



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SERHAT KALKINMA AJANSI

2021 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2022



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	10
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	10
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	11
6. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	13
7. DENETİM BULGULARI.....	13

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri Tahmin ve Gerçekleşmesi	6
Tablo 2: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşmesi	8
Tablo 3: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	8

KISALTMALAR

EBYS: Elektronik Belge Yönetim Sistemi

KAYS: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

SERKA: Serhat Kalkınma Ajansı

YPK: Yüksek Planlama Kurulu

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İkramiye ve İlave Tediyeleer İçin Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminde (KAYS) Ayrı Bir Ödeme Kalemi Bulunmadığından Bu Ödemelerin Avans Ödemesi Olarak Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren (mülga) 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile Bakanlar Kuruluna verilen yetki kapsamında, Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı kararlarla 26 kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin kurulacağı iller belirlenmiştir. Serhat Kalkınma Ajansı bu kapsamda, 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

5449 sayılı Kanunun adı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" iken, 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 75'inci maddesi ile Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun olarak değiştirilmiş ve birkaç maddesi dışında Kanunun diğer maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan bu maddeler, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kalkınma ajanslarına ait bölümüne eklenmiştir.

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

4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 184-207'nci maddelerinde ise kalkınma ajanslarına ilişkin hükümler düzenlenmiştir. Buraya eklenen maddelerin çoğu, 5449 sayılı kanundan alınan maddelerdir.

Dolayısıyla, 5449 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında ajanslarla ilgili yürürlüğe konulan temel yasal düzenlemeler aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

Kanun Hükmünde Kararnameler

- 703 sayılı KHK
- 375 sayılı KHK
- 666 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

➤ 80 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Bakanlar Kurulu Kararları

➤ Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2009/15236)

➤ 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)

➤ Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2017/10800)

Yönetmelikler/Usul ve Esaslar/Rehberler vb.

- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje Uygulama Rehberi
- Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzu
- Kalkınma Ajansları Görünürlük Rehberi

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

Serhat Kalkınma Ajansının Kapsadığı İller

Serhat Kalkınma Ajansı; Kars ili merkez olmak üzere Ağrı, Ardahan ve Iğdır illerini kapsamaktadır.

Ajansın Görev ve Yetkileri

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

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

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Teşkilat Yapısı

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

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı; Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

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

Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, ajans genel sekreteri, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, ajans genel sekreteri, büyükşehir olmayan illerin il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde ticaret ve sanayi odası başkanlarının ikisi de kurumlarını temsil ederler. Üyeler toplantılara bizzat katılmak zorunda olup, vekil ile temsil edilemezler.

Genel Sekreterlik, ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterlik; Sonuç Odaklı Program Yönetim Birimi, Turizm, İzleme ve Değerlendirme Birimi, Yönetim Hizmetleri Birimi ile Kars, Ağrı, Ardahan ve Iğdır Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır.

Yatırım Destek Ofisleri, Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en az üç, en fazla ise beş uzman personelden oluşacak şekilde teşkil edilir. Çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile artırılabilir. Mevcut durumda, personel yetersizliğinden dolayı, Yatırım Destek Ofislerinde, Yönetmeliğin

öngördüğü sayıda personel bulunmamaktadır.

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, muhasebe ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir.

Ajanslarda uzman personel ve destek personeli yanında, 2018 yılından itibaren 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel de istihdam edilmektedir. Bu kapsamda 31.12.2021 tarihi itibariyle Serhat Kalkınma Ajansında 16'sı sürekli işçi olmak üzere toplam 42 personel bulunmaktadır.

