



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İZMİR KALKINMA AJANSI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	22

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları	5
Tablo 2: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderleri Tahmin ve Gerçekleşme	7
Tablo 3: 2020 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşme	8
Tablo 4: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	8

KISALTMALAR

EBYS	: Elektronik Belge Yönetim Sistemi
KAYS	: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen Personele Arabuluculuk Komisyonu Kararı İle Mevzuatta Öngörülenler Dışında Ücret Ödenmesi
2. Herhangi Bir Hukuki İhtilaf veya Tereddüt Olmamasına Karşın Personelin İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesinden Doğan Haklarının Arabuluculuk Anlaşma Belgesine Dayanılarak Ödenmesi
3. İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Varlıkların Doğrudan Giderleştirilmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki kapsamında, Bakanlar Kurulu'nun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı kararlarla 26 kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Bu çerçevede İzmir Kalkınma Ajansı, 06.07.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

09.07.2018 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Kanun başlığı, "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiş ve Kanun'un birkaç maddesi dışında kalan maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 385'inci maddesi ve devamında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına yer verilmiş ve Bakanlık bünyesinde Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ihdas edilmiştir.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 184-207'nci maddelerinde ise kalkınma ajanslarına ilişkin hükümler düzenlenmiştir.

Bu doğrultuda 5449 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında ajanslarla ilgili yürürlüğe konulan temel yasal düzenlemeler aşağıda sayılmaktadır.

Kanun Hükmünde Kararnemeler

- 703 sayılı KHK
- 375 sayılı KHK.

Cumhurbaşkanlığı Kararnemeleri

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

Bakanlar Kurulu Kararları

- Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2006/10550)
- Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar (Karar Sayısı: 2011/2168)
- Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2013/4748)

Yönetmelikler

- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği,
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği.

Diğer taraftan, kalkınma ajansları 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. Yukarıda sayılan yasal düzenlemeler dışında ilgili Bakanlıkça yapılan düzenlemeler ve her bir ajansın iç işleyişe yönelik olarak oluşturduğu iç mevzuat bulunmaktadır.

İzmir Kalkınma Ajansı'nın Kapsadığı İller

Düzey 2 bölgesinde (TR62) kurulan İzmir Kalkınma Ajansı yalnızca İzmir ilini kapsamaktadır.

Ajansın Görev ve Yetkileri

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesine göre ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.

- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Ajans, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajans üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, Bakanlığın ilgili ya da bağlı kuruluşu değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, birimler ve yatırım destek ofisleri

şeklinde düzenlenmiştir.

Kalkınma Kurulu, Ajansın danışma organı olup, **Yönetim Kurulu**, Ajansın karar organıdır.

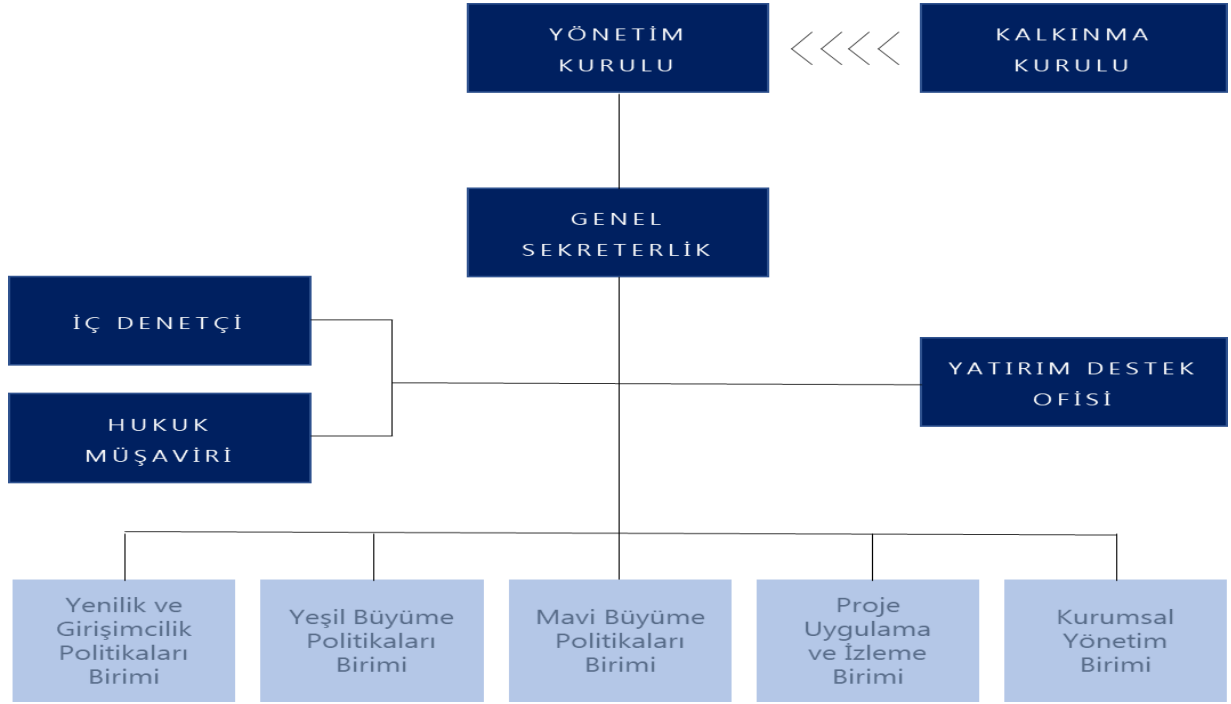
Yönetim Kurulu, birden fazla ilden oluşan bölgelerde; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından Tek ilden oluşan bölgelerde; vali, büyükşehir 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 oluşur.

