)	ORAN (%) (B/A)	GİDER KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN BÜTÇE İÇİNDEKİ ORANI (%)	
<b>1.GENEL HİZMETLER</b>	<b>12.200.000,00</b>	<b>6.038.958,57</b>	<b>49,49</b>	<b>33,86</b>	
1.1.Genel Yönetim Hizmetleri	8.805.000,00	5.318.850,10	<b>60,40</b>	<b>29,82</b>	
1.2.İzleme Değerlendirme	175.000,00	9.137,04	<b>5,22</b>	<b>0,05</b>	
1.3.PLAN, PROGRAM Ve PROJE HİZMETLERİ	400.000,00	276.553,95	<b>69,13</b>	<b>1,55</b>	
1.4.Araştırma Ve Geliştirme	395.000,00	81.970,29	<b>20,75</b>	<b>0,46</b>	
1.5.Tanıtım Ve Eğitim Hizmetleri	825.000,00	352.447,19	<b>42,72</b>	<b>1,98</b>	
1.5. Yedek Ödenek	1.600.000,00				
<b>2..Proje Ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri</b>	<b>22.360.000,00</b>	<b>8.795.845,20</b>	<b>39,33</b>	<b>49,32</b>	

## T.C. Sayıştay Başkanlığı

2.1.Doğrudan Finansman Destekleri	800.000,00	458.160,15	57,27	2,57
2.2. Mali Destek Programları	15.250.000,00	6.929.396,06	37,90	38,85
2.3. GÜdümlü Proje Desteđi	6.000.000,00	1.125.000,00	18,75	6,31
2.4. Teknik Destekler	310.000,00	283.288,99	91,38	1,59
<b>3. Cazibe Merkezlerini Des.Programı</b>	<b>57.124.000,00</b>	<b>3.000.402,42</b>	<b>5,25</b>	<b>16,82</b>
<b>Toplam</b>	<b>91.684.000,00</b>	<b>17.835.206,19</b>	<b>19,45</b>	<b>100</b>

Ajansın 2015 yılı gelir bütçesi 24.777.216,03-TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıntısı aşağıda yer alan tabloda görülen bu tutarın 16.936.513,00-TL'si (%68,35'i) Ajans'a merkezi yönetim bütçesinden aktarılan pay, 888.443,51-TL'si (%3,5'i) mahalli idarelerden aktarılan tutar olarak gerçekleşmiştir.

**Tablo 2: Bütçe Geliri Uygulama Sonuçları**

GELİR KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (TL)	2015 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI %
1.Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılabacak Paylar	17.000.000,00	16.936.513,00	99,62
2.İl Özel İdarelerinden Aktarılabacak Paylar	388.338,59	388.338,59	100
3.Belediyelerden Aktarılabacak Paylar	1.115.057,03	500.104,92	44,85
4.Sanayi Ve Ticaret Odalarından Aktarılabacak Paylar	58.134,56	68.871,09	118,00
5.Avrupa Birliđi Ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar	50.000,00	31.834,03	63,00
6.Faaliyet Gelirleri	750.000,00	1.445.590,04	192,74
7.Bağış Ve Yardımlar (C.M.D.P)	57.124.000,00	4.666.259,83	8,16
8.Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar	2.000.000,00	739.704,53	36,98
9.Bir Önceki Yılda Devreden Gelirler*	13.198.469,82		
<b>Toplam</b>	<b>91.684.000,00</b>	<b>24.777.216,03</b>	<b>27,02</b>

(\* ) Ajansın önceki yıllardan devreden banka nakit mevcudu

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar” ın 5’inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Yevmiye defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı
- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilecektir.

## **2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

## **3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU**

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

## **4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası

denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

Bu hususlarla ilgili denetim sonucunda denetim görüşü oluşturmak üzere yeterli ve uygun denetim kanıtı elde edilmiştir.



## **5. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)'nın 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### BULGU 1: Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması

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

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

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

...

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

... " denilmektedir.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu "2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararınının 3'üncü maddesinde;

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

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6825	8400
Çalışma Birimi Başkanı	4725	6300
İç Denetçi	4725	6300

<i>Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel</i>	4725	6300
<i>Uzman Personel</i>	3850	4950
<i>Destek Personeli</i>	2100	2700

denilmekte olup 4'üncü maddesinde de;

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

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

Aynı Kararın 7'nci maddesinde ise aynen:

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

Kaldı ki, Kalkınma Bakanlığının Ağustos 2014 yılında hazırlayarak tüm ajanslara gönderdiği 2015 Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esaslarının, ücret, mali, sosyal haklar ve gündeliklerin düzenlendiği “Kurumsallaşma” başlıklı 3'üncü bölümünde;

“28.05.2014 YPK Kararının 7. maddesi uyarınca, kalkınma ajanslarında 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilmiş personele Yönetim Kurullarınca ajans personeline her ne ad altında olursa olsun yapılacak ödemelerin (ücret, performans ödemesi, ikramiye vb.) yıllık toplamı YPK kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçemez.” denilerek üst limite uyulması teyit edilmiştir.