Personel Ücret Sistemi

Ajansta çalışan Yüksek Planlama Kurulu ve 666 sayılı KHK hükümlerine tabi olanlar; 2018 yılında 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince Ajans bünyesine geçirilen taşeron işçileri olarak bilinen sürekli işçi statüsündeki personel ile birlikte üç statüde personel bulunmaktadır:

YPK'ya tabi personel, 15.01.2012 tarihinden önce Ajans'ta istihdam edilen personeli, 666 sayılı KHK'ya tabi personel ise 15.01.2012 tarihinden itibaren Ajansta istihdam edilen personeli tanımlamaktadır. Her iki statüdeki personelin aylık ve diğer mali ve sosyal hakları, 2014/8 sayılı YPK kararı ve bu karar gereğince Yönetim Kurulunca alınan kararlarla belirlenmiştir. Sürekli işçilerin ücretleri ise, 696 sayılı KHK ve akabinde bu kapsamda ulusal düzeyde yapılan düzenlemeler ve Toplu İş Sözleşmeleri 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 Bakanlığının görüşü üzerine Yönetim Kurulu tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programlarına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken denk bütçe ilkesinin esas alınması, gelir-gider farkı olmaması esastır.

Ajans Giderleri:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 202'nci 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) Genel Yönetim ve personel giderleri
- f) Görevlerle ilgili diğer giderler

Kurumun 2021 yılı bütçe giderleri aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: 2021 Mali Yılı Bütçe Giderleri Tahmin ve Gerçekleşmesi

Ekono mik Kod	Bütçe Tertibi Adı	Ödenek Tutarı (TL) (Başlangıç)	Ödenek Tutarı (TL) (Revize)	Kullanılan Ödenek Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
01	Personel Giderleri	11.240.084,00	11.181.891,47	9.235.804,84	82,60
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	2.549.080,00	2.549.080,00	1.876.391,84	73,61
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	12.606.462,99	13.278.868,79	5.791.987,56	43,62
07	Sermaye Transferleri	88.926.633,19	109.510.633,19	41.016.265,94	37,45
09	Yedek Ödenekler	175.478,00	202.478,00	0,00	-
TOPLAM		115.497.738,18	136.722.951,45	57.920.450,18	42,36

2021 yılında başlangıç ödeneği olarak 115.497.738,18 TL bütçe gideri tahmin edilmiştir. Dönem içinde yapılan revize bütçe ile bu tutar 136.722.951,45 TL olmuştur. Dönem sonu itibarıyla bütçe gideri 57.920.450,18 TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam gider bütçesi %42,36 oranında gerçekleşmiştir. Ayrıca Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri kapsamında 30.385.122,87 TL tutarında avans niteliğinde ön ödeme yapılmış olup henüz bütçe gideri olarak gerçekleşmediğinden tabloya yansımamıştır.

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 201'inci maddesi ile 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 gelirlerdir.

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

Kurumun 2021 yılı bütçe gelirleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2021 Mali Yılı Bütçe Gelirleri Tahmin ve Gerçekleşmesi

Ekonomik Kod	Gelir adı	Tahmin Tutarı	Tahsilat Tutarı
01	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	34.000.000,00	19.693.820,04
02	İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	2.833.891,60	2.833.890,88
03	Belediyelerden Aktarılan Paylar	2.706.333,70	1.358.272,74
04	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	74.453,22	76.252,03
06	Faaliyet Gelirleri	1.100,00	38.556,81
07	Bağış ve Yardımlar	0,00	43.693.682,56
08	Alacaklardan Tahsilatlar	6.101.072,89	932.596,07
10	Diğer Gelirler	929.482,69	1.196.546,91
90	Ret ve İadeler (-)	0,00	0,00
	TOPLAM	46.646.334,10	69.823.618,04

Tablo incelendiğinde de görüleceği üzere 2021 yılında tahmin edilen bütçe gelirleri tutarı 46.646.334,10 TL'dir. Gelir ve gider bütçe tahminleri arasındaki denklik, 2020 yılından devreden 68.860.344,98 TL nakit ve kapanmamış avanslar ile sağlanmakta ve 2021 yılı için gelir bütçe tahmini de 115.506.679,08 TL'ye ulaşmaktadır. Dönem içinde bağış ve yardımlar kaleminde gerçekleşen tahsilatlar neticesinde gider bütçesi 136.722.951,45 TL olarak revize edilmiştir.

Önceki yıldan devreden nakit hariç tahmini bütçe gelirleri yukarıda da belirtildiği üzere 46.646.334,10 TL olup gerçekleşen bütçe gelirleri tutarı ise 69.823.618,04 TL'dir. Buna göre önceki yıldan devreden nakit tutarı hariç tahmin edilen bütçe gelirlerinin gerçekleşme oranı %149,69'dur.