Genel Sekreterlik, Ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterlik; planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

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

İzmir Kalkınma Ajansının organizasyon şeması aşağıda gösterilmektedir.

Ajansın Teşkilat Yapısı



İnsan Kaynakları Yapısı

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Uzman personel; özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işleri yapmakta iken; destek personeli sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir. Ayrıca, aynı madde de ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilmesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

Ajanslarda uzman personel ve destek personeli yanında 2018 yılından itibaren 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel de istihdam edilmektedir. Bu kapsamda 31.12.2020 tarihi itibariyle Ajansta görev yapan personel sayıları Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları

Genel Sekreter	Uzman	Destek	İç Denetçi	Sürekli İşçi
1	23	3	0	9
Toplam Personel Sayısı: 36				

Personel Ücret Sistemi

Ajansta çalışan personel açısından ücret sisteminde YPK ve KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır.

Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlere ödenecek ücretler konusunda temel düzenlemeler 696 sayılı KHK'da yer almakta olup, bunların detayları Yüksek Hakem Kurulu kararı ile belirlenmiştir.

1.3. Mali Yapı

Kalkınma ajanslarının bütçeye ilişkin düzenlemelerine, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 204, 205 ve 206'ncı maddelerinde yer verilmiştir. Bütçe, ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Cumhurbaşkanlığınca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanmaktadır.

Kararname gereği bütçe yılı takvim yılı olup bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Ajanslarca hazırlanan bütçe, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullandırılmaktadır. Bütçe hazırlanırken giderler, gelir ve nakit imkânları toplamını aşamaz.

Ajans Giderleri:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 202'inci maddesine göre ajans giderleri şunlardır:

- a) Plan, program ve proje giderleri
- b) Proje ve faaliyet destekleme giderleri
- c) Araştırma ve geliştirme giderleri.
- ç) Tanıtım ve eğitim giderleri.
- d) Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- e) Yönetim ve personel giderleri.
- f) Görevlerle ilgili diğer giderler.

(Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.)

Tablo 2: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderleri Tahmin ve Gerçekleşme

E.Kod	Bütçe Tertibi Adı	Ödenek Tutarı (TL)	Kullanılan Ödenek Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
1	Personel Giderleri	10.380.335,36	6.806.974,25	65,6
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	2.081.250,00	1.375.816,65	66,1
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	33.433.414,64	16.907.189,00	50,6
5	Cari Transferler	-	-	-
6	Sermaye Giderleri	740.000,00	727.500,00	98,3
9	Yedek Ödenekler	4.256.000,00	-	-
7	Sermaye Transferleri	101.729.000,00	18.760.997,53	18,4
TOPLAM		152.620.000,00	44.578.477,43	29,2

2020 yılında 152.620.000 TL bütçe gideri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibariyle bütçe gideri 44.578.477,43 TL olarak gerçekleşmiştir. Kullanılan ödeneğin %42'si Ajansın proje ve faaliyet destekleme hizmetleri için yaptığı giderlerden oluşan sermaye transferlerinde kullanılmıştır.

Ajans Gelirleri:

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

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

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

- Teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen diğer gelirlerdir.

Cumhurbaşkanı, il özel idareleri için belirlenen oranı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanunda belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir. Bakanlar Kurulunca 08.08.2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Karar ile belediyelerin bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı %1'den %0,5'e indirilmiştir.

Tablo 3: 2020 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşme

Gelirler		Tahmin TL	Tahsilat TL	Gerçekleşme %
1	Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	8.000.000,00	9.453.557,40	118,2
2	İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay	-	-	
3	Belediyelerden Aktarılan Pay	36.503.446,07	25.273.818,49	69,2
4	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	950.589,26	870.828,16	91,6
5	Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar	-	-	-
6	Faaliyet Gelirleri	1.000	35.172,93	3.517,3
7	Bağış ve Yardımlar	-	2.500.000,00	
8	Alacaklardan Tahsilatlar	3.050.000,00	2.342.397,02	76,8
9	Destek Ödemelerinden İadeler	-	-	-
10	Diğer Gelirler	8.177.000,00	4.713.996,34	57,6
90	Red ve İadeler (-)	-	-	-
TOPLAM		56.682.035,33	45.189.770,34	79,7

2020 yılında 56.682.035,33 TL bütçe geliri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibariyle bütçe geliri 45.189.770,34 TL olarak gerçekleşmiştir. Ajans gelirleri büyük oranda belediyelerden alınan kurum paylarından oluşmaktadır.