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ek olarak “ilave tediye” ödemesi yapıldığı, bu ödemeler ile birlikte ücretlerin 12 aylık toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Ajans personeline Yüksek Planlama Kurulu kararlarını ortadan kaldıracak şekilde ödeme yapılması 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 18’inci maddesindeki düzenlemeye açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Ajans personeline yapılan tediye ödemelerinin yapılmaması noktasında 5 yıllık yasal zamanaşımı süresinin son aşamasına kadar beklendiği ancak farklı ilk derece mahkemelerince işçi lehine verilen yargı kararlarının Yargıtay’ın farklı Hukuk Dairelerince onanmasını müteakip açılan ve açılması muhtemel yeni davaların her birinin Ajans aleyhine doğuracağı yüksek miktardaki ek maliyetin ( yargılama masrafı, vekalet ücreti, gecikme faizi vs.) önlenmesi amacıyla, T.C. Kalkınma Bakanlığı tarafından Türkiye’deki kalkınma ajanslarına gönderilen ve T.C. Sayıştay Başkanlığı’nın ilgili raporunda atıf yapılan Yüksek Planlama Kurulu kararına ve Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esasları’ndan daha güncel tarihli olan 08/10/2014 tarihli, 44489265045.004322 sayılı ve “Tediye Ödemeleri Hk.” konulu resmi yazıya istinaden Ajans Yönetim Kurulu tarafından ödemelerin gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 18’inci maddesi uyarınca Ajans genel sekreteri ile diğer personel iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Kesinleşen Yargıtay kararları gereğince 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında istihdam edilen ajans genel sekreteri ile diğer personel 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yer almakta ve ilave tediye almaktadır. Ayrıca Ajans personeli 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında yer almaktadır.

Ajans personeline yapılan ödemeler 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince yapılmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bulgumuzda da açıkça belirtildiği üzere 28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu Yüksek Planlama Kurulu kararında; Kalkınma Ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Ajans personeline yapılan ödemelerin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince olması ve sayılan bu mevzuattaki hükümler (ajans personeline tanınan ikramiye ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.) Yüksek Planlama Kurulu Kararında belirlenen alt ve üst limitlerin uygulanabilirliğinin ortadan kaldırmaktadır. Çünkü Yüksek Planlama Kurulu Kararı diğer mevzuatların uygulanmasını önleyememekte ve mevzuat gereği yapılmak zorunda olunan diğer ödemeler ile birlikte (ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.) Kurul tarafından belirlenen alt ve üst limitler aşılmaktadır.

Dolayısıyla bu durumun ortadan kaldırılması için YPK kararının yukarıda sayılan mevzuatlarda ajans personeline tanınan hakları da kapsayacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## **BULGU 2: İç Denetçi İstihdam Edilememesi**

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gereği Ajansın bir iç denetçi istihdam etmesi gerekmektedir. Bu hükme rağmen, Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı'nda iç denetçi istihdam edilmediği görülmüştür.

5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde; “*Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.*” hükümleri yer almaktadır.

Aynı Kanun'un denetimi düzenleyen 25'inci maddesinde; “*Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.*” denilmiştir.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında; “*İç denetçi, Genel Sekreter aracılığıyla, altı aylık raporu Yönetim Kuruluna, yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar. Genel Sekreter bu raporlara görüşlerini ekleyerek altı aylık raporu Yönetim Kuruluna ve yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar.*” hükmü yer almaktadır.

Ajansın hesap ve işlemlerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin bir iç denetim raporunun mevzuatın öngördüğü şekilde atanmış iç denetçiler tarafından hazırlanması kurum açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu raporun Ajansın karar organı olan Yönetim Kuruluna sunulması yine aynı şekilde Kalkınma Kurulunda görüşülmesi sonuçları bakımından önemlidir.

Ajans Yönetim Kurulu tarafından iç denetçi istihdamına ilişkin olarak Ajansın kuruluşundan bu güne kadar olan süreçte bir karar alınmamıştır. Böyle bir karar olmadığı için iç denetçi alımına yönelik ilana çıkmamış sonuç olarak da bu güne kadar iç denetçi kadrosuna herhangi bir atama yapılmamıştır.

