



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İPEKYOLU KALKINMA AJANSI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

| | | |
|----|--|----|
| 1. | KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ..... | 1 |
| 2. | KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU..... | 13 |
| 3. | SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU | 14 |
| 4. | DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI..... | 14 |
| 5. | İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ | 15 |
| 6. | DENETİM GÖRÜŞÜ..... | 17 |
| 7. | DENETİM BULGULARI..... | 17 |
| 8. | EKLER..... | 40 |

TABLolar LİSTESİ

| | |
|--|----|
| Tablo 1: Ajans Personel Sayıları | 7 |
| Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini..... | 10 |
| Tablo 1: Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları..... | 10 |
| Tablo 2: Bütçe Gelir Tahmini..... | 11 |
| Tablo 3: Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları..... | 12 |
| Tablo 6: Şehitkâmil Belediyesi 2010-2019 Ajans Katkı Payları Özet Tablosu..... | 19 |
| Tablo 7: Yüksek Planlama Kurulu Kararına Göre Ücret Limitleri..... | 20 |
| Tablo 8: Ünvanlara Göre Emsal Alınacak Kadrolar..... | 20 |
| Tablo 9: 2019 yılı Muhasebe Yetkilisine Yapılan Fazla Ödeme | 22 |
| Tablo 10: 2015- 2019 Yılları Ajans Geliri ve Personel Giderleri | 23 |
| Tablo 11: Taşınır Mal Yönetmeliği ve Ajans Taşınır Yönergesi Karşılaştırma..... | 25 |

KISALTMALAR

| | |
|-------------|------------------------------------|
| EBYS | Elektronik Belge Yönetim Sistemi |
| İKA | İpekyolu Kalkınma Ajansı |
| KAYS | Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi |
| KHK | Kanun Hükmünde Kararname |
| KPSS | Kamu Personel Seçme Sınavı |
| YDO | Yatırım Destek Ofisi |
| YPK | Yüksek Planlama Kurulu |

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Ajansa Katkı Payı Yükümlülüğü Olan Belediyenin Gelir Kesin Hesabına Uygun Olmayan Katkı Payı Bildirimi Yapması
2. Yüksek Planlama Kurulu Kararında Yer Alan Limitlere Göre Maaş Alması Gereken Muhasebe Yetkilisine 666 Sayılı KHK Hükümlerine Göre Hesaplama Yapılarak Daha Fazla Maaş Ödenmesi
3. Personel Giderlerine Getirilen Sınırlamaya Uyulmaması
4. Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Hesaplamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceğinin Bilinmemesi
5. Taşınır Malların Yönetimine Dair Ajans İç Yönergesinde Düzenleme Yapılmamış Alanlar Bulunması
6. Ajansların Temel Organlarından Olan Kalkınma Kurulunun Oluşturulmaması
7. İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulmaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi
8. Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı Yerine Genel Sekreter Oluru İle Yürürlüğe Girmesi
9. Yönetim Kurulu Tarafından Mevzuat Gereği Her Ay Toplanma Zorunluluğuna Uyulmaması
10. Yönetim Kurulu Üyelerinin, Mevzuata Aykırı Olduğu Halde Temsilcisi Oldukları Kurum ve Kuruluşların Projeleri ile İlgili Oylamalara Katılıp Görüş Bildirmesi
11. Kalkınma Ajansları Destek Mevzuatı Kapsamında Bulunmadığı Halde Mahalli İdarelerin Rutin Faaliyetleri Kapsamında Olan Bir Projenin Desteklenmesi
12. Ajansın Yatırım Destek Görevleri Kapsamında Bazı Faaliyetleri Yerine Getirmemesi

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 Kanun'un 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 İpekyolu Kalkınma Ajansı, 22.11.2008 tarih ve 27062 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

09.07.2018 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 703 sayılı 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 İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 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.

İpekyolu Kalkınma Ajansı İç Mevzuatı

- Harcırah Yönergesi
- Disiplin Yönergesi
- İç Denetim Yönergesi
- Mali İşlemler Yönergesi
- Performans Değerlendirme Sistemi Uygulama Usul ve Esasları
- Evrak Kayıt Yönergesi
- Taşınır Mal Yönergesi
- Arşiv Yönergesi
- Etik Davranış İlkeleri Yönergesi
- Teşkilat ve Görev Yönergesi
- Banka Mutabakat İşlemleri Yönergesi
- Vadeli Hesapların Yönetimi Yönergesi
- İç Kontrol Grubu Çalışma Usul ve Esasları Yönergesi
- Bilgi Edinme Yönergesi
- İmza Yetkileri Yönergesi

- Şikayet ve İhbarların Kaydına İlişkin Yönerge
- Taşıt Yönergesi
- İzin Yönergesi
- Resmi Yazışma Kuralları Yönergesi
- Bilgi ve İletişim Teknolojileri Kullanımı Yönergesi
- İzleme ve Risk Değerlendirme Usul ve Esasları
- Proje ve Faaliyet Denetleme Usul ve Esasları

İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın Kapsadığı İller

Düzey 2 bölgesinde (TRC1) kurulan İpekyolu Kalkınma Ajansı Gaziantep ili merkez olmak üzere Adıyaman, Gaziantep, Kilis illerini kapsamaktadır.

Ajanların 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 ajanların 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 Kanunu'nun 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 Kararı'na göre yerel birim sayılan ajanslara yatırım teşvikleri kapsamında görevler de verilmiştir. Ayrıca, Bütçe Kanunu ve yıllık programın uygulanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı'na 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, ajansları koordine eden bakanlığın örgütsel yapısındaki değişikliktir. Ajanslar, Kalkınma Bakanlığı'nın 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 Bakanlığı'nın ajanslar üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, ajanslar Bakanlığın ilgili yada 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, 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.

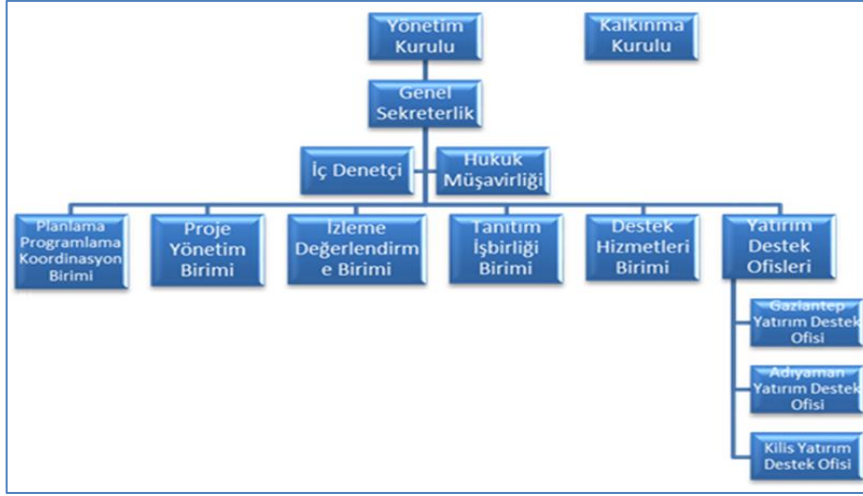
Yönetim Kurulu, ajansın karar organıdır. Bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanunun 10 ve 11'inci maddelerinde; çalışma usulleri ise 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve ile yürürlüğe konulan "Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları" ile düzenlenmiştir. Yönetim Kurulu, birden fazla 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. Çalışan 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 İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın 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 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. 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. 24.12.2017 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 696 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 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 | 27 | 7 | 0 | 12 |
| Toplam Personel Sayısı: 47 | | | | |

Personel İstihdam Şartları ve Usulleri

Personel Yönetmeliği'nde 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

İstihdam Edilecek Kadro Sayıları Genel Sekreterlik tarafından tespit edilmekte ve ardından yönetim kurulu onayına sunulmaktadır. Devamında Bakanlığa gönderim sağlanmakta ve alım süreçleri işletilmeye başlanmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 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 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 Hükümünde Kararname'ye, 666 sayılı Kanun Hükümünde Kararname'nin 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 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 kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken denk bütçe ilkesi esas alınması, gelir-gider farkı olmaması esastır.

Ajans Giderleri:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 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.)

Söz konusu gider kalemleri çerçevesinde İpekyolu Kalkınma Ajansının 2019 yılı gider bütçe tahmini Tablo 2’de gösterilmektedir. Buna göre Ajansın 2019 yılı gider bütçe tahmini 124.104.301,00 TL’dir. Bunun 29.225.708,10 TL’lik kısmı (bütçenin yaklaşık %23,54’ü) Genel Hizmetler için, 94.878.592,90 TL’lik kısmı (bütçenin yaklaşık %76,46’sı) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için öngörülmüştür.

Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini

| Giderin Türü | Gider Tahmini (TL) |
|--|-----------------------|
| 1. Genel Hizmetler | 29.225.708,10 |
| 1.1. Genel Yönetim | 19.090.708,10 |
| 1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri | 830.000,00 |
| 1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri | 2.275.000,00 |
| 1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri | 1.118.000,00 |
| 1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri | 5.912.000,00 |
| 2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri | 94.878.592,90 |
| Gider Toplamı | 124.104.301,00 |

Bütçe gider tahminler çerçevesinde elde edilen gerçekleştirmeler ise Tablo 3’te gösterilmektedir. Buna göre gider tahminlerine göre gerçekleştirmelerin oranı % 30 civarında olup, bu sapmanın en büyük sebebi proje ve destekleme giderlerinin beklentinin çok altında kalmasıdır.

Tablo 4: Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları

| | |
|--|----------------------|
| 1. Genel Hizmetler | 12.024.263,97 |
| 1.1. Genel Yönetim | 9.290.661,24 |
| 1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri | 237.930,72 |
| 1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri | 605.863,41 |
| 1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri | 330.153,63 |
| 1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri | 1.559.654,97 |
| 2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri | 25.659.671,49 |
| Gider Toplamı | 37.683.931,53 |

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanunun 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 (94.014.167,55 TL) ile birlikte toplam 124.104.301,00 TL'dir. Bu miktarın 11.550.000,00 TL'si Ajans'a merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay olup diğer gelirleri Tablo 4'te ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 5: Bütçe Gelir Tahmini

| Gelirin Türü | Gelirin Miktarı (TL) |
|--|-----------------------|
| 1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar | 11.550.000,00 |
| 2. İl Özel İdaresi, Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan | 14.562.002,11 |
| 2.1. İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay | 1.259.995,83 |
| 2.2. Belediyelerden Aktarılan Pay | 13.019.050,13 |
| 2.3. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay | 282.956,15 |
| 3. Faaliyet Gelirleri | 2.000.000,00 |
| 3.1. Faiz Gelirleri | 2.000.000,00 |
| 3.2. Diğer Faaliyet Gelirleri | 0 |
| 4. Bağışlar ve Yardımlar | 1.978.131,34 |
| 4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar | 1.978.131,34 |
| 5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar | 0 |
| 5.1. Belediyeler | 0 |
| 5.2. İl Özel İdare | 0 |
| 5.3. Sanayi ve Ticaret Odaları | 0 |
| 6. Çeşitli İadeler | 0 |
| 7. Nakit Finansman | 94.014.167,55 |
| TOPLAM GELİR | 124.104.301,00 |

Bütçe gelir tahminlerine göre yıl sonunda elde edilen gerçekleşme rakamları Tablo 5'te gösterilmektedir. Buna göre 2019 yılı içerisinde toplam 64.823.139,64 TL gelir elde edilmiş olup, bunun büyük bir kısmı şartlı bağış ve yardımlar ile belediyelerden aktarılan tutarlardan kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları

| Gelirin Türü | Gelirin Miktarı (TL) |
|--|-----------------------------|
| 1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar | 12.209.892,00 |
| 2. İl Özel İdaresi, Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan | 20.658.322,13 |
| 2.1. İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay | 1.259.476,72 |
| 2.2. Belediyelerden Aktarılan Pay | 19.119.416,24 |
| 2.3. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay | 279.429,17 |
| 3. Faaliyet Gelirleri | 12.575.243,86 |
| 3.1. Faiz Gelirleri | 12.498.494,49 |
| 3.2. Diğer Faaliyet Gelirleri | 76.749,37 |
| 4. Bağışlar ve Yardımlar | 19.379.681,65 |
| 4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar | 19.379.681,65 |
| 5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar | 0 |
| 5.1. Belediyeler | 0 |
| 5.2. İl Özel İdareler | 0 |
| 5.3. Sanayi ve Ticaret Odaları | 0 |
| 5.4. Avrupa Birliğinden Sağlanan Fonlar | 0 |
| 6. Çeşitli İadeler | 0 |
| Gelir Toplamı | 64.823.139,64 |
| Önceki yıllardan aktarılan banka nakdi hariç | |

2019 yılı faaliyet giderleri toplamı 38.366.999,61 TL olup, faaliyet gelirleri toplamı 59.048.848,28 TL'dir. Bu doğrultuda faaliyet sonucu 20.681.848,67 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 Kanununun 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 Yönetmeliği'ne bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre hazırlamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilanço 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 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.

- 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 Yönetmeliği'nin 11'inci maddesine göre iç denetçinin görüşü alınmak suretiyle, Genel Sekreterin teklifi ve Yönetim Kurulu'nun 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.

İpekyolu Kalkınma Ajansı "İç Kontrol Grubu Çalışma Usul ve Esasları Yönergesi" adında bir düzenlemeyi uygulamaya sokmuştur.

Ajans tarafından; iç kontrol izleme ve yönlendirme kurulu, üst yöneticinin onayı ile görevlendirilmemiş olup, iç kontrolün değerlendirilme ve raporlaması yapılmamaktadır.

Ajans, tarafından İç Kontrol Eylem Planı kısmen 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, Kararnamenin “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.”

İpekyolu Kalkınma Ajansı özelinde tespit edilen iç kontrole ilişkin diğer hususlara rapor içerisinde ayrı bir bulgu olarak yer verilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

İpekyolu 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: Ajansa Katkı Payı Yükümlülüğü Olan Belediyenin Gelir Kesin Hesabına Uygun Olmayan Katkı Payı Bildirimi Yapması

İpekyolu Kalkınma Ajansı gelirlerine yönelik yapılan denetim neticesinde, katkı payı yükümlülüğü olan Şehit Kamil Belediyesinin gelir kesin hesaplarıyla uyumlu olmayacak şekilde hatalı bildirimde bulunduğu ve bu nedenle katkı payını eksik ödediği anlaşılmıştır.

Kalkınma Ajansları bölgelerindeki il özel idareleri, belediyeler ve sanayi ve ticaret odalarının bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden aktaracakları payların katkısıyla bütçelerini oluşturmaktadır. 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. Söz konusu payın tahsilatında yaşanan sorunlar doğrudan ajansın mali yapısını ve buna bağlı olarak kendisinden beklenen görevleri olumsuz etkilemektedir.

5449 sayılı 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un "Gelirler ve yönetilecek fonlar" fonlar başlıklı 19'uncu maddesinin "d" fıkrası ajans gelirleri içerisinde önemli yer tutan yerel yönetim payının nasıl ve ne oranda hesaplanacağını şu ifadelerle açıklamıştır: "*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.*"

Kanunda ayrıca, yerel yönetimlerden aktarılacak payların, ilgili idare ve kuruluşlar tarafından haziran ayının sonuna kadar ajans hesabına aktarılması, süresi içerisinde aktarılmadığı takdirde, bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan paydan ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İller Bankası'na kesilerek ilgili ajans hesabına aktarılacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Bilgi toplama" başlıklı 189'uncu maddesinde; ajansların, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili oldukları, kendilerinden bilgi istenilenlerin bu bilgileri zamanında vermekle yükümlü oldukları belirtilmiştir.

Ajanslar, pay yükümlülüğü olan kurumlardan olan alacak tutarını doğru şekilde tespit etmek, takip etmek, gerektiğinde kesinti yoluyla tahsilat için ilgili kuruluşlardan talep etmek zorunda oldukları için, katkı payı alacaklarının hesaplara doğru kaydedilebilmesi önemlidir. Tahmini veriye dayalı bir alacak kaydı, bu açıdan ajansların tahsil süreçlerini de olumsuz etkilemektedir.

Yerel yönetim katkı paylarına ilişkin yapılan inceleme neticesinde, Ajansın pay ödeme sorumluluğu olan kuruluşlara zamanında bildirim yaptığı ve pay tutarına ilişkin gelir kesin hesap belgelerini talep ettiği anlaşılmıştır. Ancak, tüm taleplere rağmen adı geçen belediye 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Bilgi toplama" başlıklı 189'uncu maddesi hükümlerine uymayarak gelir kesin hesap belgelerini ajansın kurulduğu tarihten bu yana sunmamıştır.

Belediyelerin bu bildirim yapmaması nedeniyle 5449 sayılı Kanununun 19'uncu maddesinde yer alan "*Bir önceki yıl gerçekleşen kesinleşmiş bütçe gelirleri*" gerçek rakamlar üzerinden değil, belediyenin yaptığı bildirim yazısındaki tutar doğru kabul edilerek muhasebeleştirilmiştir.