Ajansın gelir ve giderleri ile faaliyet sonucu ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 4: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
43.573.865,66	56.963.679,13	-	56.963.679,13	13.389.813,47

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kalkınma ajanslarının mali sistemi temel olarak “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun” ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

5449 sayılı Kanunun 27’nci maddesi ile ajanslar, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8.9.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4.1.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri

uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmî Gazete’de 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.

Ajans gelirlerinde tahakkuk esaslı, giderlerinde ise nakit esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Bu kapsamda, “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 denetime sunulanlar aşağıda sayılmış olup, denetimler bunlar ile Usul ve Esasların 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici mizan ve Kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İç kontrol; bir kurumun yönetimi ve personeli tarafından hayata geçirilen ve faaliyetlerin düzenli, etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi; hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi; yürürlükteki mevzuata

uyulması; kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması; kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle, kurumun misyonunu yerine getirmesi için makul bir güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bütünleyici bir süreçtir.

Diğer kalkınma ajansları gibi İzmir Kalkınma Ajansı da 5018 sayılı Kanuna tabi olmadığı için bu Yasa ve ikincil mevzuatla getirilen, iç kontrol sistemi, ön mali kontrol, iç denetim, risk değerlendirme, performans ölçüm sistemi gibi iyi yönetim uygulamalarını hayata geçirme, bu sistem ve uygulamaların türevi niteliğindeki çıktıları üretme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bir yasal zorunlulukla ilişkilendirilmeksizin Kurumun iç kontroller bağlamındaki uygulamalarına ve bu bağlam ile ilişkili olgulara aşağıda yer verilmiştir.

İzmir Kalkınma Ajansında, görev tanımları birimler bazında belirlenmiş, iş akış süreçleri oluşturulmuş, “İmza Yetkileri ve Vekalet Yönergesi” ile yetki devri ve sınırları belirlenmiştir.

Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevleri “görevler ayrılığı” ilkesine uygun olarak farklı kişilerce gerçekleştirilmektedir.

Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak, iş hukukuna tabi olarak çalışan ajans personeline, iş sözleşmesi ekinde yer alan etik kuralları imzalatılmış, bunun yanında Çalışma Düzeni Yönergesinde etik davranışlara yönelik hükümlere yer verilmiştir.

Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği insan kaynakları politikaları belirlenmiştir. Kurumda her yıl eğitim ihtiyacı araştırması yapılmakta, geri bildirimler çerçevesinde yıllık eğitim planlaması yapılmaktadır.

Ajansta veri kayıt ve dosyalama için Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) ve Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) kullanmakta, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedekleme ve yeniden yüklemesi işlemleri yapılmaktadır.

5018 sayılı Yasa kapsamında olmadığından stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlama, ön mali kontrol ve risk değerlendirme çalışmaları yapma yükümlülüğü bulunmamasına karşın, İzmir Kalkınma Ajansında;

- Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi ve Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları ile uyumlu 2021-2025 Stratejik Planı'nın hazırlanmış ve kurum Web sitesinde

yayınlanmış olması,

- İlgili Bakanlık tarafından onaylanan çalışma programlarının bütçe ile ilişkilendirilmesi,
- Muhasebe ödeme evraklarının kontrolüne ilişkin ön mali kontrol formu ile izleme ve değerlendirme biriminde yararlanıcılara yapılan ön, ara ve nihai ödemeler için kontrol formlarının oluşturulması,
- Faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna web sitesi kanalı ile duyurulması ve
- Personelin aktif katılımı ile birim bazında faaliyet risklerinin belirlenerek değerlendirme yapılmış olması,

performans yönetimi bağlamında önemli kazanımlar olarak değerlendirilmiştir.

Başarılı bir iç kontrol sisteminin varlığı için kontrol ortamı temel önemdedir. İyi bir kontrol ortamının belirleyici özelliği de kurum üst yönetimi başta olmak üzere tüm çalışanların sistemin yapılandırılması ve işlerliğinin sağlanmasındaki olumlu ve yapıcı yaklaşımlarıdır. İç kontrol sistemi gerekliliklerine ilişkin yükümlülüklerin düzenlendiği 5018 sayılı yasaya tabi olunmamasına karşın kaydedilen gelişmeler değerlendirildiğinde, İzmir Kalkınma Ajansı üst yönetim ve çalışanlarının iç kontrol sistemi işleyişine ilişkin pozitif ve destekleyici tavır sergiledikleri anlaşılmaktadır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İzmir Kalkınma Ajansı 2020 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen Personele Arabuluculuk Komisyonu Kararı İle Mevzuatta Öngörülenler Dışında Ücret Ödenmesi

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta iken sürekli işçi kadrolarına geçirilen personele arabuluculuk müessesesi kararı ile diğer ajans personeli için öngörülen ücretlerin ödendiği tespit edilmiştir.

Bilindiği üzere, 696 sayılı KHK ile 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 23'üncü madde çerçevesinde personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında çalıştırılmakta olan personel mevzuatta sayılan şartları taşımaları koşuluyla sürekli işçi kadrolarına geçirilmiştir. Kadroya geçirilen sürekli işçilere yapılacak ödemeler ise Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından yayınlanan Yüksek Hakem Kurulu Kararı'nda belirlenmektedir.

