



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İSTANBUL KALKINMA AJANSI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	13
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	13
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	13
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	14
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	16
7.	DENETİM BULGULARI.....	16
8.	EKLER.....	39

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları.....	7
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini.....	9
Tablo 1: Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları.....	10
Tablo 2: Bütçe Gelir Tahmini.....	11
Tablo 3: Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları.....	11
Tablo 6: Kalkınma Ajansları bütçe ve destek ödemesi gerçekleştirmeleri.....	21
Tablo 7: Ajansın Nakit ve Yatırım Varlıkları.....	24
Tablo 8: Tek Durak Yatırım Ofisi bünyesindeki Kurumların Görev Alanları.....	27
Tablo 9: Tek Durak Yatırım Ofisinde Sunulan Hizmetlerin Yıllara Ve Türlerine Göre Dağılımı.....	27
Tablo 10: İstanbul Kalkınma Ajansına Katkı Payı Borcu Olan Belediyeler.....	36
Tablo 11: Katkı Payı Borcu Olan Belediyelerden İller Bankası'na Yapılan Yasal Kesinti.....	37

KISALTMALAR

EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
ESTEKS	Esenler İlçesi Tekstil Atölyeleri İyileştirme Projesi
GPD	Güdümlü Proje Desteği
İBB	İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İSTKA	İstanbul Kalkınma Ajansı
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TGSD	Türkiye Giyim Sanayicileri Derneği
YDO	Yatırım Destek Ofisi
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Yönetim Kurulu Yetkisinde Bulunmamasına Rağmen Alınan Kararla Fazla Mesai Ücreti Ödenmesi
2. Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Hesaplamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceğinin Belirsiz Olması
3. Taşınırların Yönetimine Dair Herhangi Bir İç Düzenleme Bulunmaması
4. İstanbul Kalkınma Ajansı Tarafından 2019 Yılı İçin Ayrılan Destek Bütçesinin Önemli Kısmının Kullanılmaması
5. Önceki Yıllarda Olduğu Gibi Bazı Destek Enstrümanlarından Yararlanılmaması Nedeniyle Ajansın Destekleme Fonksiyonunun Etkin Şekilde Kullanılmaması
6. Ajansın Önemli Ölçüde Geliri Olmasına Rağmen Bunların Destek Fonksiyonunu Daha Etkin Kılacak Şekilde Kullanılmaması
7. İstanbul Kalkınma Ajansı Bünyesinde Faaliyet Gösteren “Tek Durak Yatırım Ofisi”nin Mevcut Hali ile Beklentileri Karşılایamaması
8. Ajans Tarafından Desteklenen Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesinin Hukuki ve Uygulama Açısından Önemli Eksiklikler Barındırması
9. Ajans Gelirlerinden Olan Payların Tahsilatında Yaşanan Sorunların Ajansın Mali Yapısını Olumsuz Etkilemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Kuruluş Kanunu

08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 3'üncü maddesinde; kalkınma ajanslarının bölgeler esas alınarak Kalkınma Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacağı, kalkınma ajanslarının kuruluşunda esas alınacak olan bölgelerin, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen Düzey 2 İstatistik Bölge Birimleri olduğu ve söz konusu bölgelerin yeniden düzenlenmesinde ve kurulmuş olan ajansların kaldırılmasında Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir.

Bu yetki kapsamında, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde şekillenen süreç sonunda Türkiye İstatistik Kurumunun belirlemiş olduğu düzey bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı üç ayrı karar ile Düzey 2 Bölgesinin tamamında yirmi altı adet kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Bu çerçevede İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA), 22.11.2008 tarih ve 27062 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

09.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da önemli değişiklikler yapılmıştır.

Bu kapsamda Kanun başlığı, Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun olarak değiştirilmiş ve Kanunun birkaç maddesi dışında kalan maddeleri (1 ila 18'inci maddeleri, 19'uncu maddenin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri ile (g) bendi, 20 ila 24'üncü maddeleri, 25'inci maddenin birinci, ikinci, üçüncü fıkraları, Geçici 1, 2, 4 ve 5'inci maddeleri) ile Kanuna ekli 1 sayılı liste yürürlükten kaldırılmıştır.

Sonuç olarak, kalkınma ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar içinde yer alan, “yerel yönetimler ve odalardan alınacak gelirler” ve kalkınma ajanslarına muafiyet tanınan 26 ve 27'nci maddeleri dışında tüm hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu gelişmelerin ardından, 10 Temmuz 2018 tarihinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır.

Kararname'nin 385'inci maddesi ve devamında, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na yer verilmiş olup, Bakanlık bünyesinde Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ihdas edilmiştir.

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 184-207'nci maddelerinde kalkınma ajanslarının mevzuat dayanağı yeniden düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile getirilen düzenlemelere bakıldığında, personele yönelik hükümler haricinde 5449 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılan tüm hükümleri aynen düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin gereği olarak, bazı atıflar (Bakanlar Kurulu vb.) sisteme uygun şekilde değiştirilmiştir.

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

Kanun Hükmünde Kararnameler

- 703 sayılı KHK
- 375 sayılı KHK

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

- 1 sayılı 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: 2008/14306)
- 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)

İlgili Bakanlık Tarafından Yayımlanan Düzenlemeler

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

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

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 her bir ajansın iç işleyişe yönelik olarak oluşturduğu iç mevzuatlar bulunmaktadır.

İstanbul Kalkınma Ajansı İç Mevzuatı

- İç Denetim Yönergesi
- İç Kontrol Grubu Yönergesi
- Disiplin Ve Disiplin Soruşturması Yönergesi
- Arşiv Yönergesi
- Avans Kullanım Ve Mutemet Görevlendirme Yönergesi
- Harcırah Yönergesi
- Banka Hesapları İle Finansal Kaynakların Kontrolü Hakkında Yönerge
- Muhasebe Yönergesi
- Harcama Ve Ödemeye İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge
- Performans Değerlendirme Sistemi Yönergesi
- Hizmet İçi Eğitim Yönergesi
- Hata, Usulsüzlük, Yolsuzluk ve Şikayetlerde İzlenecek Usul ve Esaslar Hakkında Yönerge

İstanbul Kalkınma Ajansının Kapsadığı İller

Düzey 2 bölgesinde (TR10) kurulan İstanbul Kalkınma Ajansı İstanbul ilini kapsayan

tek illi üç ajansımızdan birisidir.

Ajansların Görev ve Yetkileri

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 188'inci maddesine göre ajansların 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.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi dışında, 3194 sayılı İmar Kanununun 8'inci maddesi gereğince, bölge planlarının hazırlanmasında ve yürürlüğe konulmasında temel sorumluluk Kalkınma Bakanlığına verilmiş olup, yasanın verdiği yetki ile bu görev Kalkınma Bakanlığınca Kalkınma Ajanslarına yaptırılmıştır. Bu çerçevede oluşturulan bölge planları 2023 yılına kadar yürürlüktedir.

Bunun yanında, 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararına göre yerel birim sayılan ajanslara yatırım teşvikleri kapsamında görevler de verilmiştir. Ayrıca, Bütçe Kanunu ve yıllık programın uygulanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak ilgili bakanlık oluru ile her yıl oluşturulan usul ve esaslar çerçevesinde yürütülen Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ile Sosyal Destek Programı Uygulama Usul ve Esasları çerçevesinde de ajanslara çeşitli görevler verilmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Teşkilat Yapısı

1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde ajanslarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmış olup, en temel değişikliklerden biri ajansların koordinasyonundan sorumlu bakanlığın mülga Kalkınma Bakanlığı yerine, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olarak belirlenmesidir.

Ajanslarla ilgili bir diğer önemli gelişme ise, koordine eden bakanlığın örgütsel yapısındaki değişikliktir. Ajanslar, Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda iken, diğer görevleri yanında ajanslardan da sorumlu olan genel müdürlük Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü iken, kurulan yeni sistemle ajanslar, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve ajanslar özelinde kurulmuş Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajanslar üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, ajanslar Bakanlığın ilgili yada bağlı kuruluşu değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik, Çalışma Birimleri ve Yatırım Destek Ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

Kalkınma Kurulu, ajansın danışma organı olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmiş en fazla 100 üyeden oluşmakta; başkanını kendi içerisinde seçimle tespit

etmektedir. Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmuştur.

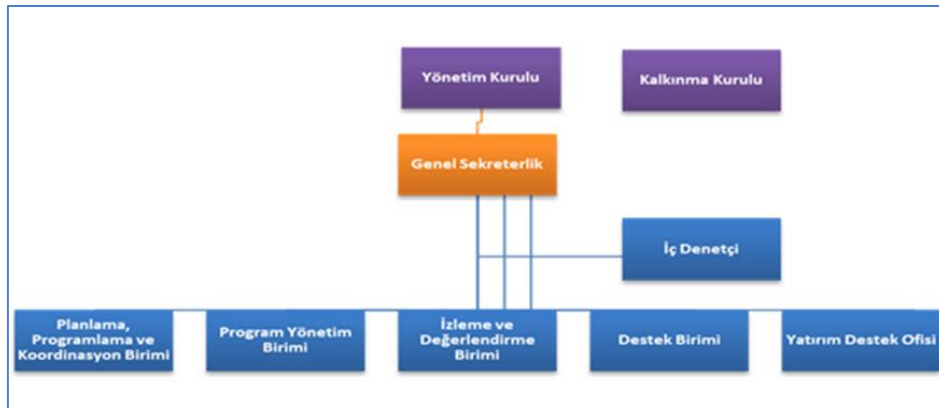
Yönetim Kurulu, ajansın karar organıdır. Bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanunun 10 ve 11'inci maddelerinde; çalışma usulleri ise 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve ile yürürlüğe konulan Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları ile düzenlenmiştir. Yönetim Kurulu, birden fazla 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 edilir. Görev yapan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, Yönetim Kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığının onayı ile artırılabilir.

Bu doğrultuda İstanbul Kalkınma Ajansı'nın organizasyon şeması aşağıda gösterilmektedir.

Ajansın Teşkilat Yapısı



İnsan Kaynakları Yapısı

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200'üncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 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. Aynı madde 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. 24.12.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 127'nci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen geçici 23'üncü maddesine göre, ajanslarda personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4.12.2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta olan işçilerden KHK'daki şartları sağlayanlar 02.04.2018 tarihi itibarıyla sürekli işçi kadrosuna geçirilmiştir.

Bu kapsamda 31.12.2019 tarihi itibarıyla Ajansta görev yapan personel sayıları Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları

Genel Sekreter	Uzman	Destek	İç Denetçi	Sürekli İşçi
1	24	7	0	8
Toplam Personel Sayısı: 40				

Personel İstihdam Şartları ve Usulleri

Personel Yönetmeliğinde uzman personel istihdamı için gerekli bölüm, puan gibi şartlar detaylı olarak belirlenmiştir. Ajanslarda gerekli şartları taşıyanlar arasından Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) ve iş tecrübesi ile olmak üzere iki usulle uzman istihdamı mümkün olmakta ve bu kişiler sözlü sınavla alınmaktadır.