Şehitkâmil Belediyesi tarafından Ajansa sunulmayan 2008-2018 yıllarına ait kesin hesap cetvelleri denetim ekibi tarafından Belediyeden yazı ile talep edilmiş ve gönderilen belgelerle Belediyenin pay beyanları karşılaştırılmıştır. Yapılan karşılaştırmalar sonucunda, Ajansın kurulduğu 2010 yılından 2019 yılına kadar Belediye tarafından yapılan pay borcu beyanlarının doğru olmadığı anlaşılmıştır.

Belediye beyanları ile alınan gelir kesin hesap cetvellerinin karşılaştırılması sonucunda oluşturulan durum Tablo 6’da gösterilmektedir.

Tablo 6: Şehitkâmil Belediyesi 2010-2019 Ajans Katkı Payları Özet Tablosu

| Yıl | Beyan Edilen Tutar | Ödenen Tutar | Gelir Kesin Hesabına Göre Ödenmesi Gereken Tutar | Fark | Fark (Faiz dahil) |
|---------------|--------------------|--------------|--|---------------------|---------------------|
| 2010 | 745.280,75 | 745.280,75 | 382.707,51 | - 362.573,24 | - 672.573,36 |
| 2011 | 745.280,75 | 745.280,75 | 372.483,04 | - 372.797,71 | - 657.987,96 |
| 2012 | 566.134,58 | 566.134,58 | 567.803,59 | 1.669,01 | 2.795,59 |
| 2013 | 476.788,36 | 476.788,36 | 735.895,81 | 259.107,45 | 410.685,31 |
| 2014 | 581.983,01 | 581.983,01 | 974.678,23 | 392.695,22 | 587.079,35 |
| 2015 | 650.868,96 | 650.868,96 | 1.552.852,35 | 901.983,39 | 1.267.286,66 |
| 2016 | 780.170,78 | 780.170,78 | 1.148.290,79 | 368.120,01 | 484.077,81 |
| 2017 | 891.992,53 | 891.992,53 | 1.534.905,32 | 642.912,79 | 787.568,17 |
| 2018 | 588.957,37 | 588.957,37 | 1.959.880,39 | 1.370.923,02 | 1.555.997,63 |
| 2019 | 1.148.757,20 | 311.042,63 | 1.884.589,59 | 1.573.546,96 | 1.644.356,57 |
| TOPLAM | | | | 4.775.586,90 | 5.409.285,78 |

Tabloda görüldüğü üzere, 2010 ve 2011 yıllarında fazla beyan edilen ve beyana uygun ödenen katkı payı tutarı 2012-2019 yılları arasında eksik beyan edilmiştir. Sonuç olarak, tablodan görüleceği 31.12.2019 tarihi itibarıyla ilgili belediyenin Ajansa faizle birlikte toplam 5.409.285,78- TL borcu olduğu tespit edilmiştir.

Dolayısıyla, Ajans tarafından Belediye beyanına göre yapılan muhasebe kayıtları gerçek durumu yansıtmamakta ve mali tablolar olumsuz etkilenmektedir. Ajans alacağının gerçek alacağına göre hesap edilerek 120 Gelirlerden Alacaklar Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Yüksek Planlama Kurulu Kararında Yer Alan Limitlere Göre Maaş Alması Gereken Muhasebe Yetkilisine 666 Sayılı KHK Hükümlerine Göre Hesaplama Yapılarak Daha Fazla Maaş Ödenmesi

Ajansta görev yapan muhasebe yetkilisine Yüksek Planlama Kurulu (YPK) hükümlerine göre maaş ödenmesi gerektiği halde 666 sayılı KHK hükümlerine göre ödeme yapılmasına karar verilerek olması gerekenden daha fazla maaş ödenmektedir.

Ajans personeline yapılan maaş ödemeleri konusunda YPK ve KHK hükümlerine tabi olanlar şeklinde ikili bir ayırım bulunmaktadır. YPK hükümlerine tabi olan personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları, Yüksek Planlama Kurulu Kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenmektedir.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 no'lu "2014 yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullanılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararının 3'üncü maddesinde belirlenen alt ve üst limitler Tablo 7'de gösterilmektedir. (Bu rakamlar her yıl güncellenmektedir)

Tablo 7: Yüksek Planlama Kurulu Kararına Göre Ücret Limitleri

| Personelin Unvanı | En Düşük (TL) | En Yüksek (TL) |
|--|----------------------|-----------------------|
| Genel Sekreter | 6825 | 8400 |
| Çalışma Birimi Başkanı | 4725 | 6300 |
| İç Denetçi | 4725 | 6300 |
| Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel | 4725 | 6300 |
| Uzman Personel | 3850 | 4950 |
| Destek Personeli | 2100 | 2700 |

15.01.2012 tarihinden itibaren ajanslarda istihdam edilenler ise 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 (Tablo 8)

Tablo 8: Ünvanlara Göre Emsal Alınacak Kadrolar

| Ajanstaki Unvanı | Emsal Alınan Kadro |
|-------------------------|---------------------------|
| Genel Sekreter | Bakanlık Genel Müdürü |
| Birim Başkanı | Bakanlık Daire Başkanı |
| Uzman | Başbakanlık Uzmanı |
| Destek Personel | Kamudaki Şef |
| Muhasebe Yetkilisi | Sayman |

666 sayılı KHK hükümlerine tabi olan personele yapılacak maaş ödemelerindeki emsal ücret hesabının ajanslar arasında farklı olduğu ve bunlara dair örnekler önceki yıllara ait Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporları içerisinde belirtilmesine rağmen bunların giderilip standart bir hesaplama yapılmasına dönük Bakanlık tarafından çalışma yapılmamıştır.

YPK hükümlerinin geçerli olduğu 2010 yılı döneminde işe başlayan muhasebe yetkilisine başlangıçta mevzuatın ön gördüğü şekilde YPK limitleri dahilinde ödeme yapılmıştır.

27.12.2013 tarih ve 15 nolu YK kararının 6'ncı maddesinde,

“Ajanslarda istihdam edilen personelin özlük haklarına ilişkin 666 sayılı KHK ve Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığından gelen yazılar doğrultusunda 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilmiş olup ücreti Kamudaki emsalinin altında kalana muhasebe yetkilisi (sayman) ünvanlı personelin mevzuat bakımından bir sıkıntı olması durumunda geri ödeyeceğini taahhüt eden dilekçesini Ajans Genel Sekreterliğine vermesi koşuluyla Aralık ayından itibaren kamudaki emsali ücretinin ödenmesine” denilmek suretiyle YPK hükümlerine tabi olması gereken muhasebe yetkilisi 666 sayılı KHK hükümlerine tabi hale getirilmiştir.

Muhasebe yetkilisi tarafından 27.12.2013 tarihinde Ajansa dilekçe verilerek, kamudaki sayman emsal alınarak yapılan ödemenin mevzuata uygun olmaması durumunda ortaya çıkan farkı geri ödeyeceğine dair taahhütname verilmiştir.

Muhasebe yetkilisine 2014 yılı başından itibaren sayman maaşı üzerinden emsal hesaplaması yapılarak maaş ödenmeye başlanmıştır. Ayrıca geçmişe dönük (15.01.2012-30.11.2013) farkların ödenmesi için de 06.01.2017 tarihinde muhasebe yetkilisi tarafından Ajansa dilekçe verilmiştir.

Dilekçeye verilen cevapta;

“15.01.201230.11.2013 tarihleri arasında muhasebe yetkilisine ödenmesi gereken saymanlık ücretinin ekte bulunan T.C Mardin 1.Asliye Hukuk Mahkemesi Kararı ve Bilir Kişi Raporu ile eksik ödendiği anlaşılmıştır. Eksik ödenen tutarın hesaplanarak ilgiliye ödenmesi hususu;

T.C. Mardin 1.Asliye Hukuk Mahkemesi'nin almış olduğu kararı Dicle Kalkınma Ajansı temyize giderek Yargıtay'a taşınmış ve Yargıtay kararı sonuçlanmamıştır. Yargıtay Kararı'nın sonucuna göre davalının haklı bulunması halinde, muhasebe yetkilisine ödenen tutarın yasal faizi ile birlikte tahsil edilmesi hususunu” denilerek geçmişe dönük farkın kişiye ödenmesine karar verilmiştir. Buna göre 2012 Ocak ayından başlamak üzere 2013 yılı Aralık

ayına kadar ortaya çıkan iki yıllık maaş ve ilave tediye farkı hesaplanarak ortaya çıkan 11.065 TL fark, 31.01.2017 tarihinde muhasebe yetkilisine ödenmiştir.