Söz konusu Kararname değişikliği doğrultusunda İzmir Kalkınma Ajansında da büro personeli, temizlik görevlisi, şoför, grafiker ve tercüman sıfatları ile görev yapan personel sürekli işçi kadrosuna geçirilmiş, bir süre sonra bazılarının görev tanımları değiştirilerek muhasebe personeli, yönetici asistanı, arşiv sorumlusu ve ayniyat saymanı, kurumsal iletişim personeli ve insan kaynakları personeli olarak görevlendirilmişlerdir.

Sonrasında, söz konusu personel, temel olarak "eşit işe eşit ücret" ilkesinin ihlal edildiğini ileri sürerek ücretlerinin benzer ya da aynı işleri yapan diğer ajans personeli ile dengelenmesi talebinde bulunarak konuyu 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 3'üncü maddesi çerçevesinde dava şartı olarak düzenlenen Arabuluculuk müessesesine taşımışlardır.

Arabuluculuk kararı gereğince 8 personel 666 sayılı KHK hükümlerine göre maaş almakta olan personel gibi değerlendirilmiş ve ücretleri bu doğrultuda ödenmeye başlanmıştır.

Yukarıda özetlenen süreç iki yönüyle hukuka aykırılık içermektedir. Öncelikle, 696 sayılı KHK ile kadroya geçirilen işçilere ödenecek maaş tutarı ve artış oranları Yüksek Hakem Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Kararda belirlenenlerin dışında bir ödeme yapılması söz konusu olamaz.

İkinci olarak 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun "*Amaç ve Kapsam*" başlıklı 1'nci maddesinde, bu Kanun'un, ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanacağı belirtilmektedir. Yukarıda belirtildiği üzere mevzuatla açıkça

belirlenen ödemeye ilişkin hususların “ tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş ve işlemlerden doğan bir özel hukuk uyuşmazlığı “ olamayacağı açıktır. Bu çerçevede söz konusu hususun arabuluculuk kararına konu edilmesi ve idarece de kabulü yerinde olmamıştır. Mevzuatla açıkça düzenlenen ödemelerin “eşit işe eşit ücret” ilkesine uysızlığı ileri sürülerek ya da sair gerekçelerle yok sayılması, tarafların, ya da arabuluculuk müessesesinin değil, yasaların anayasal ilkelere aykırılığını karara bağlamakla görevli Anayasa Mahkemesinin yetki alanında olduğu açıktır.

Buna karşın, 2019 yılı Sayıştay Denetim Raporu’nda da ayrıntılı olarak ele alınan konunun 2020 yılında da aynı doğrultuda süregeldiği görülmüştür.

Kurum cevabında, bulguda ele alınan konunun yerinelik denetimi kapsamına girdiği ve konunun mali denetim kapsamında olmayıp, bu raporda yer almaması gerektiği, ayrıca arabuluculuk uygulamasının rapor konusu yapılmasının idarenin takdir yetkisini denetlemenin yanı sıra mahkeme kararının da denetlenmesi sonucunu beraberinde getirdiği belirtilmekte-ise de;

Sayıştay Kanunu’nun 34’üncü maddesi (b) fıkrasında “*Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi*” Sayıştay denetiminin amaçlarından birisi olarak belirtilmiştir. 35’inci maddesinde ise, Sayıştay denetiminin, kamu idarelerinin hesap, mali işlem ve faaliyetleri ile iç kontrol sistemlerinin incelenmesi ve kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve **hukuka uygun** olarak kullanılmasının değerlendirilmesi olduğu, Sayıştay tarafından yerinelik denetimi yapılamayacağı, idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ve ortadan kaldıracak karar alınamayacağı Denetimin Genel Esasları olarak sayılmıştır.

Ayrıca, 6085 sayılı Kanun’un “*Tanımlar*” başlıklı 2’inci maddesinde; Düzenlilik denetiminin: mali denetim ve uygunluk denetimini kapsadığı, uygunluk denetiminin, “*Kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun incelenmesine ilişkin denetimi*” ifade ettiği belirtilmektedir.

Görüldüğü üzere Sayıştay denetimi denetlenen kurumların hesap ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun incelenmesini kapsamaktadır ve konumuzda da ele alınan husus, “*Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen Personele Arabuluculuk Komisyonu Kararı ile Mevzuatta Öngörülenler Dışında Ücret Ödenmesi*” dir. Yani bazı personel ödemelerinin mevzuata aykırı olarak ödenmesidir. Dolayısıyla, uygunluk denetiminin ve de düzenlilik denetiminin asli konusunu teşkil etmektedir.

İkinci olarak ileri sürülen itiraz, konunun yerindelik denetimi kapsamında olması ve arabuluculuk kararının mahkeme kararı niteliğinde olması nedeniyle denetim konusu yapılmasının mümkün olmadığıdır.

Yerindelik denetimi, gerek Anayasamızın 125'inci, gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2.2 maddesinde; Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı olarak tanımlanmaktadır. Bu anayasal ve yasal açık tanımlamalar ışığında "yerindelik denetiminden" bahsedebilmemiz için şu koşullar gerekmektedir:

- **Mevzuata uygun** ve idarenin takdir yetkisi içindeki bir idari işlem veya eylem,
- Bu işlem ve eylemin yerine getirilmesini olanaksız kılan veya kısıtlayan **yargı kararı**.

