



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANKARA KALKINMA AJANSI

2020 YILI SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021



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



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



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	12
8.	EKLER.....	18

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları	5
Tablo 2: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderlerinin Tahmini ve Gerçekleşme Tutarlar.....	6
Tablo 3: 2020 Mali Yılı Bütçe Gelirlerinin Tahmini ve Gerçekleşme Tutarları	7
Tablo 4: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	8

KISALTMALAR

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Birbirine Eşit Olmaması
2. İş Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kullanılması
3. Yevmiye Kayıtlarının Müteselsil Sıra Numarası İzlememesi ve Geriye Doğru Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile verilen yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkarılan kararlarla 26 Kalkınma Ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Ankara Kalkınma Ajansı (AKA), 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2. Düzeyde TR51 Bölgesinde faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. Ajans yalnız Ankara ili sınırlarında faaliyet göstermektedir.

09.07.2018 tarihli ve 30473 Mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı KHK ile anılan Kanun'un başlığı, "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" olarak değiştirilmiş ve birkaç maddesi dışında kalan maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

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

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

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

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: 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)

Yönetmelikler

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

Diğer taraftan, kalkınma ajansları 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarihli 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.

Ajansın Görev ve Yetkileri

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

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge

plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.

➤ Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

➤ Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

➤ Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

➤ Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

➤ Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

➤ Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

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

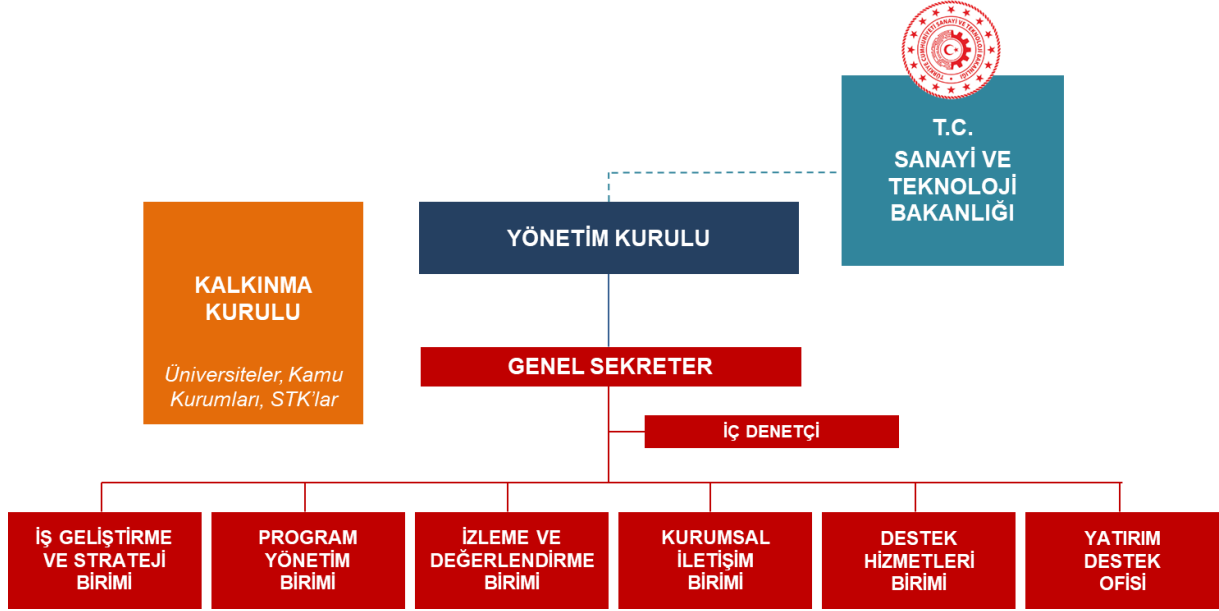
Kalkınma Kurulu, ajansın danışma organı olup, **Yönetim Kurulu**, ajansın karar organıdır.