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

Tablo 3: 2021 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	İndirim, İade, İskonto Toplamı	Net gelir	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
60.461.631,03	72.758.897,34	-	72.758.897,34	12.297.266,31

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 Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı 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.

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

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 aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetimin bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Gelir tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve gelir tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, uluslararası denetim standartları, Sayıştay ikincil mevzuatı ve denetim rehberleridir.

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanarak hazırlanan düzenlemelere tabi olmayan ajanslar açısından iç kontrol tanımı Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinde yapılmış, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ile ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 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 ajanslarının denetimi ile ilgili 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesi 14.07.2021 tarih ve 31541 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile tekrar düzenlenmiş ve iç denetim ve bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılan dış denetime ilişkin hususlar maddeden çıkarılmıştır. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 207'nci maddesinin 80 sayılı Kararname ile değişik hali aşağıdadır.

“(1) Ajansların kaynaklarını kullanabilme ve hesap verebilme yeterliğini tespit edebilmek amacıyla Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda ilgili kurumların temsilcilerinin katılımıyla mali yönetim yeterliği denetimi yapılır.

(2) Ajanslarda, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı tarafından inceleme, teftiş, denetim ve soruşturma yapılabilir.”

Ajansın iç kontroller bağlamındaki uygulamalarına aşağıda yer verilmiştir.

Serhat Kalkınma Ajansında, Organizasyon Yapısı ve Çalışma Yönergesi, ayrıca her birimin kendi faaliyet yönergesi bulunmaktadır. Ancak çalışma birimleri değiştirilmiş olduğundan 2021 yılı içinde ilgili yönergelerin hepsi revize edilmiş/baştan hazırlanmıştır. Ayrıca tüm birim ve personeli kapsayacak şekilde görev dağılım çizelgesi ile görev tanım formları oluşturulmuştur. Ajansın iş akış süreçleri belirlenmiş olup iş akış şemasına aktarılmıştır. Yetki devirleri ve sınırları, İmza Yetkileri ve Yetki Devri Genelgesi ile yazılı hale getirilmiş ve personele tebliğ edilmiştir.

Ajansta personel, düzenli olarak etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak bilgilendirildiği gibi personelin Cumhurbaşkanlığı Eğitim Kapısı üzerinden de ilgili eğitimlere katılımı sağlanmaktadır. Ayrıca Kurumsal Etik İlkeler yazılı hale getirilerek personele tebliğ edilmiştir. Tüm personel tarafından Kurumsal Etik İlkeler eki olan Etik Sözleşmesi imzalanmıştır.

Ajansta İnsan Kaynakları Politikası Uygulama Raporu düzenlenmektedir. Bu raporda, Ajansın görev ve sorumlulukları, bölgenin potansiyeli, çalışmaların başarılı bir şekilde yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan insan kaynakları, mesleki bilgi, beceri ve ayrıca personelin kişisel ve mesleki gelişimi için alınması gereken eğitimler belirtilmiştir. Ajansın Disiplin Yönergesi mevcut olup son olarak 15.04.2021 tarihinde güncellenerek personele tebliğ edilmiştir. Ayrıca 29 Mayıs 2019 tarihli Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği doğrultusunda söz konusu faaliyetler yürütülmektedir. Personelin performans değerlendirmesi için tüm ajanslarda standart ve kapsayıcı bir sistemin oluşturulması için Bakanlık koordinasyonunda çalışmalar devam etmektedir.

Tüm kalkınma ajansları tarafından internet tabanlı Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemini (KAYS) kullanmaktadır. KAYS'ın raporlama da yapabilen muhasebe-satın alma-insan kaynakları-proje ve destek yönetim süreci gibi Ajansların görev alanına giren tüm işler için kullanılan farklı modülleri bulunmaktadır.