İç denetçi olabilmek için ise farklı şartlar yanında "kamuda denetim elemanı olarak en az beş yıl çalışmış olma" şartı aranmaktadır. Kalkınma ajanslarında idari ve mali işler, halkla ilişkiler, arşiv ve sekreterlik gibi hizmetleri yerine getirmek amacıyla istihdam edilen destek personeli için ise asgari orta öğrenim görmüş olma şartı yanında 60 KPSS puan şartı getirilmiştir.

Personel İstihdam Süreci

Ajansta istihdam edilecek personel sayıları Genel Sekreterlik tarafından tespit edilerek Yönetim Kurulunun onayına sunulmaktadır. Yönetim Kurulunca onaylanan sayılar, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına gönderilerek personel alım süreçleri işletilmeye başlanmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200'üncü maddesine göre ajanslarda istihdam edilecek iç denetçi, uzman personel ve destek personeli, Ajans tarafından sözlü sınav şeklinde yapılacak yarışma sınavı ile belirlenmektedir. Yarışma sınavı, pozisyon ve ihtiyaç durumuna göre Ajans tarafından uygun görülecek zamanlarda ve öğrenim dallarında yapılmaktadır.

Yarışma sınavına katılma şartları, alım yapılacak pozisyonların unvan ve sayıları ile öğrenim dalları gibi hususlar daha sonra ilan edilmekte ve ardından başvurular değerlendirilerek mülakata çağrılacak adaylar ilan edilmektedir. Ardından yapılacak sözlü sınav sonucuna göre kişilerle iş sözleşmesi imzalanmak sureti ile istihdam gerçekleştirilmektedir.

Personel Ücret Sistemi

Ajanslarda çalışan personel açısından ücret sisteminde Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır:

YPK Hükümlerine Tabi Olanlar: 5449 sayılı Kanun'un 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile mülga olan 18'inci maddesinde Genel Sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal haklarının, Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 15.01.2012 tarihi öncesinde istihdam edilen personel için bahsi geçen mülga hüküm kazanılmış hak teşkil ettiğinden halen geçerliliğini korumaktadır.

375 sayılı KHK Hükümlerine Tabi Olanlar: 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan ajans personeline 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesiyle eklenen ek Madde 11/c ve ç bentlerine göre aşağıda gösterilen emsal uygulaması üzerinden ücret ödenmektedir.

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 Kararnamesinin 204, 205 ve 206'ncı maddelerinde yer verilmiştir. Bütçe; ulusal ve bölgesel

düzye de 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 denk bütçe ilkesi esas alınması, gelir-gider farkı olmaması esastır.

Ajans Giderleri:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 202'nci maddesine göre ajans giderleri şunlardır:

- a) Plân, 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.)

Söz konusu gider kalemleri çerçevesinde İstanbul Kalkınma Ajansının 2019 yılı gider bütçe tahmini Tablo 2'de gösterilmektedir. Buna göre Ajansın 2019 yılı gider bütçe tahmini 632.509.887,28 TL'dir. Bunun 42.641.800,00 TL'lik kısmı (bütçenin yaklaşık % 7'si) Genel Hizmetler için, 589.868.087,28 TL'lik kısmı (bütçenin yaklaşık % 93'ü) proje ve faaliyet destekleme hizmetleri için öngörülmüştür.

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini

Giderin Türü	Gider Tahmini (TL)
1. Genel Hizmetler	42.641.800,00
1.1. Genel Yönetim Hizmetleri	18.601.800,00
1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri	2.823.000,00
1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri	6.339.000,00
1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	1.640.000,00
1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	13.238.000,00
2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri	589.868.087,28
TOPLAM	632.509.887,28

Bütçe gider tahminler çerçevesinde elde edilen gerçekleştirmeler ise Tablo 3'te gösterilmektedir. Buna göre gider tahminlerine göre gerçekleştirmelerin oranı %5 civarında olup, bu sapmanın en büyük sebebi proje ve destekleme giderlerinin beklentinin çok altında kalmasıdır.

Tablo 3: Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları

1. Genel Hizmetler	11.529.137,01
1.1. Genel Yönetim	10.785.347,23
1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri	19.662,41
1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri	118.566,85
1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	0,00
1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	605.560,52
2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri	17.674.592,92
TOPLAM	29.203.729,93

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanununun 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 gelirler. şeklinde sayılmıştır.

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.

2019 yılı gelir bütçesi ise 2018 yılından devreden nakit (297.322.123,38 TL) ile birlikte toplam 632.509.887,28 TL'dir. Bu miktarın 10.000.000 TL'si Ajans'a merkezi yönetim

bütçesinden aktarılabacak pay olup diğler gelirleri Tablo 4'te ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 4: Bütçe Gelir Tahmini

Gelirin Türü	Gelirin Miktarı (TL)
1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	10.000.000,00
2. Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan	130.694.375,84
2.1. Belediyelerden Aktarılan Pay	127.368.314,48
2.2. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	3.326.061,36
3. Faaliyet Gelirleri	38.873.000,00
3.1. Faiz Gelirleri	38.850.000,00
3.2. Diğler Faaliyet Gelirleri	23.000,00
4. Bağışlar ve Yardımlar	0,00
4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar	0,00
5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar	156.620.388,06
5.1. Belediyeler	156.620.388,06
6.Çeşitli İadeler	0
7. Nakit Finansman	296.322.123,38
TOPLAM	632.509.887,28

Bütçe gelir tahminlerine göre yıl sonunda elde edilen gerçekleşme rakamları Tablo 5'te gösterilmektedir. Buna göre 2019 yılı içerisinde toplam 201.943.100,88 TL gelir elde edilmiş olup, bunun büyük bir kısmı faiz gelirleri ile önceki yıllarda tahsil edilemeyen belediye payının tahsil edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Tablo 5: Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları

Gelirin Türü	Gelirin Miktarı (TL)
1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	6.526.777,00
2. Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan	43.952.244,28
2.1. Belediyelerden Aktarılan Pay	40.626.182,92
2.2. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	3.326.061,36
3. Faaliyet Gelirleri	84.670.130,05
3.1. Faiz Gelirleri	84.618.212,18
3.2. Diğler Faaliyet Gelirleri	51.917,87
4. Bağışlar ve Yardımlar	0
4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar	0
5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar	66.793.949,55
5.1. Belediyeler	66.793.949,55
5.2. Sanayi ve Ticaret Odaları	0
5.3. Avrupa Birliğinden Sağlanan Fonlar	0
6. Çeşitli İadeler	0
Gelir Toplamı	201.943.100,88
*Önceki yıllardan aktarılan banka nakdi hariç	

2019 yılı faaliyet giderleri toplamı 29.776.016,87 TL olup, faaliyet gelirleri toplamı 225.021.381,67 TL'dir. Bu doğrultuda faaliyet sonucu 195.245.364,80 TL olarak gerçekleşmiştir.

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. Bu nedenle mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine, bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre hazırlamaktadır.

Faaliyet sonuçları tablosu ve bilanço yılsonlarında, bütçe uygulama sonuçları tablosu ve mizan ise aylık dönemler halinde muhasebe tarafından üretilmektedir. Bütçe uygulama sonuçları tablosu üçer aylık dönemler itibariyle kurumun internet sitesinde yayımlanmaktadır. Mizanlar ise üçer aylık dönemler itibariyle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi içinde yer alan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Uygulaması bölümüne girilmektedir.

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 Esasların 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.

- Yevmiye defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- 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 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, 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

Kalkınma ajanslarının iç ve dış denetimi ile iç kontrol ve mali yönetim yeterliğine ilişkin usul ve esaslar 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 207'nci maddesi temelinde Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği içerisinde düzenlenmiştir. Buna göre ajansların iş ve işlemlerini kontrol ve denetlemek üzere oluşturulan mekanizmalar aşağıda sıralanmıştır:

İç Kontrol: Kurumun kendi işleyiş yapısı içerisindeki kontrol süreci.

Mali Yeterlik Denetimi: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından mali açıdan yapılan denetim.

İç Denetim: Kurumun üst yönetimi adına rapor sunan kurum personeli tarafından yapılan denetim.

Bağımsız Dış Denetim Kuruluşları Denetimi: Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılan denetim.

Sayıştay Denetimi: TBMM adına yapılan denetim.

İçişleri Bakanlığı (Mülkiye Müfettişleri) Denetimi: İçişleri Bakanlığı tarafından konusu suç teşkil eden ve adli yargıya intikal etmesi gereken hususlarla ilgili yaptırılan denetim.

Devlet Denetleme Kurulu Denetimi: Cumhurbaşkanlığı'na bağlı üst denetim organı sıfatıyla yapılan denetim.

İç Kontrol

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 11'inci maddesine göre; ajans gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi, ajansın mevzuata uygun olarak faaliyet göstermesi, her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir bilgi edinilmesi amaçlarını gerçekleştirmek üzere, iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile iç kontrol sisteminin belirlenmesi gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 11'inci maddesine göre iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulunun kararı ile ajanslarda bir iç kontrol sisteminin kurulması gerekmektedir.

Denetim Yönetmeliğinin 7 ve 11'inci maddelerine göre iç kontrol sisteminin hem iç denetçi hem de bağımsız dış denetçiler tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, iç kontrol sistemi; iç ve dış denetim raporları, öneriler, ihtiyaçlar ve şikayetler çerçevesinde yılda en az bir defa Yönetim Kurulu tarafından değerlendirilmeli ve Bakanlığa rapor hâlinde sunulması gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinin 4, 7 ve 11'inci maddelerinde ise iç kontrol sisteminin denetimi ile ilgili temel düzeyde hükümler bulunmaktadır. Bunlar haricinde iç kontrol sisteminin kuruluşu, işleyişi, yapısı vb. konularda detaylı düzenlemeler bulunmadığı gibi, 5449 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi içerisinde iç kontrole dair hüküm yer almamakta, herhangi bir atıf yapılmamaktadır.

Kalkınma ajanslarında iç kontrol sistemine yönelik kapsayıcı düzenleme bulunmadığı ve ajansların iç kontrol sistemlerinin yeterince etkin işletilemediği tespitinde 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda detaylı olarak yer verilmiştir.

İstanbul Kalkınma Ajansı "İç Kontrol Grubu Yönergesi" adında bir düzenlemeyi uygulamaya sokmuştur.

Ajans tarafından; İç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu, üst yöneticinin onayı ile

görevlendirilmemiş olup iç kontrolün değerlendirilme ve raporlaması yapılmamaktadır.