Yönetim Kurulu, birden fazla ilden oluşan bölgelerde; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından, tek ilden oluşan bölgelerde; vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum

kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur.

Genel Sekreterlik, ajansın icra organıdır. Genel 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.

Bu doğrultuda Ankara Kalkınma Ajansı'nın teşkilat yapısı aşağıda gösterilmiştir:



İnsan Kaynakları Yapısı

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

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

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları

Genel Sekreter	Uzman	Birim Başkanı	İç Denetçi	Koordinatör	Sürekli İşçi	Destek
1	29	5	1	1	21	7
Toplam Personel Sayısı			65			

Personel Ücret Sistemi

Ajansta çalışan personel açısından ücret sisteminde YPK kararlarına ve 375 sayılı KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır:

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

1.3. Mali Yapı

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

Kararname gereği bütçe yılı takvim yılı olup bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Ajanslarca hazırlanan bütçe, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken denk bütçe ilkesi esas alınması, gelir-gider farkı olmaması esastır.

Ajans Giderleri:

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

- Plan, program ve proje giderleri.
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri.
- Araştırma ve geliştirme giderleri.
- Tanıtım ve eğitim giderleri.

- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- Yönetim ve personel giderleri.
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

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

Tablo 2: 2020 Mali Yılı Bütçe Giderlerinin Tahmini ve Gerçekleşme Tutarlar

E.Kod	Bütçe Tertibi Adı	Ödenek Tutarı (TL)	Kullanılan Ödenek Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
01	Personel Giderleri	9.560.000,00	10.695.396,75	%111,88
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	2.650.000,00	2.249.125,32	%84,87
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	9.881.000,00	4.087.140,25	%41,36
05	Cari Transferler	0	0	
06	Sermaye Giderleri	4.000.000,00	0	
09	Yedek Ödenekler	4.500.000,00	0	
07	Sermaye Transferleri	126.685.000,00	12.146.538,80	%10,68
TOPLAM		157.276.000,00	29.178.201,12	%18,55

Yukarıdaki tabloda görüleceği üzere 2020 yılı bütçe giderlerinin tahmini tutarı 157.276.000,00 TL, gerçekleşen tutarı ise 29.178.201,12 TL olup tahmin edilen bütçe gideri yaklaşık %18,55 oranında gerçekleşmiştir.

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre ajansın gelirleri şunlardan oluşmaktadır:

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

➤ Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin

yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

- Teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen diğer gelirlerdir.

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

Tablo 3: 2020 Mali Yılı Bütçe Gelirlerinin Tahmini ve Gerçekleşme Tutarları

E.Kod	Gelir adı	Tahmin Tutarı	Tahsilat Tutarı	Gerçekleşme %
01	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	15.000.000,00	9.208.120,55	%61,30
02	İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar			
03	Belediyelerden Aktarılan Paylar	48.948.000,00	53.557.397,26	%109,42
04	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	1.928.000,00	1.520.360,99	78,86
05	Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar			
06	Faaliyet Gelirleri		187.155,55	
07	Bağış ve Yardımlar		2.200.000,00	
08	Alacaklardan Tahsilatlar	36.000.000,00		
09	Destek Ödemelerinden İadeler			
10	Diğer Gelirler	5.400.000,00	3.326.340,68	%61,59
90	Ret ve İadeler (-)			
	TOPLAM	107.276.000,00	69.999.375,03	%65,25

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere 2020 yılında tahmin edilen bütçe gelirleri tutarı 107.276.000,00 TL, gerçekleşen bütçe gelirleri tutarı ise 69.999.375,03 TL olup, tahmin edilen bütçe gelirlerinin gerçekleşme oranı %65,25'dir. Gerçekleşen bu bütçe gelirleri içerisinde en büyük paya ise %109,42 ile belediyelerden aktarılan paylar sahiptir.

Bütçe gider tahmini ile gelir tahmini arasındaki fark 50.000.000,00 TL nakit finansman tutarı ile eşitlenmektedir.