27.12.2013 tarih ve 15 nolu YK kararından bugüne kadar ise YPK hükümlerine tabi olan muhasebe yetkilisine KHK hükümleri doğrultusunda emsali sayman üzerinden ödemeye yapılmaya devam edilmektedir. 2019 yılında muhasebe yetkilisinin YPK ve KHK hükümlerine tabi olması durumunda ödenecek maaş ve ilave tediye Tablo 9’da gösterilmektedir. Buna göre 2019 yılında kişiye 10.718,4 TL fazla maaş ödenmiştir. Mevzuata uygun olmayan bu işlemin iptal edilerek muhasebe yetkilisine YPK hükümlerine göre maaş ödenmelidir.

Tablo 9: 2019 yılı Muhasebe Yetkilisine Yapılan Fazla Ödeme

| Aylar | KHK-Sayman Ücreti | YPK Ücreti | Fark |
|---------------|-------------------------------|------------------------|-----------------|
| Ocak | 5.412,14 | 4.579,19 | 832,95 |
| Şubat | 5.412,14 | 4.579,19 | 832,95 |
| Mart | 5.412,14 | 4.579,19 | 832,95 |
| Nisan | 5.412,14 | 4.579,19 | 832,95 |
| Mayıs | 5.311,82 | 4.579,19 | 732,63 |
| Haziran | 5.313,59 | 4.579,19 | 734,40 |
| Temmuz | 5.633,48 | 4.854,86 | 778,62 |
| Ağustos | 5.633,48 | 4.854,86 | 778,62 |
| Eylül | 5.598,04 | 4.854,86 | 743,18 |
| Ekim | 5.484,41 | 4.854,86 | 629,55 |
| Kasım | 5.484,41 | 4.854,86 | 629,55 |
| Aralık | 5.484,41 | 4.854,86 | 629,55 |
| TOPLAM | 65.592,20 | 56.604,30 | 8.987,90 |
| | KHK-Sayman 2019 Tediye | YPK 2019 Tediye | Fark |
| | 9844,9 | 8114,35 | 1.730,55 |

BULGU 3: Personel Giderlerine Getirilen Sınırlamaya Uyulmaması

Personel harcamalarının belli bir seviyede kalmasını ön gören mevzuat hükmüne uygun hareket edilmemektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 202’nci maddesinin ikinci fıkrasında “Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamaz.” Hükmü bulunmaktadır. Bu kapsamda yapılan incelemeye ait rakamlar Tablo 10’da gösterilmektedir.

Tablo 10: 2015- 2019 Yılları Ajans Geliri ve Personel Giderleri

| Yıl | Gerçekleşen Ajans Geliri | Gerçekleşen Personel Gideri | Tahmin Edilen Personel Gideri |
|------|--------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 2015 | 23.198.916,81 | 6.392.602,61 | 6.800.000 |
| 2016 | 33.998.473,35 | 4.144.367,40 | 7.800.000 |
| 2017 | 39.322.165,45 | 4.039.194,00 | 7.200.000 |
| 2018 | 49.390.864,44 | 6.439.699,29 | 9.000.000 |
| 2019 | 64.823.139,64 | 8.338.146,26 | 9.900.000 |
| 2020 | - | - | 9.900.000 |

Buna göre 2018 yılı içerisinde hazırlanmaya başlanan 2019 yılı bütçe tahmini yapılırken en son yıl gerçekleşen bütçe geliri 2017 yılına ait olup bu rakamın yüzde on beşi 5.898.324,75 TL dir. Mevzuata göre 2019 yılı personel gideri toplamının en fazla bu tutar kadar olması gerektiği halde, görüleceği üzere bu rakam 9.900.000 TL'dir. Aynı yıla ait gerçekleşen personel gideri toplamının da 8.338.146,26 TL olduğu dikkate alındığında hem bütçe tahminleri hem de gerçekleşmeleri sırasında yüzde on beşlik sınırın aşıldığı görülmektedir. Bu durum diğer yıllar için de geçerli olup, personel gideri hesaplamalarında yüzde on beşlik sınırın dikkate alınmamaktadır. Buna rağmen 2018 yılında beş uzman ve bir adet destek personeli alımı yapılmıştır. 2020 yılı içerisinde alımı yapılacak 7 personel için de Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının 17.09.2019 tarihli yazısı ile izin çıktığı dikkate alındığında personel giderleri sınırlamasına dair getirilen mevzuat hükmünün uygulanabilirliğinin kalmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 202'nci maddesinin personele giderlerine sınırlama getirilmesine ilişkin ikinci fıkrası hükmünün kaldırılmasının/ değiştirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Hesaplamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceğinin Bilinmemesi

Taşerondan 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 Yönetmeliği'nde 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 Kararnamesi'nde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

29.05.2019 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği'nde 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. Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliğinin 20'uncü maddesinin yedinci fıkrasında da "*KPSS'ye girme şartı aranmaksızın doğrudan sözlü sınavla alınacak uzman personel sayısı, Ajansın toplam uzman personel sayısının yüzde yirmisini aşamaz.*" Denmektedir. Kararnamenin 202'nci maddesinin ikinci fıkrasında "*Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.*" Hükümü 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 ayrılımların 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 oransal hesaba dahil edilip edilmeyeceği ise ajanslar tarafından bilinmemektedir. Ayrıca bu konuda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının da herhangi bir yönlendirmesi bulunmamaktadır. Bu bakımdan personel istihdamı ile harcamalarına getirilen limitlerin daha uygulanabilir olmasına dönük Bakanlık düzeyinde gözden geçirme çalışmaları yapılarak konunun netleştirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 5: Taşınır Malların Yönetimine Dair Ajans İç Yönergesinde Düzenleme Yapılmamış Alanlar Bulunması

Taşınır malların iş ve işlemlerinin yönetimine ait uygulamaları düzenleyen Ajansın iç yönergesi bazı süreçlere dair hükümler içermemektedir.

Kalkınma ajansları Genel yönetim kapsamında sayılan kamu idarelerinden olmadıkları için Taşınır Mal Yönetmeliğine tabi değildirler. 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. İpekyolu Kalkınma Ajansı taşınır konusunda iç düzenlemesi olan ajanslardan biri olup, 23.11.2011 tarih ve 2011/13 sayılı Genel Sekreter Kararı ile Taşınır Mal Yönergesini uygulamaya koymuştur.

Yönergede yer alan düzenlemelerin Taşınır Mal Yönetmeliği karşısındaki durumu incelenmiş Yönerge içerisinde yer alan düzenlemeler taşınır malların yönetimi konusunda temel hususları içermekle birlikte “x” işareti ile gösterilen alanlarda eksiklikler bulunduğu anlaşılmıştır (Tablo 11). Taşınır Mal Yönergesinde bulunmayan hükümlerle ilgili Taşınır Mal Yönetmeliğinin uygulanacağına dair herhangi bir karar da bulunmadığından Yönergede düzenleme bulunmayan hususlarla ilgili ne yapılacağı belirsiz hale gelmektedir.

Tablo 11: Taşınır Mal Yönetmeliği ve Ajans Taşınır Yönergesi Karşılaştırma

| Taşınır Mal Yönetmeliği İçeriği | | Taşınır Mal Yönergesindeki Durum |
|--|---|---|
| Birinci Bölüm | Madde 1.Amaç | ✓ |
| | Madde 2. Kapsam | ✓ |
| | Madde 3.Dayanak | ✓ |
| | Madde 4. Tanımlar | ✓ |
| İkinci Bölüm | Madde 5. Sorumluluk | ✓ |
| | Madde6.Taşınır Kayıt Ve Kontrol Yetkilileri | ✓ |
| | Madde 7. Taşınır konsolide görevlileri | X |
| Üçüncü Bölüm | Madde 9. Defterler | ✓ |
| | Madde 10. Belge ve cetveller | EKSİK(Sayım Tutanağı,Harcama Birimi Taşınır Mal Yönetim Hesabı) |
| | Madde 11. Defter ve belgelerin elektronik ortamda tutulması | ✓ |
| Dördüncü | Madde 12.Taşınırların Kaydı | ✓ |