Ajans tarafından “İç Kontrol Eylem Planı” hazırlanmıştır. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun ve Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre Kalkınma Ajansları bu düzenlemelerden istisna tutulmuşlardır. Kalkınma Ajansları 5018 sayılı Kanunda düzenlenen mali hizmetler konusunda tabii olmadıklarından Maliye Bakanlığı tarafından ajans adına mali hizmetler kadrosu tahsis edilmemiştir, dolayısıyla mali hizmetler uzmanı adı altında bir personel görevlendirilmemiştir.

Bu güne kadar da 5018 sayılı Kanun ve buna göre hazırlanan ikincil mevzuatlarda yer alan hükümlere paralel olarak iç kontrol sistemini tüm yönleriyle ele alan ve tüm ajansları kapsayıcı mevzuat düzenlemesi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yapılmamıştır.

İç Denetim

Ajanslarda yapılan iç denetim, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ve buna dayanılarak çıkarılan Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğine dayanmaktadır.

Ajansların temel işleyişine ilişkin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde “iç denetim” 5018 sayılı Kanun’un aksine tek madde olarak yer almıştır. İç denetim Kararnamesinin “Denetim” başlığı altındaki 207’nci madde de şu şekilde yer almaktadır: “(1) 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.”

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İstanbul Kalkınma Ajansı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yönetim Kurulu Yetkisinde Bulunmamasına Rağmen Alınan Kararla Fazla Mesai Ücreti Ödenmesi

Yönetim Kurulunun yetkileri içerisinde bulunmamasına rağmen alınan bir kararla 666 sayılı KHK Hükümlerine Tabi Personele fazla mesai adı altında ödeme yapılmaktadır.

Ajanslarda personele yapılan maaş ödemeleri konusunda YPK ve KHK hükümlerine tabi olanlar şeklinde ikili bir ayırım bulunmaktadır. YPK hükümlerine tabi olanlar kararda yer alan limitler dahilinde ücret almaktayken, 15.01.2012 tarihinden itibaren ajanslarda istihdam edilenler 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer alan emsal ücret hesabı üzerinden maaş almaktadırlar. Emsal alınacak devlet memurları kadroları 05.12.2012 tarih ve 28488 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmiştir.

Ajanslar arasında emsal ücret hesabına ait uygulamada farklılıklar olduğu ve bunlara dair örnekler önceki yıllara ait Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporları içerisinde yer almasına rağmen bunların giderilmesine dönük Bakanlık tarafından çalışma yapılmamıştır.

Personele yapılan ödemeler konusunda mevzuata aykırı olan uygulamalardan biri İstanbul Kalkınma Ajansındaki fazla mesai ödemesidir. Bu konuda 07.04.2015 tarih ve 60 sayılı Yönetim Kurulu toplantısında “12/01/2012 tarihinden sonra Ajansımızda istihdam edilen (666 KHK) 6495 sayılı Kanuna tabi personele emsali devlet memurunun haftalık çalışma saatinin 657 sayılı Kanunun 99’uncu maddesinde 40 saat, Ajansımız personelinin haftalık çalışma saatinin Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği’nin 20’nci maddesinde 45 saat olarak düzenlendiği, çalışanın çalıştığı süre kadar ücret almasının ücret adaletini düzenleyen Anayasanın 55’inci maddesinde yer alan esasların ilki olmasından hareketle emsali devlet memuruna kıyasen fazla çalışılan iş sürelerinin dikkate alınması hususundaki Başbakanlığın 2014/5 Genelgesi uyarınca artırılmış olarak bir önceki kararda belirtilen geçerlilik tarihinden itibaren ödenmesine” kararı alınmıştır. Bu karar doğrultusunda 666 sayılı KHK hükümlerine tabi olan 16 kişiye çeşitli tarihlerden başlamak üzere ödeme yapılmış ve yapılmaya devam etmektedir.

Böylece aradaki 5 saatlik fark üzerinden emsallerine oranla % 12,5 maaş artışı anlamına gelen hukuk dışı uygulama gerçekleştirilmiştir. Kurum tarafından çalışanlar

arasında ki ücret eşitsizliğin gidermek amacıyla bu yönde karar alındığı ifade edilmiş ise de, bu konuda yasal bir düzenleme olmadan herhangi bir ödeme yapılması hukuki dayanakdan yoksundur. Ayrıca, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 194'üncü maddesinde yer alan "Yönetim Kurulunun Görev Ve Yetkileri" arasında da bu yönde bir yetkinin bulunmadığı düşünülmektedir.

BULGU 2: Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Hesaplamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceğinin Belirsiz Olması

Personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım sözleşmeleri kapsamında yükleniciler tarafından 4/12/2017 tarihi itibarıyla çalıştırılmakta iken kadroya geçirilen sürekli işçilerin personel istihdamı ve harcamalarına dair mevzuatta getirilen üst limitlerine dahil edilip edilmeyeceği belli değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Ajans personeli" başlıklı 200'üncü maddesi (mülga 5449 sayılı Kanun'un 18'inci maddesi)'nde aynen "(1) Ajans hizmetleri 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür. Ayrıca, ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir." hükümleri yer almakta olup, bu personele yönelik detaylı düzenlemeler Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinde yer almaktadır.

Kararnamede sayılan personel yanında, ajanslarda 2018 yılından itibaren 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel de istihdam edilmeye başlanmıştır. Ajans personeli olan bu kişilere yönelik 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

29.05.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinde ise sürekli işçiler, içeriği istihdama ilişkin hususlarla sınırlı olmak üzere yalnızca bir madde altında düzenlenmiştir. Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlerle ilgili mevzuattaki hukuki boşluklar ve bu yüzden ajanslar arasında meydana gelen uygulama farklıları 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu içerisinde yer almaktadır.

Hukuki boşluk bulunan alanlardan biri, sürekli işçilerin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200 ve 202'nci maddelerinde oransal limitlere dahil olup olmayacağı ile ilgilidir. Kararnamenin 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında ".....Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez." Denmektedir. Yine aynı Kararnamenin 202'nci maddesinin ikinci fıkrasında ise "Ajansın yıllık personel

giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.” Hükmü bulunmaktadır. Kararnamenin 202’nci maddesinin ikinci fıkrasında “*Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.”* Hükmü bulunmaktadır. Mevzuatta yer alan bu limitler mali kural niteliğinde olup, personel harcamalarının gözetim altında tutulmasını sağlayan oto kontrol mekanizmalarıdır. Yerinde yapılan incelemelerde oransal limitlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığı incelenmiştir. Buna göre, yıl içerisinde meydana gelen işten ayrılmaların oransal limitler kapsamında yapılan planlamaları ortadan kaldırdığı tespit edilmiştir. Ayrıca ajans kurgu modeli personel yapısında en başta yer almayan sürekli işçilerin kadroya geçirilmesi ile birlikte bunların söz konusu oranlara hesaba dahil edilip edilmeyeceği ise ajanslar tarafından bilinmemektedir. Ayrıca bu konuda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının da herhangi bir yönlendirmesi bulunmamaktadır. Örneğin İstanbul Kalkınma Ajansının 2019 yılı başında yaptığı personel planlaması kapsamında destek personeli için tespit edilmiş olan yüzde yirmi oranı aşılmamış durumda iken yıl içerisinde Ajanstan beş uzmanın ayrılması ile birlikte oran, yüzde 22’ye yükselmiştir. Hal böyle olmasına rağmen İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından 2020 yılında yapılacak personel alımı içerisinde 3 destek personeli alımına Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının 17.09.2019 tarihli yazısı ile izin çıkmıştır. Diğer taraftan 2019 yılı İstanbul Kalkınma Ajansı personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşmamakta olup, yine sürekli işçilere yapılan ödemelerin bu hesaba dahil edilip edilmeyeceği bilinmemektedir. Bu yüzden personel istihdamı ve harcamalarına getirilen limitlerin daha uygulanabilir olmasına dönük Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı düzeyinde gözden geçirme çalışmaları yapılarak konunun netleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 3: Taşınırların Yönetimine Dair Herhangi Bir İç Düzenleme Bulunmaması

Ajans taşınır mallarının yönetim süreçlerini düzenleyen iç yönerge bulunmamaktadır.

Kalkınma ajansları Genel yönetim kapsamında sayılan kamu idarelerinden olmadıkları için Taşınır Mal Yönetmeliğine tabi değildir. Bunların taşınır mallarının yönetimine dair kapsayıcı ortak bir düzenleme de bulunmadığından ajansların bir kısmı Taşınır Mal Yönetmeliğine kıyasen uygulama yapmakta, bazıları ise taşınır yönetimine ait iç mevzuat düzenlemesi çıkarılması yoluyla işlemlerini gerçekleştirmektedir. Ajansların bir kısmı ise taşınır malların nasıl yönetileceğine ilişkin herhangi bir idari düzenlemeye sahip değildir. İstanbul Kalkınma Ajansı, bu ajanslardan biri olup, taşınırlarla ilgili herhangi bir düzenleme

ya da Taşınır Mal Yönetmeliğinin kıyasen uygulanacağına dair Yönetim Kurulu kararı bulunmaması aşağıda sıralanan eksiklikleri beraberinde getirmektedir:

- Taşınır kayıt kontrol yetkilisi olarak iki kişi görevlendirilmiştir. Ancak bunların görev ve sorumluluklarına dair düzenleme bulunmamaktadır.
- Taşınırlara ait barkodlama yapılmış ancak herhangi bir bilişim sistemi ile entegre değildir.
- Taşınırların takibi için tüm ajansların kullanabileceği ortak bir bilişim sistemi bulunmamakta, İstanbul Kalkınma Ajansında excell ortamında yürütülmektedir.
- 2019 yılı içerisinde hurdaya ayırma işlemi yapılmamış olmakla birlikte bu sürecin aşamaları da belirlenmiş değildir.
- Taşınırların zimmetlenmesi kişilere yapılmış ancak ortak kullanım alanındaki taşınırlar için bu yönde işlem yapılmamıştır.
- Taşınırların herhangi bir sebepler yok olması yada zarara uğraması durumunda hangi süreçlerin işletileceği belli değildir.
- Taşınırların giriş ve çıkış kayıtlarında taşınır işlem fişi düzenlenmemektedir.
- Çalışma alanlarında yer alan taşınırların envanterine dair listeler her odada bulunmamaktadır.
- Taşınırlara ait yıl sonu yönetim dönemi hesabı çıkarılmamaktadır.

Yukarıda sayılan eksiklikler önceki yıllara ait Sayıştay raporlarında da yer verilmiş olup, İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından bu konuda herhangi bir adım atılmamıştır. Kurum tarafından ajansların esnek çalışma koşulları nedeniyle düzenleme yapmaya ihtiyaç bulunmadığı ifade edilmiş ise de, bu durumun, kamu kaynağı kapsamında olan taşınırların etkin kullanımını riske attığı düşünülmektedir.