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

Tablo 4: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri (TL)	İndirim, İade, İskonto Toplamı (TL)	Net Gelir (TL)	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu (TL)
29.750.012,71	68.704.767,14	0	68.704.767,14	38.954.754,43

Buna göre 2020 yılı faaliyet giderleri 29.750.012,71TL, faaliyet gelirleri ise 68.704.767,14 olup, dönem olumlu faaliyet sonucu da 38.954.754,43 TL'dir.

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 Kanun'un 27'nci maddesi uyarınca 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. 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadıklarından da mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne, bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde ise Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yürütmektedir.

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

Bu kapsamda, "Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar"ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden denetime sunulanlar aşağıda sayılmış olup, denetimler bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır

- Birleştirilmiş veriler defteri,

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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 maddesinin birinci fıkrasında yapılmış, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ile ilgili hükme ise ikinci fıkrada yer verilmiştir. 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.

Ankara Kalkınma Ajansı iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

- Ajans bünyesinde kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği,
- İş akış süreçlerinin birimler bazında belirlendiği,
- Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği,
- 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 ve Etik Yönergesinin bulunduğu, etik komisyonunun oluşturulduğu,
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği insan kaynakları politikalarının belirlendiği ve kurum çalışanlarına duyurulduğu,
- Kalkınma ajansında “hassas görev” niteliğinde bir görev olmadığı için buna özel düzenlemelerin yer almadığı, ancak gizli Bilgi Usul ve Esaslarının mevcut olduğu,
- Ajans personelinden her yıl hizmet içi eğitim taleplerinin alınarak bu ihtiyacın planlandığı ve gerekli görülen eğitimlerin yapıldığı,
- Stratejik planın içerik olarak mevzuata uygun olarak Ajansın kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla düzenlendiği,
- Performans programına ajanslar sahip olmasa da ilgili Bakanlık tarafından onaylanan Çalışma Programının 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 Ajansın faaliyet raporlarını Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89, 90, 91, 92 ve 93'üncü 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 Sisteminin (KAYS) kullanıldığı, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedekleme ve yeniden yüklemesi işlemlerinin yapıldığı,

- Ankara Kalkınma Ajansı tarafından yürürlüğe sokulmuş İç Kontrol Yönergesi'nin bulunduğu,
- Birim yöneticilerine verilen görevler Ajans Yönetim Sistemi olan İnter izleme şeması ile yönetildiği, gerçekleşen faaliyetler izlenebildiği ve raporlanabildiği,
- Kamu İç Kontrol Standartlarına göre Ajansın iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirildiği ve raporlamasının yapıldığı,
- İç kontrol sisteminin oluşumu ve sürdürülmesi ile ilgili üst yöneticinin oluru ile oluşturulan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun bulunduğu, görülmüştür.

Ajansın iç kontrol sisteminde tespit edilen eksiklikleri ise şunlardır:

- İç kontrol sisteminin kurulup sürdürülmesini güvence altına alan, Kamu İç Kontrol Standartları'na uyumu sağlayan “uyum eylem planı” hazırlanmamıştır.
- Ajans yürüteceği faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programına sahip değildir.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile Birikmiş Amortismanlar Hesabının Birbirine Eşit Olmaması

Yapılan inceleme sonucunda; 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabının birbirine eşit olmadığı görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 95'inci maddesinde; *“(1) Hesaplara ilişkin işlemler, değerlerin alınıp verilmesi ve kaydedilmesinde kullanılacak alındı, defter ve belge örnekleri, dönem sonu işlemleri gibi hususlarda bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hâllerde 10/3/2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümleri kıyasen uygulanır.”* denilmektedir.

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 225'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinin 1'inci alt bendinde,

“Kullanılma olanaklarını yitiren maddi duran varlıklar kayıtlı değerleri üzerinden bu hesaba borç, ilgili maddi duran varlık hesabına alacak; ayrılmış olan amortisman tutarı 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak, 257-Birikmiş Amortismanlar Hesabına borç kaydedilir.”

denilmektedir.