Konumuzda bu iki koşul da gerçekleşmemektedir. Öncelikle, konumuz bir işlemin mevzuata aykırılığıdır. Mevzuata aykırı işlem yapmak konusunda hiçbir idareye takdir yetkisi tanınmamıştır. Ayrıca, düzenlilik denetimi, Sayıştay'ın yargı yetkisi kullanılarak sonlandırılmamakta, yargılamaya konu olmamaktadır. İdarenin işlem veya eyleminin uygulanmasını olanaksız kılan, bağlayıcı bir yargı kararı söz konusu değildir. Bu çerçevede, konumuzun yerindelik denetimi kapsamında hiçbir bağıntısı olmadığı son derece açıktır.

Kurum görüşünde ileri sürülen diğer bir husus ise, arabuluculuk uygulamasının denetim konusu yapılmasının mahkeme kararının da denetlenmesi sonucunu beraberinde getirdiği iddiasıdır. 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1'nci maddesinde de açıkça düzenlendiği gibi, bu Kanun'un, ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanacağı belirtilmektedir. Mevzuatla açıkça belirlenen ödemeye ilişkin hususların "tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş ve işlemlerden doğan bir özel hukuk uyuşmazlığı" olamayacağı açıktır.

Arabuluculuk Kanunu kapsamında olmayan konu bir şekilde arabuluculuk kurumuna intikal etmiş bile olsa, taraflar anlaşıp imzalamadıkça arabuluculuk kararı oluşmayacağı söz konusu Kanunda düzenlenmiştir. Bu nedenle, arabuluculuk kararının adli, idari yargı kararlarıyla benzetilip, sorgulanamaz, denetlenemez dokümanlar olarak değerlendirilmesi isabetli değildir. Söz konusu Kanunda arabuluculuk kararının ilam niteliğinde belge sayıldığından bahsetmesi arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılması hâlinde, üzerinde

anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açılmamasını sağlamaya yöneliktir ve tarafları bağlayan niteliktedir.

Arabulucu, Anayasamızda yer alan yargı yetkisini Türk Milleti adına kullanan bağımsız mahkemelerimiz gibi bağımsız bir yargı kararı üretmemekte, belirli konularda mahkemelerimizin iş yükünü azaltarak konunun yargıya intikal etmeden çözülmesine yardımcı olmak amacıyla tarafların bir anlaşma zemini bulmalarına ve ortak bir anlaşma metni üzerinde uzlaşmalarına yardımcı olan, kolaylaştırıcı bir fonksiyon ifa etmektedir. Yargı yetkisi Anayasamıza göre mahkemeler eliyle kullanılır ve arabuluculuk kurumu bir mahkeme değildir. Taraflardan bağımsız olarak, bir karar üretmez. Kaldı ki, anlaşma metnini idare temsilcileri imzalamamış olsa böyle bir karardan söz etmek mümkün olmayacaktı. Arabuluculuk müessesesinin, kamu kurumlarının hukuk dışı işlemlerini bir anlaşmaya bağlamak suretiyle meşrulaştırmasının bir yöntemi hale getirilmesi ve denetim-yargı yolunun kapatılmasının kabul edilemeyeceği açıktır.

Sonuç olarak, açıklanan nedenlerle, sürekli işçi kadrolarına geçirilen personele arabuluculuk komisyonu kararına dayanılarak, mevzuata aykırı ödemede bulunulması uygulamasına son verilmesi uygun olacaktır.

BULGU 2: Herhangi Bir Hukuki İhtilaf veya Tereddüt Olmamasına Karşın Personelin İş Kanunu ve Toplu İş Sözleşmesinden Doğan Haklarının Arabuluculuk Anlaşma Belgesine Dayanılarak Ödenmesi

Ajans personel ödemelerinin incelenmesinde; hukuki bir ihtilaf ya da tereddüt konusu olmadığı halde personelin İş Kanunu ve toplu iş sözleşmesinden doğan hakları için arabuluculuk kurumuna başvurulduğu ve arabuluculuk anlaşma belgesine dayanılarak ödemede bulunulduğu tespit edilmiştir.

İzmir Kalkınma Ajansı personeli iken iş akdi feshedilen personel, işe iadesi için yargı yoluna gitmiş ve kesinleşen iş mahkemesi kararıyla;

a) Davalı işverence yapılan feshin geçersizliğine ve davacının işe iadesine,

b) Davacının yasal süre içinde başvurusuna rağmen davalı işverence süresi içinde işe başlatılmaması halinde ödenmesi gereken işe başlatmama tazminat miktarının davacının 5 aylık brüt ücreti olarak belirlenmesine,

c) Davacı işçinin işe iadesi için işverene süresi içinde müracaatı halinde hak kazanılacak olan ve kararın kesinleşmesine kadar olan boşta geçen süre tazminatının 4 aylık brüt ücreti olarak belirlenmesine,

hükmolunmuştur.

İdare, mahkeme kararında idareye tanınan, personeli işe başlatmama seçeneğini tercih etmiş ve hükümde belirtilen işe başlatmama ve boşta geçen süre tazminatlarını davacı personele ödemiştir.