BULGU 4: İstanbul Kalkınma Ajansı Tarafından 2019 Yılı İçin Ayrılan Destek Bütçesinin Önemli Kısımının Kullanılmaması

İstanbul Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetim sonucunda, Ajansın önceki yıllarda olduğu gibi kendisine ayrılan destek bütçesinin önemli bir kısmını kullanamadığı görülmüştür.

İstanbul Kalkınma Ajansı 2019 yılı bütçesinde sermaye transferi kalemi altında destekleme faaliyetleri için 236.711.041-TL kaynak ayırmıştır. Ancak, Yönetim Kurulunca başarılı bulunan projelere 2019 yılında yapılan ajans desteği 17.674.592-TL ile sınırlı kalmış, dolayısıyla destek bütçesinin %92'si olan 219.036.449-TL'lik bütçe çeşitli

nedenlerle 2019 yılında kullandırılmamıştır.

2018 yılı Kalkınma Ajansı Genel Denetim Raporunda da İstanbul Kalkınma Ajansının 2018 yılı destek bütçesinin önemli kısmını kullanmadığı bulgu konusu yapılarak eleştirilmiş ve bu soruna yönelik gerekli tedbirlerin alınması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Zira, 2018 yılı bütçesinde destek amaçlı 180 milyon TL ayrılmasına rağmen desteklere ödenen kaynak 95,72 milyonla sınırlı kalmış, dolayısıyla 84,28 milyon TL'lik destek bütçesi bir önceki yılda da kullandırılmamıştır.

2019 yılı destek bütçesinin kullanım detayına bakıldığında, bunların yalnızca geçmiş yıllara ait 3 adet mali destek programına ilişkin ödemeler olduğu anlaşılmaktadır. Bu ödemeler, 2018 Çocuklar ve Gençler Mali Destek Programı, 2018 Yenilikçi ve Yaratıcı İstanbul Mali Destek Programı ile 2016 Yenilikçi ve Yaratıcı İstanbul Mali Destek Programı kapsamında yapılan ödemelerdir.

2019 yılında ise Ajans, en önemli destek aracı olan Mali Destek Programı kapsamında çağrıya çıkmadığından herhangi bir destek ödemesi de gerçekleştirilmemiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAYS sistemi verilerine göre hazırlanan ve Tablo 6'dan görüleceği üzere, İstanbul Kalkınma Ajansının bütçeleştirmesine rağmen kullanmadığı destek tutarı (219.036.449-TL), 26 ajansın gerçekleşen bütçe toplamının %27 sine; 26 ajansın 2019 da gerçekleşen destek ödemelerinin ise %51'ine tekabül etmektedir.

Ajans bulguya verdiği yanıtta 2019 yılı destek bütçesinin %92'sine tekabül eden 219.036.449-TL'lik kaynağın proje desteklerine yönlendirilememesi nedeni olarak 2019 yılında proje teklif çağrısı ilanına çıkılamamasını gerekçe göstermiştir. Oysa bunun en önemli nedenlerinden birisi ajansın destekleme fonksiyonunu yeterince etkin yerine getirememesidir.

Tablo 6: Kalkınma Ajansları bütçe ve destek ödemesi gerçekleştirmeleri

	2019 Bütçe Gerçekleşmesi	2019 Proje Destek Bütçesi Gerçekleşmesi
Ahiler Kalkınma Ajansı	20.152.026,47	6.574.954,93
Ankara Kalkınma Ajansı	81.379.604,28	65.305.474,08
Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı	36.090.362,90	19.056.192,04
Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı	20.651.843,17	9.897.190,37
Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı	29.729.231,55	13.311.133,64
Çukurova Kalkınma Ajansı	26.194.039,43	12.658.934,86
Dicle Kalkınma Ajansı	39.346.764,72	24.338.815,34
Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı	22.441.101,78	9.374.037,33
Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı	46.287.726,44	26.711.015,75
Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı	21.666.974,73	2.848.793,50

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı	34.170.824,71	15.415.910,62
Fırat Kalkınma Ajansı	30.484.759,32	15.947.450,64
Güney Ege Kalkınma Ajansı	19.017.239,71	6.554.976,22
Güney Marmara Kalkınma Ajansı	35.074.128,94	23.820.423,59
İpekyolu Kalkınma Ajansı	37.683.931,53	25.659.671,49
İstanbul Kalkınma Ajansı	29.203.729,93	17.674.592,92
İzmir Kalkınma Ajansı	20.587.430,36	4.348.533,89
Karacadağ Kalkınma Ajansı	38.675.240,36	23.905.023,02
Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı	17.046.092,41	7.474.927,99
Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı	34.836.257,02	26.316.919,30
Mevlana Kalkınma Ajansı	24.336.131,42	12.199.343,39
Orta Anadolu Kalkınma Ajansı	34.534.551,09	23.004.649,32
Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı	27.371.342,35	12.300.827,98
Serhat Kalkınma Ajansı	17.678.691,12	4.419.074,32
Trakya Kalkınma Ajansı	26.539.538,92	5.215.107,72
Zafer Kalkınma Ajansı	25.608.838,47	13.736.052,32
TOPLAM:	796.788.403,13	428.070.026,57

Türkiye GSYH'sinin yaklaşık % 30'unu oluşturan İstanbul, Türkiye ekonomisinin adeta lokomotif şehri konumundadır. Özel sektör olsun, kamu sektörü olsun böylesine gelişmiş bir bölge de Ajans tarafından destek bütçesinin ve destek enstrümanlarının etkin şekilde kullanılması son derece önemlidir. Mali destek programına çıkılmaması, çağrıya çıkılan programlarda ise başarılı proje sayısının yeterli olmaması gibi nedenlerle destek bütçesinin %92'sinin kullandırılmamış olması yanında, destek enstrümanlarının bazılarının kullanılmaması ya da yeterince etkin kullanılmaması irdelenmesi ve çözüm bulunması gereken bir husus olarak değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Önceki Yıllarda Olduğu Gibi Bazı Destek Enstrümanlarından Yararlanılmaması Nedeniyle Ajansın Destekleme Fonksiyonunun Etkin Şekilde Kullanılmaması

İstanbul Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetim sonucunda, Ajans tarafından bazı destek enstrümanlarından yararlanılmadığı ve bu nedenle Ajansın destekleme fonksiyonunun etkin şekilde kullanılmadığı görülmüştür.

Kalkınma ajanslarının fiili uygulamalarına bakıldığında en dikkat çeken fonksiyonunun destekleme faaliyetleri olduğu görülmektedir. Bu açıdan ajanslar kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını çeşitli destek araçları kullanarak, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmakta ya da kullandırmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 188'inci maddesi ile ajanslara verilen görev ve yetkilerin ağırlıklı kısmı destekleme faaliyetine ilişkindir. Kalkınma Ajansları

Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu gereğince Ajansların destek çeşitleri aşağıdaki şekilde gösterilmiştir. Ajanslar tarafından sağlanan destekler mali destekler ve teknik destekler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu destekler yanında ajanslar, Cazibe Merkezleri Programı, Sosyal Destekleme Programı gibi diğer destek modellerinde de rol almaktadır.

Ajanslar tarafından verilen mali destekler; doğrudan finansman desteği, faiz desteği ve faizsiz kredi desteği olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Doğrudan finansman desteği ise proje teklif çağrısı yöntemiyle verilen mali destek programları ile güdümlü ve fizibilite desteğinden oluşmaktadır.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ile Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzu'ndaki düzenlemelerden görüleceği üzere, ajansların kendilerine verilen görevleri etkin şekilde yerine getirebilmek için kullanabileceği çok sayıda destek enstrümanı bulunmaktadır ve her birinin kurgusu ve amacı birbirinden farklıdır.

2019 yılı içinde İstanbul Kalkınma Ajansınca kullanılan destek türlerine bakıldığında önceki yıllarda olduğu gibi sınırlı sayıda ve aynı destek enstrümanlarını kullandığı görülmektedir. Dolayısıyla, 2019 yılında da verilen destekler yalnızca önceki yıllara ait mali destek ve güdümlü proje destek programları ile az sayıda fizibilite desteği ile sınırlı kalmış, teknik destek, faiz ve faizsiz kredi desteği enstrümanları kullanılamamıştır. Bunun yanında 2019 yılında Ajans tarafından Mali Destek Programına da çıkılamadığından bu destekleme aracı da kullanılamamıştır.

Ajans bulguya verdiği yanıtta bahsi geçen husuları kabul etmekte ve teknik destek, faiz desteği, faizsiz kredi desteği enstrümanlarını 2019 yılında da kullanmadıklarını belirtmektedir. Yanıtta bu destek enstrümanlarını neden kullanmadıklarının gerekçelerin başında İstanbul'un büyük ölçekli bir il oluşu gelmektedir. Diğer gerekçe ise özel sektöre verilen desteklerin bölgesel etki yaratmadığı iddasıdır. Ayrıca ajans verdiği yanıtta teknik desteğin İstanbul'un ihtiyaçlarını karşılama noktasında öncelikli bir destek aracı olmadığını belirtmektedir. Faiz Desteği ve Faizsiz Kredi Desteğinin kullanılamamasına ilişkin de ikincil mevzuatlarının henüz hazır olmaması gerekçe gösterilmiştir.

Oysa, İstanbul gibi büyük bir ilin kalkınmasına katkı sağlamakla görevli bir ajansın özel sektörde içine alacak şekilde tüm destek unsurları ile faaliyet göstermesi gerekir. Faiz Desteği ve Faizsiz Kredi Desteğinin ikincil mevzuat eksikliğini tamamlamak ise Bakanlığın sorumluluğunda olup önceki yıl Sayıştay Raporlarında bu husu eleştirilmesine rağmen bu konuda gerekli düzenlemeler yerine getirilememiştir.

Ayrıca, İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından 2015 yılından bu yana mali destek programları yalnızca kar amacı gütmeyen (kamu kurumları gibi) kuruluşları kapsamaktadır. 2019 yılında da benzer uygulama devam etmiş ve kar amacı güden özel sektör kurum ve kuruluşları kapsam dışında bırakılmıştır. Ajansın diğer kalkınma ajanslarından farklı olarak uyguladığı ve eskiden beri süregelen bu yaklaşımının nedenlerinin araştırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bu nedenle, bölgesel kalkınma amacıyla kurulmuş bir kurumun İstanbul ölçeğinde ve kapasitesinde bir ilde özel sektörü de destek kapsamı içine alması ve bu il ölçeğine uygun modelleme ile desteklemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Ajansın Önemli Ölçüde Geliri Olmasına Rağmen Bunların Destek Fonksiyonunu Daha Etkin Kılacak Şekilde Kullanılmaması

İstanbul Kalkınma Ajansının mali tablolarının yıllar içindeki seyrine bakıldığında, Ajansın destek fonksiyonunun etkin şekilde yerine getirilememesi ve ayrılan destek bütçesinin büyük kısmının kullanılmaması nedeniyle hazır değerler ve menkul kıymetler hesabının yıllar içerisinde ölçüsüz oranda büyümesi söz konusudur.