Muhasebat Genel Müdürlüğüne yayımlanan 47 Sıra No'lu Amortisman ve Tükenme Payları Genel Tebliği'nin *“Amortisman ve tükenme payı süre ve oranları”* başlıklı 6 ncı maddesinin (7) numaralı fıkrasında; *“Çeşitli nedenlerle kullanılma olanaklarını yitiren amortismanına tabi maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamı amortismanına tabi tutulur.”* denilmektedir.

Anılan mevzuat hükümlerine göre, maddi duran varlıklardan 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabında izlenmesine karar verilenlerin, amortismanına tabi tutulmamış kısmının tamamının amortismanına tabi tutulması; bu nedenle de yılsonu mali tablolarında 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı tutarı ile 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı tutarının birbirine eşit olması gerekmektedir.

Oysa Ajansın 2020 yılı bilançosunda 294-Elden Çıkarılacak Stoklar ve Maddi Duran Varlıklar Hesabı tutarı 36.115,00-TL iken, 299-Birikmiş Amortismanlar Hesabı tutarı 0,00-TL olup, anılan mevzuat hükümleri uyarınca her iki hesap arasında olması gereken eşitlik sağlanmamıştır.

BULGU 2: İş Avans ve Krediler Hesabının Hatalı Kullanılması

2020 yılı Ankara Kalkınma Ajansı hesabının incelenmesinde; 160 İş Avans ve Krediler Hesabının yıl bitiminde kapatılmadığı görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinin birinci fıkrasında “*(Değişik:RG-4/6/2015-29376) Ajans muhasebesi, 23/12/2014 tarihli ve 2014/7052 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ikinci bölümünde belirlenen ve muhasebe ilke ve kurallarının dayanağını oluşturan temel muhasebe kavramları ile faaliyet sonuçları tablosu, bütçe uygulama sonuçları tablosu, nazım hesaplara ilişkin ilkeler ve varlıklar, yabancı kaynaklar ve öz kaynaklar ilkelerinden oluşan bilanço ilkeleri ile üçüncü bölümünde belirlenen muhasebe standartları, kurallar ve uygulamalara ilişkin hükümler çerçevesinde yürütülür.*”

denilmektedir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 2'inci Bölümünün 5'inci maddesinde de, Temel Muhasebe Kavram ve İlkelerinden dönemsellik ilkesi faaliyet sonuçlarının diğer dönemlerden bağımsız olarak saptanacağı belirtilmektedir.

Bir ekonomik değer; yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulur. Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir.

Dolayısıyla 160 kodunda izlenen İş Avans ve Krediler Hesabının yıl bitiminde kapatılmayıp ertesi yıla 60.109,20-TL devretmesi genel muhasebe ilkeleri ve mevzuatta yer alan düzenlemelere uygun değildir.

BULGU 3: Yevmiye Kayıtlarının Mütteselsil Sıra Numarası İzlememesi ve Geriye Doğru Kayıt Yapılması

Yevmiye defterinin incelenmesi sonucunda; kayda geçirilen bir kısım işlemin yevmiye numarasının mütteselsil sıra numarası izlemediği ve geriye doğru kayıt yapıldığı görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "Kullanılacak defter ve kayıt düzeni" başlıklı 33'üncü maddesinin 2'nci fıkrasının (a) bendinde, "*Yevmiye Defteri: Yevmiye defteri, kayda geçirilmesi gereken işlemlerin yevmiye tarihi ve mütteselsil numara sırasıyla ve maddeler hâlinde düzenli olarak yazıldığı defterdir.*" denildikten sonra "Yevmiye sistemi, muhasebeleştirme belgeleri ve açılış kayıtları" başlıklı 34'üncü maddesinde, "*(1) Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi ve mütteselsil sıra numarasına göre ve maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilir; buradan da usulüne göre büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine sistemli bir şekilde dağıtılır.*