| | | |
|-----------------|--|---|
| Bölüm | Madde 13.Kayıt Zamanı, Kayıt Değeri Ve Değer Tespit Komisyonu | ✓ |
| | Madde 14. Dayanıklı taşınırlarda değer artışı | ✓ |
| | Madde 15. Satın alınan taşınırların giriş işlemleri | ✓ |
| | Madde 16. Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırların girişi | ✓ |
| | Madde 17. Sayım fazlası taşınırların girişi | X |
| | Madde 18. İade edilen taşınırların girişi | X |
| | Madde 19. Devir alınan taşınırların girişi | X |
| | Madde 20. Tasfiye idaresinden edinilen taşınırların girişi | X |
| | Madde 21. İç imkanlarla üretilen taşınırların ile kazı ve müsadere yoluyla Edinilen taşınırların giriş işlemleri | X |
| | Madde 22. Tüketim suretiyle çıkış | ✓ |
| | Madde 23. Dayanıklı taşınırların kullanıma verilmesi | X |
| | Madde 24. Devir suretiyle çıkış | X |
| | Madde 25. Yabancı ülkelere bağış veya yardım olarak verilen taşınırların çıkışı | X |
| | Madde 26. Satış suretiyle çıkış | X |
| | Madde 28. Hurdaya ayırma nedeniyle çıkış | ✓ |
| | Madde 29.bölünen birleşen veya kaldırılan harcama birimleri ait taş. Hak. Yap. İşl. | X |
| | Madde 30. Taşınır giriş çıkış işlemlerinin muhasebe birimine bildirilmesi | ✓ |
| Beşinci Bölüm | Madde 31.kamu idareleri arasında bedelsiz devir ve tahsis | X |
| Altıncı Bölüm | Madde32. Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemler | ✓ |
| | Madde 33. Devir işlemleri | ✓ |
| Yedinci Bölüm | Madde 34. Taşınır mal yönetim hesabı | X |
| | Madde 35. idare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile icmal cetveli | X |
| Sekizinci Bölüm | Madde 36. Dayanıklı taşınırların numaralanması | ✓ |
| | Madde 37. Taşınır kodları ve detay hesap planı | X |
| | Madde 38. Harcama birimi ve ambarların kodlanması | X |
| Dokuzuncu Bölüm | Madde 39. Yetki | X |
| | Madde 40.yürürlük | X |
| | Madde 41 yürütme | X |

BULGU 6: Ajansların Temel Organlarından Olan Kalkınma Kurulunun Oluşturulmaması

İpekyolu Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimler neticesinde, 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 oluşturulması gereken Kalkınma Kurulunun oluşturulmadığı ve bu nedenle 2016 yılından bu yana faaliyet göstermediği anlaşılmıştır.

Kalkınma kurullarına ilişkin temel düzenlemeler “*Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*”nde yer almakta olup, Kalkınma kurulunun görev ve yetkilerine ilişkin madde de aynen:

“MADDE 192 – (1) Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

c) Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.

ç) Toplantı sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.” ifadelerine yer verilmiştir.

Kalkınma Kurullarının yapısı ve teşkili ile üye seçimine ilişkin düzenlemeler ise 2013/4748 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar) ile belirlenmiştir.

15.08.2016 tarihli 2016/9112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile ajansların tümünde daha önce belirlenmiş olan Kalkınma Kurulu üye listesine ilişkin tablo yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla, tabloda yer alan kalkınma kurulu üyelerinin görev süresi sona ermiş ve fiilen ajanslarda kalkınma kurulları bu kararın yayım tarihi olan 19.08.2016’dan sonra işlevsiz hale gelmiştir.

19.08.2016’dan sonra fiilen işlevsiz hale gelen kalkınma kurulları tek ilden oluşan ajanslarda yeniden kurularak faaliyete geçmiş, İpekyolu Kalkınma Ajansının da içinde yer aldığı 23 ajansta ise kalkınma kurulları 2019 yılında da oluşturulmamıştır. Dolayısıyla, kalkınma ajanslarının önemli organlarından birisi olan kalkınma kurulları bu ajanslar için

faaliyet gösteremediğinden kurullara Kanunla verilen görevler 19.08.2016 tarihinden bu yana yerine getirilememektedir.

2017 ve 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da bu tespitlere yer verilmiş olmasına rağmen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından bu boşluğu giderecek düzenlemeler yapılmamıştır.

Kalkınma Kurullarının kendilerine verilen görevleri etkin şekilde yapabilmelerini sağlamak için daha fonksiyonel şekilde yeniden oluşturulması çalışmalarının Bakanlıkça başlatılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 7: İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulmaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi

İpekyolu Kalkınma Ajansının iç kontrol sistemine yönelik yapılan inceleme neticesinde, Ajans faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması gibi amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan iç kontrol sisteminin tam olarak kurulmadığı ve bu nedenle etkin şekilde işletilemediği görülmüştür.

İç kontrol sistemi kurumlar açısından bir otokontrol mekanizması niteliğinde olup, sağlıklı işleyen bir sistemde tüm taraflara kurumun iş ve işlemleri ile ilgili makul güvence verilmesine katkıda bulunmaktadır.

5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanarak hazırlanan düzenlemelere tabi olmayan ajanslar açısından iç kontrol tanımı Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 11'inci maddesinde yapılmıştır.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinin "Mali Yönetim Yeterliği" başlıklı 4'üncü maddesinde, ajansın mali yönetim yeterliği tespit edilirken Yeterlik Komisyonunca esas alınacak kriterler sayılmış olup bu kriterlerden biri de, "iç kontrol ve risk değerlendirmesi yapabilme kapasitesi"dir.

Denetim Yönetmeliğinin 6, 7 ve 11'inci maddelerine göre iç kontrol sisteminin hem iç denetçi hem de bağımsız dış denetçiler tarafından değerlendirilmesi gerekmektedir.

İpekyolu Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetim çalışması neticesinde, iç kontrol sistemi açısından;

- Ajans bünyesinde kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği,
- İş akış süreçlerinin birimler bazında belirlendiği ve revize edildiği,
- Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü

- görevlerinin “görevler ayrılığı” ilkesine uygun olarak farklı kişilerde toplandığı,
- Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak, iş hukukuna tabi olarak çalışan ajans personeline, iş sözleşmesi ekinde yer alan etik kuralların imzalatıldığı, bu konuda ajans personelinin bilgilendirildiği,
 - Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği insan kaynakları politikalarının belirlendiği,
 - Kalkınma ajansında “hassas görev” niteliğinde bir görev olmadığı için buna özel düzenlemelerin yer almadığı,
 - Ajans personelinin her yıl hizmet içi eğitim taleplerinin alınarak bu ihtiyacın planlandığı ve gerekli görülen eğitimlerin yapıldığı,
 - Performans programına ajanslar sahip olmasa da ilgili Bakanlık tarafından onaylanan Çalışma Programı’nın bütçe ile ilişkilendirildiği,
 - İç kontrol risk yönetimi kapsamında personelin aktif katılımı ile birim bazlı risklerinin bir çalışma grubu ile belirlendiği ve değerlendirmelerinin yapıldığı,
 - İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Kalkınma Ajanslarını kapsamadığından bu anlamda ajanslarda ön mali kontrolün olmadığı, ancak muhasebe ödeme evraklarının kontrolüne ilişkin Mali İşlemler Yönergesi çıkarıldığı ve Yönerge gereğince hazırlanmış ön mali kontrol niteliğinde formlar ile izleme ve değerlendirme biriminde yararlanıcılara yapılan ön, ara ve nihai ödemeler için kontrol formlarının oluşturulduğu,
 - Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in Kalkınma Ajanslarını kapsamadığı, ancak Kalkınma Ajansları faaliyet raporlarının Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 89, 90, 91, 92 ve 93. maddelerine uygun olarak hazırladığı, faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna web sitesi kanalı ile duyurulduğu,
 - Ajansta veri kayıt ve dosyalama için Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) ve Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) sisteminin kullanıldığı, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedekleme ve yeniden yüklemesi işlemlerinin yapıldığı,
 - İpekyolu Kalkınma Ajansı tarafından yürürlüğe sokulmuş İç Kontrol Yönergesi’nin bulunduğu,
 - İç kontrol sisteminin oluşumu ve sürdürülmesi ile ilgili üst yöneticinin oluru ile oluşturulan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu’nun bulunduğu,
Görölmüşür.

İpekyolu Kalkınma Ajansı özelinde tespit edilen iç kontrol eksiklikleri ise şunlardır:

- İpekyolu Kalkınma Ajansı’nın stratejik planı bulunmamakta olup, bölge planı ve

çalışma programı çerçevesinde faaliyet sürdürmektedir.