İstanbul Kalkınma Ajansının kurulduğu yıldan itibaren nakdi durumundaki gelişmeyi gösteren tablo aşağıda sunulmaktadır (Tablo 7)

Tablo 7: Ajansın Nakit ve Yatırım Varlıkları

Yıl	102 Bankalar Hesabı	108 Diğer Hazır Değerler Hesabı (LİKİT FON)	112 Kamu Kesimi Tahvil Senet Ve Bonoları Hesabı	Toplam
2009	19.523.606,79	0,00	0,00	19.523.606,79
2010	20.473.067,30	251.258,96	0,00	20.724.326,26
2011	98.076.870,85	144.435,31	0,00	98.221.306,16
2012	148.889.865,54	802.808,57	0,00	149.692.674,11
2013	157.748.313,53	3.103.487,54	0,00	160.851.801,07
2014	105.172.725,89	1.921.198,90	52.498.620,33	159.592.545,12
2015	69.532.478,51	903.882,67	113.175.373,52	183.611.734,70
2016	119.429.463,77	5.457.793,99	118.962.179,79	243.849.437,55
2017	74.329.624,66	18.372.402,95	194.969.560,48	287.671.588,09
2018	21.030.332,98	7.179.202,88	280.470.165,00	308.679.700,86
2019	30.211.145,96	95.571.811,51	349.828.599,63	475.611.557,10

Görüldüğü üzere, ajansın elde ettiği gelirler destekleme faaliyetlerinde yeterince etkin kullanılmaması nedeniyle ajansın hazır değerleri (banka ve diğer kaynaklar) ile menkul

kıymet varlıkları zaman içerisinde artarak ciddi rakamlara ulaşmıştır. 31.12.2019 itibari ile bu tutar 475.611.557-TL'ye ulaşmıştır.

Bu tutar, ülkemizde faaliyet gösteren 26 ajansın 2019 yılı destek ödemeleri (428.070.026-TL) toplamından daha büyük bir tutardır. Bölgesel kalkınma hedefi ile kurulan kalkınma ajanslarının tümünün 2019 da projelere aktardığı toplam tutarı aşan bir tutarın tek bir ajansın aktifinde tutuluyor olması kamu kaynaklarının etkin kullanımını açısından uygun değildir.

Bulguya verilen kurum yanıtında personel yetersizliği ve İstanbul'un büyük il olması nedeni ile belediye paylarından doğan gelirin büyüklüğüne vurgu yapılmaktadır. Personel ihtiyacını belirlemek ve karşılamak Ajans ve Bakanlığın sorumluluğundadır. Belediye paylarından olan gelirin yüksekliği ise Ajansın lehine bir durumdur. Hiç bir ajansın elde edemediği kaynağa sahip İSTKA'nın destekleme kapasitesini artırarak bütçeyi verimli kullanması gerekmektedir.

Başta İlgili Bakanlık transfer ödeneğinden ve İstanbul bölgesindeki belediyelerden alınan paylar olmak üzere ajans gelirlerinin bölge için gerekli projelerde etkin şekilde kullanılması gerekmektedir. Bunun için ajansların koordinasyonundan sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı öncülüğünde mevcut sorunun nedenlerinin detaylı olarak analiz edilmesi ve bu sorunun giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İstanbul Kalkınma Ajansı Bünyesinde Faaliyet Gösteren “Tek Durak Yatırım Ofisi”nin Mevcut Hali ile Beklentileri Karşılayamaması

İstanbul Kalkınma Ajansı bünyesinde oluşturulan “Tek Durak Yatırım Ofisi” nin amaçlarını yerine getirmede yetersiz kaldığı tespit edilmiştir.

İstanbul Kalkınma Ajansının koordinatörlüğünde; uluslararası yatırımcılara destek olmak, bölgedeki iş yapma ve yatırım ortamının geliştirilmesine katkı sağlamak, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemleri tek elden takip ve koordine etmek hedefiyle ilgili paydaşları bir araya getiren ve yatırımcıya tek elden hizmet sunmayı amaçlayan ve İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Ticaret Odası ve İstanbul Sanayi Odasının işbirliği ile “Tek Durak Yatırım Ofisi” adıyla yeni bir hizmet merkezi (Invest in İstanbul) faaliyete geçirilmiş; Göç İdaresi İl Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü, İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı ve Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü de bu yapıya destek vermiştir.

İstanbul Kalkınma Ajansı bünyesinde ve öncülüğünde faaliyet gösteren Tek Durak Yatırım Ofisinin oluşumu ve işleyişi detaylı olarak incelenmiş ve yaşanan sorunlara 2017 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda aşağıdaki şekilde yer verilmiştir:

“Kamuoyu nezdinde büyük bir beklenti ile Karşılana Tek Durak Yatırım Ofisinin oluşumu ve işleyişi yerinde yapılan denetimlerde incelenmiştir. Buna göre yeni model ile ilgili yaşanan bazı sorunlar aşağıda sıralanmaktadır:

- *Tek Durak Ofis modelinin çalışma usul ve esasları ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.*
- *Mevcut durumda sadece yabancı yatırımcıya hizmet verilmekte, yerli yabancı ile ilgili bir işlem yapılmamaktadır.*
- *Diğer kurumlardan görevlendirilen personele ödenecek yurt içi ve yurt dışı geçici görev yollukları gibi konularla personelin yol, yemek gibi temel bazı sosyal hakları ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.*
- *Geçici görevlendirme ile gelen personelin kendisi ile ilgili iş ve işlemlerinde hangi personel mevzuatı düzenlemelerine tabi olacağı belli değildir.*
- *657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olanlar açısından bir yıl içinde 6 aydan fazla geçici olarak görevlendirme yapılamamaktadır. 6 ayı geçen sürelerde ne yapılacağı belli değildir.*

Tek Durak Yatırım Ofisi mevcut hali ile yabancı yatırımcıların bir takım izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden kolaylaştırılmasına hizmet etmekte ve bu yönü ile katkı sağlamaktadır. Ancak tek durak ofisinin bu görevle sınırlı bir şekilde faaliyetine devam etmesi durumunda, model için yapılan harcamaların karşılıksız kalma ve uygulamanın başarısızlıkla sonuçlanma riskleri bulunmaktadır.”

Sayıştay Raporunda yer verilen bu tespitler konusunda alınan önlemler ve Tek Durak Yatırım Ofisi konusundaki gelişmeler 2019 yılı denetimleri kapsamında yeniden incelenmiş ve bu alanda Ajans tarafından gerekli adımların atılmadığı ve 2017 yılı raporunda tespit edilen yukarıdaki sorunların devam ettiği anlaşılmıştır.

Yukarıda ki sorunlar yanında kuruluşundan itibaren geçen süre içerisinde Tek Durak Yatırım Ofisi önemli ölçüde personel kaybına uğramıştır. Tablo 8 'den görüleceği üzere 2017 yılında İstanbul Kalkınma Ajansı dahil 10 kurum personeli Invest in Istanbul oluşumu çerçevesinde göreve başlamıştır.

Tablo 8: Tek Durak Yatırım Ofisi Bünyesindeki Kurumların Görev Alanları

KURUM	Görev Tanımı
İstanbul Kalkınma Ajansı	Koordinasyon, Danışmanlık, Teşvikler
İstanbul Valiliği	Yabancı Şirketlerin Mülk Edinim İzinleri
İBB (İmar Müdürlüğü)	İmar İzni, Coğrafi Bilgi Sistemleri aracılığı ile
İBB (Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü)	İşletme ve Çalışma Ruhsatı
İstanbul Ticaret Odası	Ticaret Sicil (Şirket Kurulumu)
İstanbul Sanayi Odası	Sanayi Odası İşlemleri
Göç İdaresi İl Müdürlüğü	İkamet İzni
İstanbul Vergi Dairesi Başkanlığı	Vergi İşlemleri
Sosyal Güvenlik İl Müdürlüğü	Sosyal Güvenlik İşlemleri
Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü	Personel İstihdamı

Ancak 2017 yılı raporunda bahsedilen sorunların giderilememesi ve Tek Durak Yatırım Ofisinin kuruluş amacını gerçekleştirecek düzeyde etkin ve verimli çalışmaması sonucunda bazı kurumlar (İstanbul Valiliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlüğü, Göç İdaresi İl Müdürlüğü) görevlendirdiği personeli geri çekmiş ve yerlerine ise yeni personel görevlendirmemiştir.

Tek Durak Yatırım Ofisi'nin resmi olarak kurulduğu anda göreve başlayan diğer kurum personelinden sadece 1'i görevine devam ederken diğer görevlilerin 3'ü değişmiş, 4 kurum temsilcisi ise daimi olarak kendi kurumuna geri dönmüştür.

Tek Durak Yatırım Ofisi yapılanmasının amaçlanan doğrultuda etkin çalışıp çalışmadığının en önemli göstergesi Tek Durak Yatırım Ofisinin kedisinden beklenen işlevleri ne oranda yerine getirdiğidir. Kurulduğu günden itibaren bu yapının fonksiyonel işlevlerinin detayına Tablo 9'da yer verilmiştir.

Tablo 9: Tek Durak Yatırım Ofisinde Sunulan Hizmetlerin Yillara Ve Türlerine Göre Dağılımı

İşlem Türü	İşlem Sayısı		
	2017-2018	2019	Toplam
Şirket Kurulumu (Tüm aşamalar)	7	3	10
İkamet İzni	118	2	120
İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı	2	0	2
Yatırım Yeri	7	0	7
Vergi Kaydı ve İlgili İşlemler	13	14	28
Bilgilendirme ve yönlendirme	81	81	162
İstihdam Sağlanan Firma Sayısı	0	2	2
Talep sonucu sağlanan istihdam	0	16	16

Görüldüğü gibi büyük beklentilerle kurulan ve 2017 yılından itibaren faaliyet sürdüren Tek Durak Yatırım Ofisi ne yazık ki beklentileri karşılamaktan uzak şekilde faaliyet göstermektedir. Bu yapının etkin şekilde çalışabilmesini temin ve hedeflenen yapıya kavuşturulabilmesi için öncelikle çalışma usul ve esasları belirlenerek mevzuat alt yapısı oluşturulmalı, Ofisin etkin ve verimli çalışması için gerekli tedbirler alınmalıdır.