Kalkınma ajanslarının kendi iç kontrol mekanizmalarının temelini oluşturan risk odaklı denetim plan ve programı ile iç denetim rehberi gibi yasal düzenlemeler oluşturulmasına rağmen Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı'nda iç denetçi istihdam

edilmemesi Ajansın iç kontrol sistemini olumsuz etkilediği gibi, hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına da yol açmaktadır.

***Kamu idaresi cevabında;*** Ajans Genel Sekreterinin teklifi ile 21 Eylül 2010 tarihli Yönetim Kurulunda konunun görüşüldüğü ancak kararın olumsuz olması nedeniyle iç denetçi istihdam edilmediği belirtilmiş ayrıca iç denetçi olabilmek için mevzuatta aranan kriterler, 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun ile getirilen yeni ücret politikası gibi nedenlerle iç denetçi istihdamının zorlaştığı ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak*** 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 18 ve 25'inci maddeleri Ajansta iç denetçi istihdamını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu hükümler emredici olmakla beraber idareye bu hükümlerin gereğini yerine getirmek bakımından takdire yer vermemektedir. İç denetçi istihdamını sağlamak üzere iç denetçilik kadrosu için ilana çıkılablmesinin temel şartı Yönetim Kurulunun bu yönde karar almasıdır. Ancak Ajans Yönetim Kurulu tarafından böyle bir karar alınmamıştır.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında; "İç denetçi, Genel Sekreter aracılığıyla, altı aylık raporu Yönetim Kuruluna, yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar. Genel Sekreter bu raporlara görüşlerini ekleyerek altı aylık raporu Yönetim Kuruluna ve yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar." hükmü yer almaktadır.

Ajansın hesap ve işlemlerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin bir iç denetim raporunun mevzuatın öngördüğü şekilde atanmış iç denetçiler tarafından hazırlanması kurum açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu raporun Ajansın karar organı olan Yönetim Kuruluna sunulması yine aynı şekilde Kalkınma Kurulunda görüşülmesi sonuçları bakımından önemlidir.

Her ne kadar Ajans tarafından iç denetçi olabilmek için mevzuatta aranan kriterlerin iç denetçi istihdamını zorlaştırdığı ifade edilse de iç denetçi istihdamına yönelik Yönetim Kurulu kararı alınmadığından ve dolayısıyla ilana çıkmadığından söz konusu kriterleri karşılayan başvuruların olup olmadığı bilinmemektedir.

Ajansın iç denetçi istihdam edebilmesi için ilgili mevzuatta aranan kriterler ve 666 sayılı KHK ve 6495 sayılı Kanun ile getirilen yeni ücret politikası gibi konuların iyileştirilmesi ve istihdamı kolaylaştırıcı düzenlemelerin yapılması kaçınılmazdır. İç denetçi

ihtiyacının karşılanması için Yönetim Kurulu kararı alınarak gerekli çalışmaların başlatılması gerekir.

### **BULGU 3: Personel Hizmet Sözleşmelerinin "Net Tutar" Üzerinden Yapılması Nedeniyle Gelir Vergisinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi**

Kurum çalışanları ile idare arasında yapılan hizmet sözleşmelerinin net tutar üzerinden imzalandığı ve bunun sonucunda, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresi üzerinde kaldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın vergi ödevini düzenleyen 73'üncü maddesinde;

*“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*

*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*

*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*

*Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”* denilmektedir.

Anayasanın 73'üncü maddesi herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğunu, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağını ifade etmektedir. Herkes, malî gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması ancak kanun ile mümkündür.

Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarının düzenlendiği 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinde personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının alt ve üst limitlerinin Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği belirtilmiştir. Bu yetkiye istinaden YPK'nın 28.05.2014 tarih ve 2014/8 no'lu kararında ajans personeline ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri “net” olarak belirlenmiştir.

YPK'nın, ücretlerin alt ve üst limitlerini “net” olarak belirleyen kararı vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasına ve yukarıda belirtilen Anayasa hükümleriyle de çelişen bir duruma neden olmuştur.



2015 yılında düzenlenen maaş bordroları incelendiğinde; çalışanların gelir vergisi matrahının artışı nedeniyle daha yüksek vergi dilimine girdiği durumda verginin artmasından dolayı ücretlerinde düşüş meydana gelmesi gerekirken, imzalanan hizmet sözleşmelerinde ücretlerin net tutar olarak belirtilmesi sebebiyle ödenen brüt ücretler artırıldığı ve personele ödenen ücretin sabit kaldığı görülmektedir.