Yargı kararının kesinleşmesinden sonra yasal süre içerisinde idareye başvuran personel, işe başlatılmadığından dolayı, bu defa, hukuksuz iş akdi feshi nedeniyle mahrum kaldığı ve hak ettiği ücret, ilave tediye, kıdem tazminatı vs. alacaklarının ödenmesini talep etmiştir.

İdare hiçbir gerekçe ileri sürmeksizin çalışanın bu haklarını ödememiş, 7036 sayılı İş Mahkemeleri Kanunu'nun 3'üncü maddesinde;

“Kanuna, bireysel veya toplu iş sözleşmesine dayanan işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olması dava şartıdır”

denildiği gerekçesiyle konu arabuluculuk kurumuna taşınmıştır.

26.06.2020 tarihli Arabuluculuk Anlaşma Belgesinde ise taraflar;

Kıdem tazminatı olarak brüt 55.000 TL, ihbar tazminatı, yıllık izin ücreti, prim, ikramiye ücreti, ilave tediye alacağı, ücret alacağı olarak da brüt 52.000 TL ödenmesi hususunu imza altına almışlardır *(Tarafların her biri arabuluculuk ücreti olarak da 2.495 TL ödemiştir).*

6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun *“Amaç ve Kapsam”* başlıklı 1'nci maddesinde, bu Kanun'un, ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanacağı belirtilmektedir.

Bir kamu kurumu olan kalkınma ajanslarının personel istihdamı ve ödemeleri, mevzuata ve mevzuatta gösterilen çerçevede yapılan sözleşmelere dayalı olarak gerçekleşmektedir. Yani, tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş ve işlemlerden doğan bir özel hukuk uyuşmazlığı değildir. Memur, işçi ya da sözleşmeli personel oluşu fark etmeksizin kamu kurumları personelinin özlük hakları bireysel bazda pazarlığa, anlaşmaya tabi değildir. Kamu

tüzel kişisi, kamu otoritesini kullanarak, mevzuatta öngörüleni ödemek zorunda olup, ödemenin hukuka aykırılığını iddia eden kişi şüphesiz yargı yoluna başvurabilecektir.

Kamu kurumlarının özel hukuka tabi birçok işlemi bulunmaktadır. Ancak, kamu kurumları özel hukuka tabi işlemlerini de kamu hukukunun çizdiği sınırlara uygun olarak gerçekleştirmek durumundadır. Kamu kurumları ve kamu kurumlarını temsil eden kişiler özel hukuka tabi işlemlerinde “özel hukuk kişisi” olarak davranamazlar, özel hukuk kişileri gibi “yargı sürecini beklemektense daha azına razı olayım” türünden kar-zarar hesapları yapamazlar ilaveten özel hukuka tabi işlem yapmak, kamu tüzel kişilerine, özel hukuk kişisi gibi davranma hakkını vermemektedir.

İzmir Kalkınma Ajansı kesinleşmiş yargı kararında hukuksuz olarak fesih edildiği saptanan iş akdi dolayısıyla İş Kanunu ve toplu sözleşme hükümleri çerçevesinde personeline hak ettiği ödemeleri yapmak zorundadır. Yargı kararında işe başlatılmasına karar verilen, aksi halde ilamda belirtilen tazminatların ödenmesine hükmedilen bir durumda, hukuksuz iş akdi feshi nedeniyle mahrum kalınan ücret, ilave tediye, kıdem tazminatı gibi İş Kanunu ve sözleşmeden doğan ödemelerin hak edilip edilmediği konusunda bir tereddüt olmamalıdır (Bu konuda tereddüt olmadığı, bu ödemelerin personel için yerine getirilmesi zorunlu bir hak olduğunun idarece de bilindiği arabuluculuk uzlaşmasıyla ortaya konulmuştur. Şayet idare, bu ödemelerin hukukiliği konusunda bir tereddüt içinde olsaydı, arabuluculuk girişiminin anlaşma ile sonuçlanmayıp, konunun yargıya intikal edeceği açıktır).

Özetle, kamu kurumları mevzuatta öngörülen, belirlenen ödemelerin ne daha azına, ne daha fazlasına razı olabilir, neyin hak edildiği, ne kadarının hak edildiği konusunda bir tereddüt ya da ihtilaf var ise, çözüm yeri arabuluculuk kurumu değil, yargı organlarıdır. Arabulucu, sadece tarafların anlaşmasına uygun zemin hazırlar, mahkemelerin aksine, arabulucu tarafların iradesi dışında bir karar veremez. Arabuluculuk kararı bir anlaşma metnidir. Bu nedenle, 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun “Amaç ve Kapsam” başlıklı 1'nci maddesinde, bu Kanun'un, ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edebilecekleri iş veya işlemlerden doğan özel hukuk uyuşmazlıklarının çözümlenmesinde uygulanacağı belirtilmiştir. Mevzuatta ve mevzuat çerçevesinde düzenlenen sözleşmelere dayalı ödemelere ilişkin bu dokümanlarda öngörülenlerin dışında bir arabuluculuk anlaşmasına imza atmak, Arabuluculuk Kanunu'nun 18'inci maddesi (4) ve (5) no.lu fıkralarında;