BULGU 8: Ajans Tarafından Desteklenen Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesinin Hukuki ve Uygulama Açısından Önemli Eksiklikler Barındırması

İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından desteklenen Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesine ilişkin tüm sürecin gerekli belge ve bilgiler ışığında incelenmesi ve proje sahasının yerinde görülmesi neticesinde, projenin hukuki açıdan ve uygulama açısından önemli eksiklikler barındırdığı tespit edilmiştir.

İstanbul Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulunca, Türkiye Organ Nakli Vakfı tarafından sunulan 6.550.000-TL bütçeli Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesi'nin %75 oranında (4.987.500-TL) ve “güdümlü proje desteği (GPD)” yöntemi ile desteklenmesine 01.08.2017 tarihinde karar verilmiştir. Fizibilite çalışması ve Bakanlık onayı sonrasında yürürlüğe giren 24 ay süreli projenin sözleşme başlangıç tarihi 01.10.2017 olup sözleşme bitiş süresi 01.10.2019 olarak öngörülmüş ancak verilen 3 aylık süre uzatımı sonrasında proje 31.12.2019 tarihinde bitmiştir.

Yapılan denetimler sonucunda, Projesi'nin aşağıda detayı verilen eksiklikleri barındırdığı tespit edilmiştir.

1.Proje destek mevzuatına uygun yapıda geliştirilmediğinden güdümlü proje modeli çerçevesinde olarak desteklenmesinin hatalı olduğu değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajanslarınca uygulanan doğrudan finansman desteklerinden birisi olan güdümlü proje desteği ajanslarca uygulanan proje teklif çağrısı yönteminden oldukça farklılık gösteren bir destek türüdür.

Güdümlü projeler Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin 28'inci maddesinde de temel esasları ayrıntılı olarak açıklandığı üzere kapsamlı ve büyük bütçeli projeler olup çağrı yöntemiyle yapılmayan bizzat konusu ve koşulları ajans öncülüğünde ve yönlendirmesinde belirlenen özel nitelikli model projelerdir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği gereği Bakanlık tarafından çıkarılan Destek Yönetimi Kılavuzunun “Güdümlü Proje Desteği” başlığı altında yer verilen düzenlemeler gereğince, bu projelerde, bölge plan ve stratejilerine uygun sektörel ihtisaslaşmaların özendirilmesi önem taşımaktadır. Güdümlü proje desteğini (GPD) diğer mali

destek yöntemlerinden farklı kılan esas unsur, ajansın öncülüğü ile başlatılmış olmasıdır. Projelerin, ajansın öncülüğünde geliştirilmesi esastır. Bu kapsamda; Ajans, ilk fikri oluşturma aşamasından itibaren genel çerçevesini ortaya koymuş olduğu projeyi uygulayacak muhtemel aktörleri belirlemek için gerekli koordinasyonu yürütmelidir.

Destek Yönetim Kılavuzunun “Güdümlü Proje Geliştirme ve Değerlendirme Süreci” başlığı altında; “GPD gereğesi ve müdahale yönteminin detaylı saha çalışmalarına, nitel ve/veya nicel analizlere dayandırılması gereklidir. GPD kapsamına alınabilecek fikirler Ajans öncülüğünde geliştirilir. Proje fikirleri için Ajans ilgili kurum ve kuruluşları başlangıç toplantısına davet eder. Başlangıç toplantısında söz konusu projenin gerekliliği, içeriği ve uygulamada yer alması gereken muhtemel aktörler, vb. hususlar görüşülür. Gerekli görüldüğü takdirde, projelerin genel çerçevesinin ortaya konması amacıyla ilgili aktörlerle ilave toplantılar yapılabilir.

Başlangıç toplantısının ardından, belirlenen tüm aktörlerin katılımıyla, ajansın koordinasyonunda, mutabakat toplantısı düzenlenir...” denilerek sürecin tüm aşamalarında Ajansın öncü rolüne vurgu yapılmaktadır.

Oysa Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesi, konusu ve koşulları ajans öncülüğünde belirlenmiş bir proje niteliğinde olmayıp, konusunun Ankara merkezli Türkiye Organ Nakli Vakfı tarafından belirlendiği bir alanın desteklendiği bir projedir. Projenin Türkiye Organ Nakli Vakfı tarafından hazırlanarak sunulduğu 01.08.2017 tarih ve 83 sayılı Ajans yönetim Kurulu Kararı’ndan da açıkça anlaşılmaktadır. Kararda “Türkiye Organ Nakli tarafından sunulan, “Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi”güdümlü projesinin, toplam bütçesi 6.650.000- TL ve hibe oranı %75, hibe tutarı 4.987.500 olarak,...” ibaresi yer almaktadır.

Proje Ajans tarafından değil ilgili Vakıf öncülüğünde hazırlanarak Ajansa sunulmuş bir projedir. Ajans ancak proje fikri aşaması sonrasında projenin geliştirilmesine katkı sağlayabilmiştir.

Görüldüğü üzere, ajans destek mevzuatında tanımlanan ve güdümlü projelerin taşınması gereken unsurları ve amaçları tam olarak taşımayan bir projenin “güdümlü proje” kapsamına alınarak desteklenmesi söz konusudur. Bu nitelikli bir proje fikri ancak uygun bir proje teklif çağrısı kapsamında ele alınabilecek ve yarışmacı bir anlayışla ancak başarılı bulunduğu takdirde desteklenebilecek özellikler taşımaktadır. Bu projenin Güdümlü proje olarak desteklenmesi yukarıda açıklanan nedenler yanında kamu kaynağının etkin ve verimli kullanımını açısından da uygun görülmemektedir.

2. Projede hedeflenen amaçlar ile proje uygulama sonuçları örtüşmediği gibi hedeflenen çıktılara da ulaşamadığından projenin etkisi son derece sınırlı kalmıştır.

Proje dokümanlarına ve sözleşmeye bakıldığında projenin genel amacının; “Ülkemizde gerçekleştirilecek olan organ nakli operasyonlarında sürdürülebilir artış

sağlama ve konuya ilişkin uzmanlık alanlarında eğitim ihracatı gerçekleştirme amaçlı uluslararası düzeyde ağ kurma faaliyetlerinin yürütüleceği Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezinin hayata geçmesi amaçlanmaktadır.” şeklinde ifade edildiği görülmektedir.

Projenin özel amaçları ise şunlardır:

- Gelişmekte olan hedef 70 ülke ile Vakfımızın Uluslararası Organ Nakli Ağı projesi kapsamında ilk adımları atılmış olan organ nakli konusunda iş birliği ağlarını güçlendirmek ve sürdürülebilirliğini sağlamak amaçlı İstanbul'da bir operasyon merkezi kurmak.
- 70 ülkede kurulan bu ağlar ile ülkelerin farklılaşan ihtiyaçlarına uygun olarak organ nakli cerrahisi, eğitimi ve konuya ilişkin veri yönetimi altyapısını güçlendirme hizmetleri sunmak;
- Hukuki destek: Henüz organ bağıışı ve nakli için gerekli hukuki altyapısı bulunmayan ülkeler için ağ içindeki ülkelerin deneyimlerine ilk ağızlardan erişim şansı sunmak; konuya ilişkin uluslararası hukuki dokümanlara dair uzmanlık desteği sunmak ve kendi organ bağıışı ve nakli yasalarını oluşturma süreçlerinde danışmanlık hizmeti sağlamak.
- Organizasyonel destek: Organ nakline ilişkin yasal çerçevesi bulunan ancak organ bağıışına ilişkin ulusal stratejileri bulunmayan ve organ bağıışı ve nakli hizmetlerini iyileştirmek için planlama konusunda sorunlar yaşayan ülkeler için destek sunmak; organ bağıışı, dağıtımı ve hasta takibi konularında planlama için en önemli alt yapı gereksinimi olan veri giriışı ve analizi yazılımını geliştirmek.
- Sağlık profesyonelleri kapasite artırımı desteği: Organ nakli profesyonelleri cerrahlar, dahiliye uzmanları, yoğun bakım uzmanları ve organ nakli koordinatörleri için düzenlenecek eğitimlerle hedef ülkelerdeki hastaların organ temini, dağıtımı ve nakli konusunda yüksek nitelikli hizmete erişimine, yaşam süresi ve kalitesinde iyileşme sağlanmasına hizmet etmek.
- Kamuoyu farkındalığının güçlendirilmesi alanında destek: Organ bağıışını arttırmak ve organ kıtlığı sorununa çözüm üretmek için ülkelerin bu konuda kendine yeterliliğini sağlamak amacıyla kamu otoriteleri, kamuoyu ve medya profesyonellerinin farkındalığını artırma amaçlı hareket planları geliştirilmesine hizmet etmek ve konuya ilişkin ülkeler arası deneyim paylaşımı için platform oluşturmak.
- Sunulan bu hizmetler ile TC. Sağlık Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı doğrultusunda sağlık turizmi faaliyetlerine katkıda bulunmak.

Projenin çıktılarına bakıldığında projenin beklenen hedeflerinin oldukça gerisinde olduğu ve proje kapsamında son derece sınırlı işlerin yapıldığı görülmüştür.

Ayrıca proje bitim tarihi olan 31.12.2019 tarihi itibari ile bu merkezde çalışan sayısı 1'e indirilmiştir. 1 personelle bu merkezin projedeki amaçlar doğrultusunda etkin şekilde faaliyet gösterme imkânı yoktur.

70 ülkeyi uluslararası organ nakli ağı çerçevesinde buluşturacak bir proje için öncelikle bu ülkelerle sağlık alanında gerekli işbirliğine yönelik hukuki zeminin oluşturulması gerekmektedir. Bu güne kadar birkaç ülke ile yapılan Sağlık Bakanlıkları düzeyindeki işbirliği protokolleri hariç proje kapsamında gerekli altyapı hazırlanamamıştır.

Dolayısıyla, proje kapsamında uluslararası organ nakli ağına yönelik yazılım satın alınmış olursa da bu yazılım proje kapsamındaki ülkelerin hizmetine sunulamamıştır. Zira bu yazılım için gerekli olan datalar güvenilir kaynaklardan ve güncel şekilde alınamamaktadır. Dolayısı ile projenin beklenen sonuçlarında bahsedilen Organ Nakli Ağı Veri Yönetim Sisteminden ve bu sistemin kullanımından bahsetme imkânı bulunmamaktadır.

Proje kapsamındaki diğer faaliyetlerin de sınırlı düzeyde kaldığı görülmektedir. 70 ülkeyi kapsam içine alan bir proje de 2019 sonu itibari ile 12 ülkeye hukuki destek verilebilmiş, proje kapsamında satın alınan yazılım konusunda ise hedef ülkelere çok azına operasyonel destek sunulabilmiştir.