Brüt tutar üzerinden bağtlanan diğer çalışanların ücretleri gelir vergisi dilimi yükselmesi nedeniyle (ödedikleri daha fazla gelir vergisi nedeniyle) yılsonuna doğru azalırken, Ajans çalışanları ile net tutar üzerinden sözleşme yapıldığından ücretleri değişmemektedir. Ajans personelinin brüt maaş tutarları (vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi artışı kadar) yükseltilmekte ve maaşlarında yılbaşından yılsonuna kadar herhangi bir düşüş olmamaktadır. Bu nedenle vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi farkı (brüt maaş tutarı artırılmak suretiyle) idarenin üzerinde kalmaktadır. Personel tarafından ödemesi gereken vergi Ajans tarafından karşılanmaktadır.

Bu durum Anayasa'da öngörülen, herkesin kanun önünde eşit vergi yükümlüsü olması anlamına gelen "verginin eşitliği", "malî güce göre ödenmesi" ve "herkesin vergi ödemesi" ilkeleriyle de çelişmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Ajans personelinin mali haklarının 4857 sayılı İş Kanunu ile düzenlendiği, personel ile yapılan "Belirsiz süreli iş sözleşmeleri"nde ücretin "Net" olarak belirlendiği, 5449 sayılı Kanun uyarınca Genel Sekreter ile diğer personelin ücret, gündelik ve diğer mali ve sosyal haklarının Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere Yönetim Kurulunca belirlendiği, 24.04.2009 tarihli ve 2009/8 sayılı 2009 yılı için 2008 Yılında Kurulan Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Tahsisine İlişkin Yüksek Planlama Kurulu Kararının 2 inci maddesinde "ajans personelinin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri"nin belirlenmiş olduğu, 15.01.2012 tarihinden önce göreve başlayan personelle bu doğrultuda ajansın net ücret üzerinden sözleşme yaptığı ifade edilmiştir. Ayrıca 666 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesinden sonra göreve başlayan personelin aylık ücretinin Bakanlık uzmanına kıyas edildiği, böylece 15.01.2012 tarihinden sonra başlayan personelde kamunun fazla vergi ödemesi durumunun ortadan kalktığı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak** 5449 sayılı Kanun'da, Yüksek Planlama Kurulu'na ajans personelinin mali haklarına ilişkin üst ve alt limitleri belirleme yetkisi verilirken, bunun "net" veya "brüt"

olarak belirlenmesi konusunda açık bir yetki tanımlanmamıştır. Kanunun uygulanması açısından bu boşluk anayasa, kanun ve içtihatlar dikkate alınarak doldurulacaktır.

Bilindiği üzere "yasama yetkisinin genelliği ilkesine" göre, anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konu kanunla düzenlenebilmektedir. Ancak bu düzenleme yetkisinin sınırını temel anayasal ilkeler oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında, "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir" denilerek eşitlik ilkesi ortaya konmaktadır. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir.

Vergi ödevinin düzenlendiği Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür." denilerek vergi ödevi ile mali güç arasında bir denge öngörülmüştür.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrası ile 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, vergi ödemek bakımından herkese kanun önünde eşit davranılacak vergi yükümlülüğü bakımından dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebepler farklı muamele için gerekçe olamayacaktır. Literatürde "verginin genelliği ilkesi" olarak ifade edilen bu ilke ile vergi yükünün adil bir biçimde ülkedeki bütün gerçek ve tüzel kişilere yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Bu ilke vergi muafiyet ve istisnalarına izin verilmeyeceği anlamına gelmemektedir. Ekonomik, sosyal ve kültürel nedenler ile sağlık politikası veya vergi tekniğine ilişkin başka motiflerin zorunlu kıldığı ölçüde vergi farklılaştırmalarına gidilebilir. Ancak bu muafiyet ve istisnalar Anayasanın diğer hükümlerine dayanmalıdır

Ajans personeli ücretlerinin alt ve üst limitleri, YPK tarafından 2006 tarihinden itibaren alınan her kararla "net" olarak belirlenmiş ve bu şekliyle ajans personeli ile diğer kamu çalışanları arasında vergi yükleri açısından, yukarıda açıklanan Anayasa'nın vergileme ilkeleri ile çelişecek şekilde farklılık yaratılmış ve ajans personelinin vergi yükü kamu idaresi üzerinde bırakılmıştır.