- İç kontrol sisteminin kurulup sürdürülmesini güvence altına alan, Kamu İç Kontrol Standartları'na uyumu sağlayan “uyum eylem planı” hazırlanmamıştır.
- Ajansta iç denetçi istihdam edilmediğinden, iç kontrole ilişkin iç denetçi sorumlulukları da yerine getirilememekte ve iç kontrolün en önemli yapı taşlarından biri eksik kalmaktadır. Denetim Yönetmeliği'nin 7 ve 11'inci maddelerine göre iç kontrol ve mali yönetim sisteminin oluşumuna katkıda bulunmak ve iç kontrol sistemi üzerinde etkin bir değerlendirme yapmak da iç denetçinin görevleri arasındadır. İç denetçi olmayışı iç kontrole ilgili iç denetçinin sorumluluklarının da yerine getirilememesine neden olmaktadır.
- İç kontrol sisteminin yılda en az bir kere yönetim kurulu tarafından değerlendirilmediği, Ayrıca, iç denetçi olmadığından denetim sonuçlarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına raporlanması gerekirken İpekyolu Kalkınma Ajansı tarafından bu sorumluluk yerine getirilememektedir.
- Ajans yürüteceği faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programına sahip değildir.
- Ajansın gelecekte, stratejik amaç ve hedeflerine ulaşmasını engelleyebilecek kurumsal riskler belirlenmemiştir. Ayrıca, kurumsal riskler belirlenmediğinden risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol listeleri de hazırlanmamıştır.
- Yöneticilerin ihtiyaç duydukları bilgiye ulaşmaları için kullanılan bilgisayar destekli Yönetim Bilgi Sistemi ajans bünyesinde yer almamaktadır. Ancak KAYS sistemi bu kapsamda değerlendirilebilecek bazı veri ve raporlamaları sunmaktadır.
- Kamu İç Kontrol Standartlarına göre idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmesi gerekmesine rağmen Ajans tarafından bugüne kadar iç kontrol sistemi değerlendirilmesi ve raporlaması yapılmamıştır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

Sonuç olarak, İpekyolu Kalkınma ajansında kurumsal risk yönetimi alanında bazı çalışmalar yapılmakla birlikte, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmadığı düşünülmektedir.

BULGU 8: Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı Yerine Genel Sekreter Oluru İle Yürürlüğe Girmesi

İpekyolu Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimler neticesinde, Ajans tarafından uygulanan bazı düzenleyici işlemlerin Yönetim Kurulu Kararı ile değil Genel Sekreter oluru ile yürürlüğe sokulduğu görülmüştür.

İdare, her zaman, sürekli, soyut, nesnel, ve herkes için geçerli, genel hükümler içeren,

uyulması zorunlu hukuksal işlemler yapar. Bu işlemler ‘idarenin düzenleyici işlemleri’ olup, idare bu işlemlerle kurallar (normlar) koyar.

İdarenin düzenleme yetkisi öncelikle Anayasa’dan kaynaklanır. Anayasanın Kanun Hükmünde Kararnameleri düzenleyen 91, 121 ve 122'nci maddeleri ve yönetmelikleri düzenleyen 124'üncü maddesi açıkça idarenin düzenleyici işlemler yapma yetkisini kabul etmiştir. Dolayısıyla, Anayasada öngörölmüş yürütme organının düzenleyici işlemleri, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik olmak üzere üç tanedir. Ancak, uygulamada, yürütme organının, bunların dışında, “kararname”, “karar”, “tebliğ”, “sirküler”, “genelge”, “ilke kararı” “esaslar”, “yönerge”, “talimat”, “statü”, “genel emir”, “tenbihname”, “genel tenbih”, “ilân”, “duyuru”, “plân”, “tarife” gibi değişik isimler taşıyan işlemler ile genel, soyut, objektif hukuk kuralları koyduğu görölmektedir. Bu nedenle, bu işlemler de yürütme organının düzenleyici işlemidirler. Bu tür düzenleyici işlemlere idare hukukunda “adsız düzenleyici işlemler” denmektedir ve yürütme organının düzenleyici işlem yapma yetkisi yürütme organına tanınan takdir yetkisinden kaynaklanmaktadır.

Dolayısıyla, idarenin Anayasada açıkça belirtilen yönetmelik dışında da yukarıda belirtilen adsız düzenleyici işlemler yapabileceği kabul edilmektedir

Ajanslar açısından değerlendirildiğinde, düzenleyici işlemlerin ya tüm ajansları kapsayıcı şekilde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından (Personel Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Mal Hizmet Yapım İşi Satın Alma ve İhale Usul ve Esasları, Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği vb.) ya da Ajansların kendi iş ve işlemleri için ajanslar tarafından yönerge, usul esas vb. adlar altında çıkarıldığı görölmektedir.

Bilindiği üzere yönetmelikler, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla çıkardıkları yazılı hukuk kurallarıdır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmeliklerle diğer düzenleyici işlemler 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 187'nci maddesinin ikinci fıkrasının (g) bendi ve 200'üncü maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 28'inci maddesinin dördüncü fıkrası hükümlerine dayanılarak hazırlanmıştır.

Her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip ajanslar ise idare hukukunda “adsız düzenleyici işlem” türünde normları uygulamaya sokabilmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 193'üncü maddesi gereği ajansın karar organı Yönetim Kurulu, 195'inci maddesi gereğince de icra organı Genel Sekreterliktir.

Ajanslar açısından düzenleyici işlem tesis etme yetkisinin kimde olduğu sorusu bu

açından önem kazanmaktadır. Bu yetki koordinasyon görevi çerçevesinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na ve her biri ayrı tüzel kişilik olan ajanslara aittir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ajanslar açısından düzenleyici işlem yapma yetkisi sınırsız bir yetki olmayıp 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 187 ve 200'üncü maddesi ile diğer hukuki düzenlemelerin tanıdığı sınırlarda kullanılması gereken bir yetkidir.

Her biri ayrı tüzel kişiliğe sahip ajansların adsız düzenleyici işlem denilen yönerge, usul esas vb. işlemleri ajans adına çıkarma yetkisi ise ajansın karar organı olan Yönetim Kuruluna aittir. İş Kanunu'nun "Çalışma koşullarında değişiklik ve iş sözleşmesinin feshi" başlıklı 22'nci maddesi gereğince bu nitelikli düzenlemeler iş sözleşmesinin eki niteliğindedir.

İpekyolu Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimlerde ajans tarafından uygulanan 22 Yönerge bulunduğu, bu yönergelerden yalnızca 7 tanesinin usulüne uygun şekilde doğrudan Yönetim Kurulu kararı ile yürürlüğe girdiği, 2 yönergenin Yönetim Kurulu'nun Genel Sekretere verdiği yetki çerçevesince Genel Sekreterlik onayı ile yürürlüğe girdiği, 11 yönergenin ise 2011/13 sayılı Yönetim Kurulu kararının 6. maddesinde yer alan "*Mali Yönetim Yeterliliği hazırlığı kapsamında birimlerin yeniden organizasyonunda, görev tanımlarının yeniden düzenlenmesinde ve birim isimlerinin yeniden belirlenmesinde, 2011 yılının sonuna kadar gerekli düzenlemelerin yapılması konusunda Genel Sekretere yetki verilmesi*" hükmü çerçevesince İç Denetçi tarafından hazırlanarak Genel Sekreter oluru ile uygulamaya alındığı, 2 yönergenin ise doğrudan Genel Sekreter oluru ile yürürlüğe girdiği görülmüştür.

Genel sekreter oluru ile bu nitelikli düzenleyici işlemleri uygulamaya sokmak karar organının iradesi dışında işlem yapma ve yetki aşımı sonucunu doğurmaktadır. Bu nedenle, bu nitelikli düzenleyici işlemlerin usule uygun şekilde ve Yönetim Kurulu Kararı ile yürürlüğe sokulması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 9: Yönetim Kurulu Tarafından Mevzuat Gereği Her Ay Toplanma Zorunluluğuna Uyulmaması

İpekyolu Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu'nun 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince her ay toplanması gerekirken bazı aylar bu zorunluluğa uyulmadığı anlaşılmıştır.

Ajansın her türlü faaliyeti ile ilgili nihai karar organı olan yönetim kurulunun görev ve yetkileri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 194'üncü maddesinde sayılmaktadır. Bu çerçevede ajansın yıllık çalışma programının kabul edilmesi, bütçenin onaylanması,

desteklenecek projelerin belirlenmesi, personelin işe alınması ve işine son verilmesi gibi önemli görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Kurulun kimlerden oluşacağı, yönetim kurulu başkan ve üyelerinin nasıl belirleneceği, görev süreleri, toplantı ve karar yeter sayısı, toplantı tarihleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 193'üncü maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Kararnamenin 193'üncü maddesinin 8'inci fıkrası ile de Yönetim Kurulunun her ay en az bir kere toplanması öngörülmüştür.

Yapılan incelemede, Ajans Yönetim Kurulunun 2019 yılında 12 kez toplanması gerekirken bazı aylar toplanmadığı ve yalnızca sekiz toplantı gerçekleştiği anlaşılmıştır.