(2) Muhasebeleştirme belgelerinin yevmiye tarih ve numarası sütunlarına, gerçekleşen işlemlerin kayda geçirildikleri tarih ile hesap döneminin başında "1" den başlayıp, hesap döneminin sonuna kadar devam eden birer numara verilir. Yevmiye defteri, büyük defter ve yardımcı hesap defterleri kayıtlarında bu yevmiye tarih ve numaraları esas alınır." denilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 95'inci maddesi hükmü uyarınca hüküm bulunmayan hallerde müracaat edilen Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 503'üncü maddesinde de kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltilebileceği hükme bağlanmıştır.

Anılan mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, işlemler yevmiye tarih ve numara sırasına göre yevmiye defterine günlük olarak kaydedilmeli ve birden başlayıp hesap dönemi sonuna kadar sırasıyla devam eden yevmiye numaraları verilmelidir. Hatalı bir kaydın yapılması durumunda da geçmişe dönük kayıt yapılmayıp hatalı işlemin yeni bir muhasebe kaydı ile düzeltilmesi gerekmektedir. Bu durum veri güvenirliliği açısından oldukça önemlidir.

Oysa belirtilen hükümlere rağmen, Ankara Kalkınma Ajansının bazı işlemlerine ilişkin muhasebe kayıtlarının yevmiye tarihlerinin ve numaralarının peş peşe gelecek şekilde kaydedilmediği, yani tarihlerin ve numaraların birlikte doğru bir şekilde teselsül etmediği ve dolayısıyla geriye dönük yevmiye kaydı yapıldığı tespit edilmiştir. Örneğin yevmiye defterine;

09.06.2020 tarihli ve 1607 yevmiye no.lu işlemden sonra 10.06.2020 tarihi ile 1321,1325,1327 yevmiye no.lu işlemler,

06.07.2020 tarihli ve 1904 yevmiye no.lu işlemden sonra 07.07.2020 tarihi ile 1872,1875 yevmiye no.lu işlemler,

30.07.2020 tarihli ve 2215 yevmiye no.lu işlemden sonra 04.08.2020 tarihi ile 2085 ve 2086 yevmiye no.lu işlemler,

10.08.2020 tarihli ve 2310 yevmiye no.lu işlemden sonra 11.08.2020 tarihi ile 2206 ve 2209 yevmiye no.lu işlemler,

11.08.2020 tarihli ve 2321 yevmiye no.lu işlemden sonra 12.08.2020 tarihi ile 2249, 2250,2251,2252 ve 2253 yevmiye no.lu işlemler,

kaydedildikten sonra belirtilen yevmiye numaraları aralığında kalan işlemler ise daha sonraki tarihlerde kaydedilmiştir.

Kamu idaresinin üretmiş olduğu mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğunun, muhasebe sistemindeki yevmiye numaralarının tam ve doğru kayıtları göstermesine bağlı olduğu dikkate alındığında yevmiye numaralarının mevzuat hükümlerine uygun olarak müteselsil sıra numarası takip etmesi ve geriye dönük kayıt yapılmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Personel Hizmet Sözleşmelerinin "Net Tutar" Üzerinden Yapılması Nedeniyle Gelir Vergisinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi	2015	Yerine Getirilmedi	Personel ücretleri Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile net olarak belirlendiği için Ajans tarafından yapılacak bir işlemin bulunmadığı değerlendirildiğinden bulgu konusu yapılmamıştır.
Yapılandırılan ve İçinde Bulunulan Faaliyet Döneminde Tahsil Edilecek Ajans Alacaklarının 122 Gelirlerden Tecilli ve Tehirli Alacaklar Hesabında Takip Edilmemesi	2015	Tam Olarak Yerine Getirildi	122 ve 222 nolu hesaplar kullanılmıştır.