“Taraflar ve avukatları ile arabulucunun birlikte imzaladıkları anlaşma belgesi, icra edilebilirlik şerhi aranmaksızın ilam niteliğinde belge sayılır. Arabuluculuk faaliyeti sonunda anlaşmaya varılması hâlinde, üzerinde anlaşılan hususlar hakkında taraflarca dava açılmaz”

denildiğinden, kamu kurumlarının hukuk dışı işlem yapması ve buna ilişkin yargı yolunu da kapatması anlamına gelmektedir. Bu çerçevede, Arabuluculuk Anlaşması mevzuata uygun ise, personelin hak ettiği ödemelerin neden doğrudan ödenmediği, değil ise neden arabuluculuk anlaşmasına imza atılarak ödemenin yapıldığı soruları yanıtızsız kalmaktadır.

Yukarıda açıklanan nedenlerle, iş akdi feshedilen Ajans personelinin İş Kanunu ve toplu iş sözleşmesinden doğan haklarının arabuluculuk marifetiyle belirlenen rakam üzerinden ödenmesinin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Kurum görüşünde, işçi veya işveren alacağı ve tazminatı ile işe iade talebiyle açılan davalarda, arabulucuya başvurulmuş olmasının dava şartı olduğu belirtilerek, “*fazla mesai ücreti ...vb;* gibi taraflarca objektif olarak hesaplanması/belirlenmesi mümkün bulunmayan alacak kalemleri için zorunlu olarak arabuluculuk sürecinin işletilmesi gerektiği, yapılan arabuluculuk müzakeresi neticesinde, kıdem tazminatı, ihbar tazminatı, yıllık izin ücreti ve ilave tediye alacağı karşılığında anlaşmaya varıldığı ifade edilmekte ise de;

Bir kamu kurumunun, “*fazla mesai ücreti, işe iade tarihine kadar ödenmeyen maaşların ödenmesi, zam farkları, sair hak ve alacaklar*” ı objektif olarak hesaplanması/belirlenmesi mümkün bulunmayan alacak kalemleri olarak nitelenmesi kabul edilebilir ve anlaşılır bulunmamıştır. Personel ödemeleri mevzuat ve mevzuata dayalı geçerli sözleşmelerle belirlenmiştir. Kurumlar bu çerçevede hesaplamalarını yapıp tahakkuk ettirir ve öder. Ödemenin hatalı olduğunu iddia eden kişiler tabii ki itiraz edebilir, itirazları değerlendirilir, idare doğru işlem yaptığı kanısında ise itirazı reddeder, personel ikna olmaz ise, arabuluculuk müessesesini işletmek için girişimde bulunur, idare mevzuat ve sözleşme çerçevesinde yaptığı ödeme dışında bir anlaşma yapamayacağından, anlaşma sağlanamaz ve konu yargıya intikal eder. Yargı kararı tüm taraflar için bağlayıcıdır.

Arabuluculuk müessesesi dahilinde, idarenin önceden yapamadığını belirttiği hesaplamaların kim tarafından, nasıl yapıldığı ve idarenin doğruluğunu bilmediği bu hesaplamaları nasıl onaylayıp, anlaşmaya vardığı belirsizdir.

Bu çerçevede, iş akdi feshedilen Ajans personelinin İş Kanunu ve toplu iş sözleşmesinden doğan haklarının mevzuat ve sözleşme hükümleri yerine arabuluculuk

kurumunda varılan anlaşma çerçevesinde ödenmesinin uygun ve kabul edilebilir bir yöntem olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Varlıkların Doğrudan Giderleştirilmesi

Yapılan incelemede, 150 İlk Madde ve Malzemeler Hesabında izlenmesi gereken alımların 630 Giderler Hesabına kaydedildiği görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 42'nci maddesinde, 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabının, Ajansın faaliyetlerinde kullanılmak üzere edinilen tüketim mal ve malzemesi ile hammadde, yardımcı madde ve diğer malzemelerin izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Ajansın yıl içinde yaptığı ilk madde ve malzeme alımlarının 150 İlk Madde ve Malzeme Hesabında izlenmesi gerekirken bu hesabın kullanılmadığı, doğrudan 630 Giderler Hesabına kayıt yapılarak giderleştirildiği tespit edilmiştir. Dönen Varlıklar içinde yer alması gereken Stoklar hesap grubuna ait alımların 630 Giderler Hesabı altında muhasebeleştirilmesi nedeniyle Kurumun hem Dönen Varlıkları olması gerekenden daha az hem de 630 Giderler Hesabı olması gerekenden daha yüksek gözükmektedir.

Bu nedenle, Ajans tarafından alınan ilk madde ve malzemenin ilgili hesap kullanılarak muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında hesabın kullanımına başlandığı belirtmekle birlikte; yapılan kayıtlar 2021 hesapları ile ilgili olup 2020 yılı mali tablolarında hata devam etmektedir.