2016, 2017 ve 2018 yılı kalkınma ajansları genel denetim raporlarında yönetim kurullarının öngörülen sürelerde toplanmadığı yönünde bulguya detaylı şekilde yer verilmiş olmasına rağmen bu zorunluluğun aksine bir düzenleme yapılmadığı gibi bu hukuki zorunluluğa da zaman zaman uyulmadığı anlaşılmaktadır.

Diğer taraftan gündem olmadığı halde yasal zorunluluk gereği toplanıp herhangi bir karar alınamayan yönetim kurulu toplantılarının varlığı ile bu toplantıların organizasyonu için harcanan zaman, iş gücü, yemek, yol, konaklama gibi doğrudan maliyetleri yanında alternatif maliyetlere yol açtığı göz önüne alındığında mevzuatta yer alan her ay toplanma hükmünün daha esnek bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: Yönetim Kurulu Üyelerinin, Mevzuata Aykırı Olduğu Halde Temsilcisi Oldukları Kurum ve Kuruluşların Projeleri ile İlgili Oylamalara Katılıp Görüş Bildirmesi

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 193'üncü maddesi gereğince, yönetim kurulu üyelerinin; kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren konular ile sahibi ya da ortağı oldukları ticarî işletmelere ilişkin toplantıya ve oylamaya katılmamaları gerekmesine rağmen bu hükme aykırı uygulamaların yapıldığı görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Proje ve Destekleme Yönetmeliği'nin 21'inci maddesinin 18'inci fıkrasında da "*Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren projeler ile sahibi ya da ortağı oldukları ticari işletmelere ilişkin görüşmelere ve oylamalara katılamaz. Bunun dışında, yönetim kurulu üyeleri, temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından doğrudan sunulan projeler hakkında yapılacak oylamalara da katılamazlar ve görüş bildiremezler. Aksi yönde*

davrananlar, ajansın bu nedenle uğradığı her türlü zarardan sorumludur ve bu kişiler hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulur” denilmektedir.

Bu konuya ilişkin 2019 yılına ait yönetim kurulu kararları incelenmiş ve neticesinde genel olarak madde hükmünün yerine getirildiği görülmüş olsa da zaman zaman yönetim kurulu üyelerinin temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından sunulan projeler hakkında yapılan oylamalara katıldıkları ve görüş bildirdikleri tespit edilmiştir. Bu nitelikli projelerin detayı kuruma bildirilmiştir.

Bu yasaklayıcı hükme aykırı uygulamalara önceki yıllarda Bakanlık tarafından yaptırılan mali yeterlilik tespitlerinde de yer verildiği görülmüştür.

Bu gibi durumların önüne geçilmesi için Genel Sekreterlik ve valilikçe bu hususun yakından izlenmesi ve hatalı kararlara sebebiyet verilmemesi açısından son derece önemlidir.

Açıklanan nedenlerle, kurul gündeminde yer alan ve yönetim kurulu üyelerinin oylamalara katılıp ve görüş bildiremeyeceği projelerle ilgili mevzuatta yer alan düzenlemeye uygun hareket edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 11: Kalkınma Ajansları Destek Mevzuatı Kapsamında Bulunmadığı Halde Mahalli İdarelerin Rutin Faaliyetleri Kapsamında Olan Bir Projenin Desteklenmesi

Mahalli idarelerin rutin faaliyetleri arasında yer alıp, mevzuata göre Ajans tarafından desteklenmemesi gereken projenin desteklendiği tespit edilmiştir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, kalkınma ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş/işlemlerin usul ve esaslarını, bunlardan yararlanma ilke ve kurallarını düzenlemektedir. Dolayısıyla hangi desteklere kamu kaynağı aktarılabilmesine ilişkin temel düzenlemelere bu yönetmelikte yer verilmiştir.

Yönetmeliğin “Destek yasağı” başlıklı 7’nci maddesi gereğince ajansların, Yönetmelikte belirtilen istisnalar dışında, hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa doğrudan destek sağlamaması gerekmektedir.

Kalkınma ajansları tarafından verilecek desteklere ilişkin en detaylı düzenleme ise Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan Destek Yönetimi Kılavuzu’dur. Bu Kılavuz; kalkınma ajansları tarafından sağlanacak mali ve teknik desteklerin etkin, etkili, şeffaf ve güvenilir bir programlama, yönetim, uygulama, izleme ve değerlendirme sistemi çerçevesinde gerçekleştirilebilmesi ve farklı ajansların buldukları bölgelerin özelliklerinin gerektirdiği alanlar dışında, ajanslar arasında uygulama farklılıkları olmaksızın rasyonel standartların

oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır.

Destek Yönetimi Kılavuzu gereğince desteklenebilecek projelerin öncelikle uygunluk kriterini sağlaması gerekmektedir. Bu nokta da mali destek sağlanacak projelere yönelik üç temel uygunluk kriteri aranmaktadır:

- Başvuru sahibi ve ortaklarının uygunluğu,
- Proje faaliyetlerinin uygunluğu,
- Maliyetlerin uygunluğu.

Kılavuz'da yer alan “*Proje faaliyetlerinin uygunluğu*” başlığı altında hangi faaliyetlerin desteklenmeyecek kapsamda olduğu hususu detaylı olarak belirlenmiştir. Buna göre, yerel kurum ve kuruluşların rutin faaliyetlerini finanse etmeyi teklif eden, özellikle faaliyet giderlerini kapsayan projelerin desteklenmemesi gerekmektedir.

Destek Yönetimi Kılavuzu'nda belirtilen bu hususlar ajans tarafından 2018 yılında uygulanan “*Kültür-Turizm Altyapısı Mali Destek Programı(Küçük Ölçekli Altyapı)*” başvuru rehberinin “*Projelerin uygunluğu: destek başvurusu yapılabilecek projeler nelerdir?*” başlıklı kısmında ise “*...Bununla birlikte tüm projeler her koşulda yürürlükteki mevzuata uygun olmalı ve aşağıdaki konuları kesinlikle içermemelidir:*

Yerel kuruluşların rutin aktivitelerini finanse etmeyi teklif eden, özellikle faaliyet giderlerini kapsayan projeler,...” denilmiştir.

İpekyolu Kalkınma Ajansının uygulaması devam eden (2018 ve 2018 yıllarına ait projeler) ve mahalli idareler tarafından yürütülen projeler incelendiğinde, bir projenin mahalli idarelerin rutin faaliyeti kapsamında olduğu anlaşılmıştır.

2018 yılı Kültür-Turizm Altyapısı Mali Destek Programı kapsamında Adıyaman İli Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliği Başkanlığı tarafından ajansa sunulan “Beşpınar Büyüyor” isimli proje başarılı bulunarak uygulanmasına geçilmiştir.

Proje ile Beşpınar Mesire alanı olarak ifade edilen bölgede 160 dekarlık bir alanda yapılacak 10000 m² yürüyüş yolu, 45000 m²'lik alanın çimlendirilmesi, 60 adet piknik masası ve oturma mekânları, 1 adet mescid, 2 adet WC, 30 adet çöp konteyneri, 10 adet bank, Çocuk oyun alanları, 2 adet Basketbol sahası, alanın sulanması için yaklaşık 2150 m² ana boru hattı ve 15000 m² tali hat döşenmesi, yaklaşık 1000 adet sulama springi takılması ve kanalizasyon hattı için yaklaşık 1000 m² hat döşenmesi hedeflenmiştir. Projenin toplam bütçesi 3.600.000 TL olup, ajans desteği 1.172.536,84 TL'dir.

Proje mesire alanı yapımından ibaret olan proje Mahalli İdarelerin sorumluluğuna giren rutin bir faaliyet niteliğindedir.

Ajanslar tarafından verilen desteklerin niteliğine ilişkin yapılan incelemeler neticesinde, mahalli idarelerin rutin faaliyetlerinin (park ve bahçe yapımı, mesire alanı yapımı, sokak iyileştirmesi gibi) desteklendiği tespitine 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel

Denetim Raporunda detaylı olarak yer verilmiş olmasına rağmen bu nitelikli uygulamalara devam edildiği anlaşılmaktadır.

Kalkınma ajanslarının varoluş nedeni mahalli idarelerin doğrudan görev alanına giren konuları yerine getirmek değildir. Yerel yönetim kuruluşların görevi bu nitelikli mahalli ve müşterek faaliyetleri gerçekleştirmektir. Başka bir kurumun görev alanında olan ve desteklenmemesi gereken bir faaliyete kaynak aktarmak, kalkınma ajanslarının mali destek hedefleri ile de uyuşmamaktadır. Mali imkânları sınırlı olan ajansların bu gibi alanlara destek olması ajanslara verilen temel görevleri finanse edecek kaynakların da etkin kullanılmasına risk oluşturmaktadır.