Kamu idaresi cevabındaki, Ajans personelinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam

edildiği; İş Kanunu gereğince sözleşme serbestliğinin söz konusu olduğu yönündeki ifade, yukarıda açıklanan Anayasa hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde; kamuda işçi olarak çalışan diğer personel üzerindeki vergi yükünün gelire bağlı olarak artması gerçeği karşısında, sadece Ajans'ta çalışan personel için vergi yükü ortadan kaldırılması ve bu yükün kamu idaresine yüklenilmesi anlamına gelmektedir ki bu durum da, Anayasa'daki verginin genellik ve eşitlik ilkeleri ile vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkeleriyle uyumsuzdur.

Yukarıda belirtilen nedenlerle; gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasının engellenmesi amacıyla kuruma hizmet sözleşmesi ile bağlı olarak çalışan personelin hizmet akitlerinin brüt tutar üzerinden bağitlanması ve gelir artışlarından doğan gelir vergisi farkının diğer kamu çalışanları gibi personel tarafından ödenmesinin sağlanması için gerekli mevzuat değişikliğinin yapılmasını teminen konunun T.B.M.M.ye bildirilmesi gerekir.

Her ne kadar ajanslar YPK kararı uyarınca bu ödemeleri yapmakta iseler de; yukarıda belirtilen nedenlerle, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasının, kamunun vergi yükümlüsü olması gibi bir sonuç doğurması yanında, Anayasaya göre vergi ödemek bakımından herkesin kanunlar önünde eşit olduğu prensibine de aykırı bir durum oluşturduğu kanaatine varıldığından, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

## 7. EKLER

## Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

BİLANÇO									
Ajans Adı:			Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı						
Bütçe Dönemi:			2015						
Yevmiye Tarih Aralığı:			01.01.2015 - 31.12.2015						
Aktif Hesaplar				Pasif Hesaplar					
HESAP ADI				Cari Yıl (2015)	HESAP ADI			Cari Yıl (2015)	
1					3				
	10	102	BANKA HESABI	77.484.583,92		32	320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	121.046,97
		104	PROJE ÖZEL HESABI	19.441,6					
		108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	6.490		36	360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	109.435,94
							361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	95.563,61
	12	120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	63.487					
		121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	1.123.743,23	4	47	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	530.581,80
		126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	8.289,84					
		128	ŞÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	199.525,06	5	57	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	87.085.784,87

	129	ŞÜPHELİ TİCARİ ALACAKLAR HESABI KARŞILIĞI (-)	-199.525,06					
					<b>58</b>	580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	- 10.354.537,91
<b>15</b>	150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	47.506,8					
					<b>59</b>	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	7.695.109,03
<b>16</b>	163	PROJE AVANSLARI	2.111.219,56					
<b>18</b>	181	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	652.914,94					
<b>22</b>	220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	674.204,37					
<b>25</b>	252	BİNALAR HESABI	3.248.758,15					
	253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	7.549,82					
	255	DEMİRBAŞLAR HESABI	765.921,45					
	257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-931.126,37					
<b>26</b>	260	HAKLAR HESABI	60.964					
	268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI	-60.964					

			(-)						
<b>9</b>					<b>9</b>				
	<b>90</b>	900	BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	73.996.779,99		<b>90</b>	901	BÜTÇE ÖDENEKLERİ KARŞILIĞI HESABI	73.996.779,99
	<b>91</b>	910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	769.362,50		<b>91</b>	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	769.362,50
	<b>92</b>	920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	9.234.806,13		<b>92</b>	<b>921</b>	921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	9.234.806,13

**FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GELİR\_GİDER)**

Faaliyet Gelirleri				Faaliyet Giderleri			
Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Gelirin Türü	Cari Yıl 2015	Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Giderin Türü	Cari Yıl 2015
600	1	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	17.000.000,00	630	1	Personel Giderleri	4.306.940,20
600	2	İl Özel İdaresi Payları	388.338,59	630	2	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.846.142,02
600	3	Belediye Payları	1.391.879,35	630	3	Transferler	11.712.945,53
600	4	Sanayi ve Ticaret Odası Payları	59.025,21	630	4	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	-
600	6	Faiz Gelirleri ve Diğer Faaliyet Gelirleri	2.055.633,80				
600	7	Cazibe Merkezlerini Des. Programı	4.666.259,83				
	<b>Genel Toplam</b>		<b>25.561.136,78</b>		<b>Genel Toplam</b>		<b>17.866.027,75</b>
	<b>Faaliyet Sonucu (+/-)</b>		<b>7.695.109,03</b>				

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI  
06520 Balgat / ANKARA  
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00  
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr  
<http://www.sayistay.gov.tr>