Mevcut hali ile bu projenin "sağlık turizmi faaliyetlerine katkıda bulunma" özel amacını da gerçekleştirme düzeyi son derece sınırlıdır.

Proje kapsamında yapılan en olumlu faaliyet organ nakli koordinasyon kursu, organ nakli hemşirelik kursu, karaciğer ve böbrek nakli kursları olup, bu kapsamda 291 kişiye hizmet verildiği anlaşılmıştır. Yapılan basın çalıştay adı altındaki çalışmalara ise 172 kişi katılmıştır.

Sonuç olarak, proje süresi bitmesine rağmen 70 ülkeyi uluslararası organ nakli ağı çerçevesinde bir araya getirecek bu projenin temel amaçlarına ulaşma düzeyinin oldukça sınırlı kaldığı değerlendirilmektedir.

3.Projenin sürdürülebilirlik düzeyinin son derece sınırlı olduğu düşünülmektedir.

Ajans tarafından desteklenen projenin beklenen sonuçlarının sürdürülebilir olması son derece önemlidir. Bu sürdürülebilirlik mali açıdan (destek sona erdikten sonra faaliyetlerin finanse edilebilirliği) olduğu gibi kurumsal açıdan (faaliyetlerin devam ettirilmesine imkân tanıyan yapılar proje sonunda da devam edebilmeli) da sağlanabilmelidir. Zira sürdürülemez bir projeye hibe şeklinde kaynak aktarılması doğru bir yaklaşım değildir. Bu nedenle desteklenen proje ve faaliyetler verimlilik, etkinlik, etki ve sürdürülebilirlik açısından güçlü niteliklere sahip olmalıdır.

Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesine bakıldığında projenin sürdürülebilirliğinin son derece sınırlı olduğu görülmektedir. Projenin sürdürülebilirliğini sınırlayan unsurlar şunlardır:

➤ Projenin sürdürülebilirliğini tehdit eden unsurların başında insan kaynağı yetersizliği gelmektedir. Bir projenin sözleşme süresi sonrasında da ayakta kalıp katkı sunabilmesi için her şeyden önce proje amaçlarını gerçekleştirecek nitelik ve nicelikte insan kaynağı gerekmektedir. Bu projeye bakıldığında, 31.12.2019 tarihinde projenin tamamlanmasını müteakip, Sağlık Bilimleri Üniversitesi kampüsünde kurulan merkezde çalışan personel sayısının bir kişiden ibarettir.

Oysa proje bütçesine bakıldığında proje kapsamında çoğunluğu Vakfın Ankara'daki merkezinde olmak üzere 14 kişinin istihdam edildiği görülmektedir. Personel sirkülasyonuna bakıldığında ise projenin sağlıklı yürütülmesini riske edecek oranda değişiklikler olduğu da görülmektedir. 14 kişi ile başlayan projenin ikinci yılı olan 2019'da personel sayısı 4'e düşmüş, bitiminde ise İstanbul'daki merkezde çalışan personel sayısı 1'e gerilemiştir. Merkezde çalışan tek personelin katkısı ile 70 ülkeyi hedefleyen bir proje ağının ve proje merkezinin yönetilemeyeceği açıktır.

➤ Projenin sürdürülebilirliğini tehdit eden diğer etken ise mali kaynak yetersizliğidir. Proje kendi kendini finanse edecek mali kaynağı yaratabilecek bir proje görünümünde değildir.

Projenin "Beklenen Sonuçlarının Sürdürülebilirliği" bölümünde; *"Proje süresi sona erdiğinde devam edecek olan ücretli faaliyetler ve TONV'nin finansal kaynakları ile sürdürülebilirlik sağlanacaktır. Proje sonrasında ücretli olarak yurtiçi ve yurtdışı katılımcılara verilecek eğitimlerle gelirler sağlanacaktır. Bu gelirler PORgan Nakli Uygulama Eğitimi Gelirleri, Organ Nakli Eğitimi Uygulaması Gelirleri ve Organ Nakli Veri Yönetimi Yazılımı Gelirlerinden oluşacaktır. Aynı zamanda düzenlenecek eğitim ve çalıştaylar sonrasında yurdumuz kazandırılacak yabancı hastaların ilgili hastanelere yönlendirilmesi ile Organ Nakline Yönlendiricilik Hizmet Bedeli de bir gelir kalemini oluşturacaktır. Proje bitiminin ilk yılı olan 2019 yılında bu merkezin gelirinin 14.780.136,00 Avro olması beklenmektedir."* ifadelerine yer verilmiş olsa da gerek personel ücretleri, gerek proje süresi sonrasındaki diğer faaliyetler için yeterli kaynağın proje çerçevesinde yaratılamama riski oldukça yüksektir.

Bu güne kadar da gelir getirmesi beklenen unsurların hiçbirinden gelir elde edilememiştir. Ne proje kapsamında satın alınan yazılım başka ülkelere satılabilmiş, ne ücret karşılığı herhangi bir eğitim verilebilmiştir. Projenin mevcut işgücü kapasitesi de gelir elde etme hedefin kısa vade de gerçekleşemeyeceğini göstermektedir.

➤ Destek Yönetim Kılavuzuna göre asıl olan başvuru sahiplerinin hedeflenen bölgede kayıtlı olmaları veya merkezlerinin ya da yasal şubelerinin bu bölgede bulunmalarıdır. Proje yararlanıcısı kuruluş olan Türkiye Organ Nakli Vakfına bu açıdan bakıldığında Ankara merkezli olduğu anlaşılmaktadır. Vakfın projenin temel faaliyet alanı olan İstanbul'da herhangi bir şubesi ise bulunmamaktadır. Oysa proje kapsamında

faaliyet sürdürecektir olan Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi İstanbul'da yer almaktadır. Yukarıda belirtilen mekânsal sınırlamaya bazı hallerde istisnalar getirilebilmektedir. Bu proje de bu istisnanın uygulandığı bir projedir. Proje yararlanıcısı Vakfın merkezinin İstanbul ilinde olmaması yanında, bu bölgede herhangi bir şubesinin de bulunmaması projenin verimliliği ve sürdürülebilirliği üzerinde risk oluşturan unsurlardan biridir.

➤ Projenin ortaksız yürütülmesi ve iştirakçilerinin projeye katkı düzeylerinin sınırlı oluşu projenin sürdürülebilirliği üzerinde risk oluşturmaktadır. Projenin benimsenmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması için proje kurgusunda organ nakli konusundaki ana paydaşların büyük bölümü yalnızca “iştirakçi” olarak yer almıştır. Bu durum, projenin sürdürülebilirliğini ve başarısını olumsuz etkileyen unsurlardan biridir. Oysa iştirakçi konumunda olan Sağlık Bakanlığı başta olmak üzere Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Sağlık Bilimleri Üniversitesi, Acıbadem Üniversitesi, Acıbadem Sağlık Grubu, Ankara Üniversitesi, Karaciğer Nakli Derneği, Türk Yoğun Bakım Derneği, Organ Nakli Koordinatörleri Derneği, Tıp Hukuku Derneği gibi kurum ve kuruluşların projede daha etkin bir konumda yer almaları proje başarısını ve sürdürülebilirliğini olumlu etkileyecek gelişmelerdir.

4. Proje yararlanıcısı kurum olan vakfın 70 ülkeyi içine alacak büyüklükteki bir projeyi hayata geçirecek kapasite ve yetkiye sahip olmadığı düşünülmektedir.

Destek Yönetim Kılavuzuna göre, güdümlü proje desteği kapsamında desteklenecek projelere yönelik üç temel uygunluk kriteri aranmaktadır:

- Proje uygulayıcısı ve ortaklarının uygunluğu
- Faaliyetlerin uygunluğu
- Maliyetlerin uygunluğu

Güdümlü proje desteğinden yararlanacak bir projenin üç temel uygunluk kriterini eksiksiz olarak yerine getirmesi zorunludur.

Ortaksız olarak yürütülen bu projenin uygulayıcısı kurum olan Türkiye Organ Nakli Vakfı uygunluk kriterlerinin şekli şartlarını taşıyor gözükse de, Vakfın projenin nihai hedeflerini tek başına hayata geçirme kapasitesi düşüktür. Zira proje ile 70 ülkenin organ nakli konusunda işbirliği ve veri paylaşımında bulunması hedeflenmektedir. Dolayısıyla proje kapsamındaki hedef grup bu alanda işbirliği yapılması öngörülen 70 farklı ülkedir. Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülebilecek boyutta bir projenin bir vakıf eliyle hayata geçirilmesi oldukça zordur. Bu nitelikli projeler ancak devlet kurumlarının ortak işbirliği ile uygulanabilecek projelerdir.

Kaldı ki bu proje de Sağlık Bakanlığı'nın projeye katkı düzeyi son derece sınırlı tutulmuştur. Projeye bakıldığında kapsam içinde kalan faaliyetlerin uygulayıcısı gözükse de kurum proje yararlanıcısı gözükse Türkiye Organ Nakli Vakfıdır. Sağlık Bakanlığı yararlanıcı

kurum olmadığı gibi proje ortağı dahi değildir. Proje kapsamında sadece iştirakçi pozisyonunda kalmıştır.

5.Proje faaliyetlerinde çok önemli aksamalar olmasına rağmen Ajansın izleme görevini yeterince etkin yerine getiremediği, erken uyarı ve usulsüzlük halleri oluşmasına rağmen gerekli adımların atılmadığı görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin 37’nci maddesi erken uyarı ve usulsüzlük hallerini açıklamaktadır. Buna göre; usulsüzlük şüphesinde veya sözleşme yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde önemli riskler oluşması durumunda ajans izleme uzmanları tarafından erken uyarı raporu ya da usulsüzlük raporu düzenlenmesi gerekir. Yapılacak inceleme ve değerlendirme sonuçlarına göre bir usulsüzlük tespit edildiğinde usulsüzlüğe konu tutarın uygun olmayan maliyet olduğuna ve/veya proje uygulamasının devamına karar verileceği gibi bazı hallerde sözleşme feshine de gidilmesi gerekir.

Destek Yönetimi Kılavuzuna göre ajans tarafından projenin istenilen amaç doğrultusunda ilerlemesi için düzenli olarak izleme ziyaretleri yapılması gerekir. İzleme ziyaretleri; yararlanıcılara ait beyanların doğrulanması, proje faaliyetlerinin kontrolü, ihtiyaçların tespiti ve projelerin yerinde izlenmesi amacıyla gerçekleştirilen faaliyettir.