Bu nitelikli destek uygulamaları ile kaynak aktarımlarının önüne geçebilmek için gerekli tedbirlerin alınmasının kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 12: Ajansın Yatırım Destek Görevleri Kapsamında Bazı Faaliyetleri Yerine Getirmemesi

İpekyolu Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimler neticesinde, Ajansın yatırım destek görevleri kapsamında bazı faaliyetleri yerine getirmediği düşünülmektedir.

Kalkınma Ajanslarına verilen görevlerden birisi de bölgenin tanıtımını yaparak bölgeye yerli ve yabancı yatırımcının çekilmesidir. Kalkınma Ajanslarında söz konusu görevin yerine getirilmesi için Yatırım Destek Ofisleri kurulmuştur. Yatırım Destek Ofisleri (YDO), Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 6 ila 14'üncü maddelerinde ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 198'inci maddesi a, b, c, ç ve d fıkralarında belirtilen görev ve yetkilere dayanarak işlemlerini yürütmektedir.

İpekyolu Kalkınma Ajansı bünyesinde faaliyet gösteren Gaziantep, Adıyaman ve Kilis Yatırım Destek Ofisleri mevcuttur. Bu ofisler kanalı ile yerine getirilmesi gereken yatırım destek faaliyetleri konusunda bazı eksikliklerin olduğu tespit edilmiştir:

1. YDO Koordinasyonunda Hazırlanması Gereken İl Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisi Hazırlanamamıştır.

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinde, *“Ajans, YDO koordinasyonunda, bölge planı ile Ulusal Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisini göz önünde bulundurarak ve Bakanlık başta olmak üzere ilgili diğer kurum ve kuruluşların görüşlerini alarak, bölge planı dönemi ile uyumlu olacak şekilde, il düzeyinde İl Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisini hazırlar veya hazırlatır ve uygulanmasını gözetir. Ayrıca YDO, ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisinin belirlenmesi ve uygulaması konusunda*

TYDTA ile işbirliği içinde çalışır ve katkı sağlar. İl yatırım destek ve tanıtım stratejilerine ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir” denilmektedir. Maddeden de anlaşılacağı üzere, YDO koordinasyonunda Ajans tarafından İl Yatırım Destek ve Tanıtım Stratejisini hazırlanması gerekmektedir.

Yapılan incelemede, Ajans tarafından 2017 ve 2018 yılına ait yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin hazırladığı ancak 2019 yılı yatırım destek ve tanıtım stratejisinin hazırlanmadığı görülmüştür.

2. YDO Koordinasyonunda Hazırlanması Gereken Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporları Hazırlanamamıştır.

Yönetmeliğin 8’inci maddenin 2’inci fıkrasında *“Ajans, YDO koordinasyonunda, illerde yatırım ortamı ve süreçlerine ilişkin mevcut durumu, yatırımcıların karşılaştıkları sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin önerileri içeren İl Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporunu ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde hazırlar ve yönetim kuruluna sunar. Bu şekilde, her bir YDO koordinasyonunda hazırlanacak raporların birleştirilmesi suretiyle hazırlanacak Ajans Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporu, ajans kalkınma kurulu ve yönetim kurulunda görüşülerek Bakanlığa gönderilir. Bakanlık, bu raporlarda öne çıkan hususları Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin gündemine getirir. Yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esaslar Bakanlıkça belirlenir”* denilmektedir.

Yapılan incelemede, yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esasların ilgili Bakanlıkça belirlenmemesi nedeniyle Ajansın İl Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporu hazırlamadığı tespit edilmiştir. Bakanlığın bu sorumluluğunu yerine getirmemesine yönelik tespitlere, 2018 yılında hazırlanan Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu’nun 6.5.1.4 no’lu maddesinde yer verilmiş olmasına rağmen 2019 yılında da bu konuda herhangi bir ilerleme sağlanmadığı anlaşılmıştır.

3. İş, Yatırım ve Tanıtım Ortamına Ait Envanter Çalışmaları Etkin Şekilde Yerine Getirilememektedir.

Yönetmeliğin 9. maddesinin 1. fıkrasında YDO’ların *“İlde yatırıma uygun alanlara ilişkin verileri ilgili kurum ve kuruluşlardan güncel şekilde temin etmek ve derlemek”* ile yükümlü olduğu ve bu verilerin Defterdarlık, Milli Emlak, Tapu, Belediyeler gibi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. 2018 yılında hazırlanan Sayıştay Genel Denetim Raporunda uygulamada sorun yaşandığı, bazı ajanslarda coğrafi bilgi sistemi ya da benzeri sistemlerden faydalanılması yönünde çalışmalar bulunmakla birlikte yaygın bir sistem olmadığı belirtilmiştir.

Bu konuya ilişkin 2019 yılında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik

Bakanlığı'nın ortak çalışmasıyla ATLAS isimli coğrafi bilgi sisteminin tüm YDO personelinin kullanımına açılması kararlaştırılmıştır. Ancak bu uygulamanın da belediyelere ait imar bilgilerinin sisteme sağlıklı olarak aktarılmaması gibi nedenlerle etkin bir şekilde kullanılmadığı anlaşılmıştır.

4. Yatırımcıların İzin ve Ruhsat İşlemleri ile İlgili YDO'lara Verilen Görev İşlevsel Değildir

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin "*İzin ve Ruhsat İşlemlerini Takip ve Koordine Etme*" başlıklı 13'üncü maddesinin birinci fıkrasında "*YDO, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine eder. Bu kapsamda yatırımcılara gerekli bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri de sağlanır*" denilmektedir.

Yapılan incelemede, YDO'lara resmi olarak izin ve ruhsat işlemleri ile ilgili bugüne kadar herhangi bir başvurunun yapılmadığı tespit edilmiştir. Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemleri ile ilgili YDO'lara verilen görevin işlevsizliğine yönelik detaylı tespiti 2018 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nun 6.5.1.3 no'lu maddesinde yer verilmiş olmasına rağmen 2019 yılında da bu konuda herhangi bir ilerleme sağlanmadığı anlaşılmıştır.

5. Yönetmelikte Belirtilen Yatırımları İzleme Görevinin Esasları Belirlenmediğinden YDO'lar tarafından uygulanmamaktadır.

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliğinin 6. Maddesinin d fıkrasında YDO'ya yatırımları izlemek ile ilgili görevler verilmiştir. İlgili yönetmeliğin uygulama esaslarının 11. Maddesinin (1) fıkrasında ise İzin ve ruhsat işlemlerinin takip ve koordinasyonunu yürüttüğü, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen projeler/stratejik yatırımları izlemesi gerektiği belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise birinci fıkrada belirtilen yatırım ve projeler ile faaliyetlere ilişkin görüş ve önerilerini ilgili makam ve mercilere iletmesi istenmektedir.

Yapılan incelemede, konuyla ilgili Bakanlık tarafından herhangi bir usul ve esas hazırlanmadığı gerekçesi ile YDO'ların bu maddeye istinaden herhangi bir çalışma yürütmediği tespit edilmiştir.

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 Hesapların Fiili Durumu Yansıtılmaması ve Zamanında Tahsil Edilememesi | 2015 | Kısmen Yerine Getirildi | Tahsilat payları ile ilgili önemli bir gelişme sağlanmış olmakla birlikte, henüz payını yatırmayan kurumlar bulunmaktadır. |
| Personel Hizmet Sözleşmelerinin "Net Tutar" Üzerinden Yapılması Nedeniyle Gelir Vergisinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi | 2015 | Yerine Getirilmedi | Herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ajansların hemen hemen hepsinde bu şekilde uygulama devam etmektedir. |
| 15.01.2012 Tarihinden Önce İşe Giren Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limitin Üzerinde Olması | 2015 | Yerine Getirilmedi | Herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Ajansların hemen hemen |

| | | | |
|--|------|-----------------------------|---|
| | | | hepsinde bu şekilde uygulama devam etmektedir.Genel Denetim raporlarına konu edilmiştir . |
| Mevduat Hesaplarına Tahakkuk Ettirilen Faiz Tutarlarının İlgili Hesaplarda Takip Edilmemesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Yapılandırılan Ajans Alacaklarından İçinde Bulunulan Faaliyet Döneminde Tahsil Edilecek Tutarların 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Ajans Yönetim Kurulu Kararı İle Feshedilen Projelere İlişkin, Daha Önce Ön Ödeme Olarak Verilen Tutarların 163 Bütçe Dışı Proje Avansları Hesabında Hatalı Olarak Takiplerine Devam Edilmesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |
| Feshedilen Projeler Nedeniyle Oluşan Kurum Alacaklarının 140 Kişilerden Alacaklar Hesabında İzlenmemesi | 2015 | Tam Olarak Yerine Getirildi | |