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
<https://www.sayistay.gov.tr>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/ Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Sürekli İşçi Kadrolarına Geçirilen Personele Arabuluculuk Komisyonu Kararı İle Mevzuatta Öngörülenler Dışında Ücret Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Raporun 1'nci bulgusu olarak yer almıştır.
Harcama Mutemedi Avansının Hatalı Kullanılması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından düzeltici işlem tesis edilmiştir.
Taşınır Malların Yönetimine Dair Herhangi Bir İç Düzenleme Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Demirbaş Yönergesi hazırlanmış ve uygulamaya geçirilmiş, ayniyat sorumlusu ataması yapılmış, taşınır envanteri çıkartılmıştır.
İlk Madde ve Malzeme Hesabına Kaydedilmesi Gereken Varlıkların Doğrudan Giderleştirilmesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Raporumuzun 3 üncü bulgusu olarak yer almıştır.
Çalışma Birim Başkanlarının Yönetim Kurulu Kararı ile Belirlenmesi Gerekirken Genel Sekreter Tarafından Belirlenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Kurum tarafından gerekli düzeltmeler yapılmıştır.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği Hükümlerine Rağmen Şüpheli Alacaklar İçin Karşılık Ayrılmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında söz konusu hesap kullanılmıştır.
Pay Alacaklarının Ajansın Mali Yapısı Üzerinde Risk Oluşturması	2019	Yerine Getirilmedi	Sadece İzmir Büyükşehir Belediyesi ile sorun yaşanmaktadır. Bu da İBB'nin 2015 yılı denetiminde ajansa gönderilen payların hesabında borçlanmanın düşülmediği belirtilerek raporlanmıştır. Konuya 2019 raporunda ve 2018 genel denetim raporunda yer verildiğinden bu yıl tekrar raporlanmamıştır.
Zamanında Yatırılmayan Yerel Yönetim Paylarına Ajans Tarafından Faiz Uygulanmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu ile ilgili olarak Siirt Belediyesine ilişkin Sayıştay 7. Dairesinin 31.07.2017 tarih ve 81 nolu ilamı ile kalkınma ajansına ödenen gecikme faizlerinin tazminine hükmedildiğinden konu edilmemiştir.
Ajans Pay Alacaklarının Tahsilinde Hukuka Aykırı Uygulamalar Yapılması	2019	Yerine Getirilmedi	Aliğa, Bergama, Menemen, Ödemiş ve Torbalı Ticaret Odalarından gönderilmeyen pay alacakları ve tahsil edilmeyen alacaklar için hukuki yollara başvurulmaması konusu 2019 yılı raporunda yer aldığından ve miktarların önemlilik seviyesinin çok altında kalması nedeniyle ve kurumun geçen yıl raporuna verdiği

			cevaplar da dikkate alınarak bulgu yapılmamıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesinin ise borcunu taksitler halinde ödemesi nedeniyle konu edilmesi hususu, kurumla yapılan görüşme ve sonuç olarak tahsil edilmesi nedeniyle bulgu konusu yapılmamıştır.
Süresi Geçmiş Olmasına Rağmen Ajans Tarafından Kapatılmayan Projeler Bulunması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Bulgu konusu projeler kapatılmıştır.
Yönetmelik Hükmüne Aykırı Olarak Bütçe Payını Yatırmayan Kurumun Projesinin Desteklenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	Bulgunun esasını oluşturan konu, tablonun 7 inci sırasında bulunan bulgu ile belirtilen hususla ilgili olup, aynı gerekçelerle bulgu yapılmamıştır.
Ajans Stratejik Planının Bulunmaması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	2020 yılında hazırlanmıştır.
Ajans Tarafından Başarılı Bulunarak Destekleme Kararı Verilen Bazı Projelerin Tahsis Edilen Kamu Kaynağına Rağmen Atıl Kalması	2019	Yerine Getirilmedi	Mevzuat değişiklikleri ve ajansın müdahale alanı dışında oluşan nedenlerle meydana gelen aksaklıklar sonucu kurumun inisiyatifi dışında kalmaktadır. Bu nedenle bulgu yapılmamıştır.
Ajansa Sunulan Bazı Projelerin Gerektirdiği Ön Şartlar Yeterince Araştırılmadığı İçin Bazı Projelerin Atıl Kalması	2019	Yerine Getirilmedi	Mevzuat değişiklikleri ve ajansın müdahale alanı dışında oluşan nedenlerle meydana gelen aksaklıklar sonucu kurumun inisiyatifi dışında kalmaktadır. Bu nedenle bulgu yapılmamıştır.

İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulamaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Konu 2019 raporunda gündeme getirildiği ve çalışmalara başlandığı için bulgu yapılmamıştır.
Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı Yerine Genel Sekreter Oluru ile Yürürlüğe Girmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Yönetim Kurulunca onaylanmıştır.
Yerel Yönetim Katkı Payı Alacaklarının Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmesi ve Ajans Pay Alacaklarının Gerçek Durumu Yansıtması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Belediyelerden gelir kesin hesapları istenmiştir. Geri dönüşler izlenmektedir.
Eş Finansmanların Aktarılmaması ya da Geç Aktarılması Nedeniyle Kamu Kaynağı Tahsis Edilen Bazı Projelerin Aksaması	2019	Yerine Getirilmedi	Kurum inisiyatifi dışında nedenlerle meydana geldiğinden bir kez daha bulgu yapılmamıştır.