Destek Yönetimi Kılavuzu’nun “Erken Uyarı Raporu ve Düzeltici Tedbirler Prosedürü” başlıklı kısmına göre erken uyarı raporu, sözleşmenin feshine veya usulsüzlük risklerine neden olabilecek durumlarda hazırlanan raporlardır. Bu hallerden bazıları şunlardır:

- Yararlanıcının sözleşmede belirtilen yükümlülüklerden herhangi birisini yerine getirmemesi,
- Faaliyetlerin sözleşmedeki çalışma tanımlarına ve faaliyet planına uygun olarak gerçekleştirilmemesi,
- Proje uygulamasında, zamanında tamamlanamama riski doğuran önemli gecikmelerin yaşanması,
- Proje hedefi, faaliyetleri veya hedef gruplar üzerinde yapılan fakat onaylanmamış temel değişikliklerin tespit edilmesi,
- Herhangi bir kasıt olmayan usulsüzlük şüphesinin oluşması,
- Sözleşmenin ihlali anlamına gelebilecek diğer hususlar.

Yukarıda detaylı olarak bahsedilen proje çok önemli eksiklikler içermesine ve yukarıda sayılan erken uyarı şartlarını taşımasına rağmen ajansın verdiği yanıtta da anlaşılacağı üzere ağırlıklı olarak rutin izleme görevi yerine getirilmiş bugüne kadar projeye ilişkin erken uyarı raporu düzenlenmemiştir.

Oysa bu görev projelerin sağlıklı yürümesi ve kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılması için son derece önemlidir. Bu durum, ajansın bu konuda kendisine verilen görevi yapmadığının ve projeyi yeterince etkin izlemediğinin göstergesidir.

Sonuç olarak;

Türkiye Organ Nakli Vakfı tarafından sunulan genel amacı;

“Ülkemizde gerçekleştirilecek olan organ nakli operasyonlarında sürdürülebilir artış sağlama ve konuya ilişkin uzmanlık alanlarında eğitim ihracatı gerçekleştirme amaçlı uluslararası düzeyde ağ kurma faaliyetlerinin yürütüleceği Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi'nin hayata geçmesi amaçlanmaktadır.” olan, 6.550.000-TL bütçeli Uluslararası Organ Nakli Ağı Merkezi Projesinin hatalı destek modeli ile ajans tarafından sözleşmeye bağlandığı, projenin hedeflenen amaca ulaşma düzeyinin sınırlı olduğu ve süresi 31.12.2019 da biten projenin sürdürülebilirliğinin oldukça düşük olduğu, destek mevzuatı kapsamında erken uyarı raporu düzenlenmesi gereken uygulamalar bulunmasına rağmen bu konuda Ajans tarafından mevzuatın öngördüğü işlemlerin yapılmadığı, tüm bunların sonucunda proje kapsamında kullanılan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Ajans Gelirlerinden Olan Payların Tahsilatında Yaşanan Sorunların Ajansın Mali Yapısını Olumsuz Etkilemesi

İstanbul Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetim neticesinde ajans gelirlerinden olan payların tahsilatında önemli sorunlar yaşandığı görülmüştür.

Kalkınma ajanslarının gelirleri arasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından aktarılan paydan sonra en önemli gelir kalemini, bölgedeki il özel idareleri, belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarından aktarılan paylar oluşturmaktadır. Bunlar içerisinde de özellikle belediyelerden aktarılan pay tutarı diğer paylara oranla ajansların en temel gelir kalemleridir.

Çeşitli gerekçeler nedeniyle, bazı belediyeler ajans hesaplarına yatırmaları gereken bu payları yatırmamakta ve ajanslar ilgisine göre Hazine ve Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankası (İlbank) kanalıyla tahsil etme yoluna gitmektedir.

Yapılacak kesintiler 02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un kesintileri düzenleyen 7'nci maddesi ile bu maddeye istinaden yürürlüğe konulan 15.03.2010 tarihli ve 2010/238 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında belirtilen esaslara göre yapılmaktadır.

İstanbul Kalkınma Ajansı özelinde bakıldığında, Mülga 5449 sayılı Kanun'un 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile değişen 19'uncu maddesinde sayılan gelirler arasında, en önemli gelir kalemin, Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden aktarılan paylar oluşturmaktadır.

31.12.2019 tarihi itibarıyla İstanbul Kalkınma Ajansına katkı payı borcu olan belediyelerin listesi ve borç tutarları Tablo 10'da görülmektedir.

Tablo 10: İstanbul Kalkınma Ajansına Katkı Payı Borcu Olan Belediyeler

Borçlu Kurumlar	Toplam Borç Tutarı
İstanbul Büyükşehir Belediyesi	44.830.365,93
Esenyurt Belediyesi	30.543.854,20
Şişli Belediyesi	25.611.333,76
Fatih Belediyesi	13.914.970,22
Büyükkçekmece Belediyesi	10.349.071,79
Sarıyer Belediyesi	10.346.005,64
Beyoğlu Belediyesi	9.591.879,43
Kadıköy Belediyesi	8.274.202,91
Bahçelievler Belediyesi	8.269.616,25
Avcılar Belediyesi	7.655.227,99
Sancaktepe Belediyesi	6.739.751,86
Beşiktaş Belediyesi	6.375.094,50
Zeytinburnu Belediyesi	5.966.912,72
Beylikdüzü Belediyesi	5.368.608,68
Silivri Belediyesi	5.118.026,48
Bayrampaşa Belediyesi	4.460.434,90
Küçükçekmece Belediyesi	4.140.111,41
Başakşehir Belediyesi	3.556.116,31
Tuzla Belediyesi	2.589.441,67
Kartal Belediyesi	2.530.404,35
Eyüp Belediyesi	2.497.411,72
Üsküdar Belediyesi	2.168.698,07
Bağcılar Belediyesi	1.926.390,58
Maltepe Belediyesi	1.593.493,06
Güngören Belediyesi	1.290.675,31
Şile Belediyesi	1.192.786,57
Adalar Belediyesi	1.180.944,44
Gaziosmanpaşa Belediyesi	1.166.692,56
Sultanbeyli Belediyesi	761.917,62
Çatalca Belediyesi	498.473,52
Arnavutköy Belediyesi	389.224,70
Ataşehir Belediyesi	28.713,02
Ümraniye Belediyesi	24.753,51
Pendik Belediyesi	20.316,35
Çekmeköy Belediyesi	10.020,21
Esenler Belediyesi	9.418,07
TOPLAM	230.991.360,31

İller Bankası üzerinden belediyelere ilişkin kesinti tutarlarına yönelik yapılan incelemede, ajansa borcu olan ve pay tutarlarını düzenli olarak ödemeyen belediyelerin borçlarının, çok cüzi yapılan İller Bankası kesinti tutarları ile bitirilmesinin binlerce ay alabileceği Tablo 11'den anlaşılmaktadır.

Tablo 11: Katkı Payı Borcu Olan Belediyelerden İller Bankasınca Yapılan Yasal Kesinti

Belediye	Borç Dönemi Aralığı	Borç Miktarı	Kesilen Tutar	Kesinti Oranı %	Borcun Biteceği Tahmini Ay Sayısı
Adalar Belediyesi	2010 - 2019	1.180.944,44	365,25	0,0003	3.233
Avcılar Belediyesi	2011 - 2019	7.655.227,99	13.702,17	0,0018	559
Beyoğlu Belediyesi	2010 - 2019	9.591.879,43	3.478,22	0,0004	2.758
Büyükkçekmece Bld.	2010 - 2019	10.349.071,79	6.731,57	0,0007	1.537
Esenyurt Belediyesi	2010 - 2019	30.543.854,20	26.084,03	0,0009	1.171
Fatih Belediyesi	2011 - 2019	13.914.970,22	8.694,33	0,0006	1.600
Sarıyer Belediyesi	2011 - 2019	10.346.005,64	8.843,46	0,0009	1.170
Silivri Belediyesi	2011 - 2019	5.118.026,48	5.558,94	0,0011	921
Şişli Belediyesi	2009 - 2019	25.611.333,76	5.463,22	0,0002	4.688
TOPLAM		114.311.313,95			

Düşük oranlı kesintinin nedenlerine gerek mevzuat açısından gerekse İller Bankası fiili uygulaması açısından bakıldığında yapılan kesintinin hukuki zeminin olmadığı hususuna 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunun 8.8.10 no'lu tespitinde detaylı olarak yer verilmesine rağmen aynı sorunların devam ettiği ve bu konuda bir düzenleme yapılmadığı anlaşılmaktadır.

Pay konusunda yaşanan bir diğer sorun ise ajans tarafından talep edilmesine rağmen bazı verilerin sunulmamasından kaynaklanmaktadır. Yapılan incelemede, ajansın genel olarak pay ödeme sorumluluğu olan kuruluşlara zamanında bildirim yaptığı, pay yükümlülüğü olan Belediyelerin pay hesabına esas teşkil eden gelir kesin hesap cetvellerini Ajansa gönderdiği anlaşılmakla birlikte, Şişli Belediyesi'nin bu yükümlülüğünü yerine getirmediği ve gelir kesin hesap cetvellerini göndermediği görülmüştür.

Ajansın ilgili belediye dışında veri temin edeceği başkaca kaynak bulunmadığından katkı payı hesabı ve muhasebeleştirilmesi gerçek veriler üzerinden değil önceki yıl pay tutarının yeniden değerlendirme oranı ile değerlendirilmesi sureti ile yapılabilmektedir. Dolayısıyla kesin hesap bilgilerini göndermeyen belediyeler için pay alacağı gerçek değere göre değil tahmini değere göre hesaplanmaktadır. Bu durum hatalı muhasebeye neden olduğu gibi, ilgili belediye ile ajans arasında borç alacak ilişkisi yönünden tutarsızlığa yol açabilmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Belediye Katkı Paylarının Kaydedildiği Muhasebe Hesaplarının Gerçek Durumu Yansıtması	2015	Kısmen Yerine Getirildi	Ajansa gelir bütçesinden pay göndermekle yükümlü kurumlar zaman zaman bu görevlerini yerine getirmemekte olup, konu 2019 yılı denetim raporunda da bulgu olarak yer almaktadır.
Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması	2015	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu uygulama hemen

			hemen tüm Ajanslarda aynen uygulanmaya devam edilmektedir. Mevzuatta personele ödenen ücretlerin belirlenen üst limiti aşamayacağı hükmüne rağmen çeşitli yollarla bu limitler aşılmaktadır. Konu Genel Denetim Raporlarında yer almaktadır.
Personele Cep Telefonu Tahsis Edilmesi ve Abonelik Bedellerinin Ajans Bütçesinden Ödenmesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	
Ajans Bütçesinin Taşıt Alımları Bütçe Tertibinde Ödenek Bulunmamasına ve Bakanlar Kurulu Kararı Olmamasına Rağmen Bir Adet Hizmet Aracı Alımı Yapılması	2015	Yerine Getirilmedi	Ajansa 2015 yılından sonra araç alımı yapılmamış

			olup, 2015 yılında alımı yapılan taşıtlar Valilik bünyesinde kullanılmaya devam edilmektedir.
--	--	--	---