Serhat Kalkınma Ajansı tarafından veri kayıt ve dosyalama işi için gelen-giden tüm evrak kaydının yapıldığı, kurum içi yazışmaya imkan veren, tüm personel ve yöneticiler tarafından ulaşılabilen elektronik imza entegrasyonu olan Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) kullanılmaktadır.

Ajans İç Kontrol Yönergesi uyarınca tüm birimlerden bir personelin katılımıyla oluşturulan İç Kontrol ve Risk Yönetimi Servisi marifetiyle risk kontrol çalışmaları gerçekleştirilmektedir.

Ön Mali kontrol Sistemi, Ajans Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile Satın Alma Usul ve Esaslarına göre gerçekleştirilmekte olup, ayrıca Ajans bu kapsamda ilgili yönergeler oluşturmuştur.

Mevzuatta belirlenen şartları taşıyan adayların başvurmaması nedeniyle Ajansta iç denetçi istihdamı gerçekleştirilememiştir. 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yapılan son değişiklikler ile Kalkınma Ajanslarında iç denetçi istihdamı zorunluluğu da kaldırılmış bulunmaktadır.

Sonuç olarak, Serhat Kalkınma Ajansında kurumsal risk yönetimi alanında çalışmalar yapıldığı ve genel olarak etkin bir iç kontrol sisteminin kurulduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Serhat Kalkınma Ajansı 2021 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: İkramiye ve İlave Tediye İçin Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminde (KAYS) Ayrı Bir Ödeme Kalemi Bulunmadığından Bu Ödemelerin Avans Ödemesi Olarak Yapılması

Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminde (KAYS) ikramiye ve ilave tediye adı altında bir ödeme kalemi bulunmaması sebebiyle personelin ikramiye ve ilave tediyelerinin avans ödemesi şeklinde yapıldığı tespit edilmiştir.

Kalkınma Ajansları hizmetlerini 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı ve 696 sayılı KHK hükümlerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütmektedir. Bu kapsamda da Ajans personeline 6772 sayılı Kanun gereğince ilave tediye ve toplu iş sözleşmesi gereğince ikramiye ödemesi yapılmaktadır.

Ajans personeline yapılan ikramiye ve ilave tediye ödemeleri incelendiğinde; ödemelerin önce 161 Personel Avansları hesabından yapıldığı daha sonra ise maaş bordrolarına bir maaş unsuru gibi dahil edilerek vergi ve yasal kesintileri yapılmak suretiyle mahsup edildiği görülmektedir. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "16 Ön ödemeler" başlıklı 43'üncü maddesinde; 161 Personel Avansları hesabının Ajans tarafından mevzuatı gereğince bütçedeki ödeneğine dayanılarak verilen personel avanslarının izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir. Oysa ki ikramiye ve ilave tediye ödemeleri avans niteliğinde olmayıp, nihai bir ödemedir. Dolayısıyla ikramiye ve ilave tedielerin avans şeklinde ödenmesi ve 161 Personel Avansları hesabının kullanılması uygun değildir.

Ayrıca Ajans personeline maaş ödemesi yapılırken bordrolarda sadece maaş unsurlarının ve yasal kesintilerin yer alması gerekmektedir. İlave tediye ve ikramiyeler maaş unsurları arasında yer almadığı için Ajans personeline yapılan maaş ödemeleri için düzenlenen maaş bordrolarına maaş unsuru gibi konulması mümkün değildir.

İkramiye ve ilave tediye ödemelerinin önce personel avansı olarak yapılması daha sonra ise maaş bordrolarında bir maaş unsuru gibi yer alarak vergi ve yasal kesintileri yapılmak suretiyle avans mahsup işleminin yapılmasının mevzuata uygun olmadığı ve Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminde ikramiye ve ilave tedieler için bir ödeme kalemi açılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında KAYS İnsan Kaynakları (İK) modülünün geliştirilmesi çalışmalarının kalkınma ajanslarının koordinasyonundan sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yürütüldüğünü, bu modülde ücret bordrosundan ayrı olarak ilave tediye

ve/veya ikramiyelerin hesaplanması için bordrolama sisteminin geliştirilmesi durumunda ilgili problemin çözüleceği belirtilmiştir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

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