



T.C.  
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

# DOĞU KARADENİZ 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.....	32



## TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları .....	7
Tablo 2: Bütçe Gider Tahmini .....	10
Tablo 3: Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları .....	10
Tablo 4: Bütçe Gelir Tahmini .....	11
Tablo 5: Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları .....	12
Tablo 6: 2019 yılı Pay Hesabına Esas Bildirim Tablosu .....	29



## KISALTMALAR

<b>DOKA</b>	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
<b>EBYS</b>	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
<b>KAYS</b>	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
<b>KHK</b>	Kanun Hükmünde Kararname
<b>KPSS</b>	Kamu Personel Seçme Sınavı
<b>YDO</b>	Yatırım Destek Ofisi





## **BULGU LİSTESİ**

### **B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler**

1. Sözleşmesi İmzalanan "Çay Çarşısı" Güdümlü Projesinin Yapılacağı Araziye Ait Yer Tahsisinin Mevzuata Uygun Olmaması
2. Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Sınırlamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceği Hususunun Belirsiz Olması
3. Ajansların Temel Organlarından Olan Kalkınma Kurulunun Oluşturulmaması
4. Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı Yerine Genel Sekreter Oluru ile Yürürlüğe Girmesi
5. İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulmaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi
6. Yerel Yönetim Katkı Payı Alacaklarının Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmesi ve Ajans Pay Alacaklarının Gerçek Durumu Yansıtması



## 1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

### 1.1. Mevzuat ve Görevler

#### *Kuruluş Kanunu*

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

Bu yetki kapsamında, Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde şekillenen süreç sonunda Türkiye İstatistik Kurumunun belirlemiş olduğu düzey bölgeler esas alınarak Bakanlar Kurulunun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı üç ayrı karar ile Düzey 2 Bölgesinin tamamında yirmi altı adet kalkınma ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Bu çerçevede Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı, 25.07.2009 tarih ve 27299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur.

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

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

Sonuç olarak, kalkınma ajanslarının gelirleri ve yöneteceği fonlar içinde yer alan, "yerel yönetimler ve odalardan alınacak gelirler" ve kalkınma ajanslarına muafiyet tanınan 26 ve 27'nci maddeleri dışında tüm hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bu gelişmelerin ardından, 10 Temmuz 2018 tarihinde, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmıştır.

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

15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı 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: 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)

#### ***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.

#### ***Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı İç Mevzuatı***

- Disiplin Yönergesi (Revizyon: 18.05.2019)
- Harcırah Yönergesi (Revizyon: 19.10.2018)
- İzin Yönergesi (Revizyon Tarihi: 28.12.2017)
- Resmi Yazışma Kuralları Hakkında Yönerge (Revizyon Tarihi: 28.12.2017)
- Şikâyet ve İhbar Yönergesi (Revizyon Tarihi: 21.05.2012)
- Arşiv Yönergesi (2012)
- Bilgi Edinme Yönergesi (2012)
- Bilgi Güvenliği Yönergesi (2012)
- Etik Yönergesi (2012)
- İmza Yetkileri ve Vekâlet İşlemleri Yönergesi (2012)
- Taşınır Mal Yönergesi (2012)
- Taşıt Kullanım Yönergesi (2012)
- Usulsüzlük Tespit ve Soruşturma Yönergesi (2012)

---

---

***Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı'nın Kapsadığı İller***

Düzey 2 bölgesinde (TR90) kurulan Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı Trabzon ili merkez olmak üzere; Artvin, Rize, Gümüşhane, Giresun, Ordu illerini kapsamaktadır.

***Ajansların 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 ajansların görev ve yetkileri şunlardır:

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

işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,

- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak,
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi dışında, 3194 sayılı İmar 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, 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, Çalışma Birimleri ve Yatırım Destek Ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

**Kalkınma Kurulu**, ajansın danışma organı olup, Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmiş en fazla 100 üyeden oluşmakta; başkanını kendi içerisinde seçimle tespit etmektedir. Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmuştur.

**Yönetim Kurulu**, ajansın karar organıdır. Bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanunun 10 ve 11'inci maddelerinde; çalışma usulleri ise 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve ile yürürlüğe konulan "Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları" ile düzenlenmiştir. Yönetim Kurulu, birden fazla ilden oluşan bölgelerde; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından Tek ilden oluşan bölgelerde; vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşur.

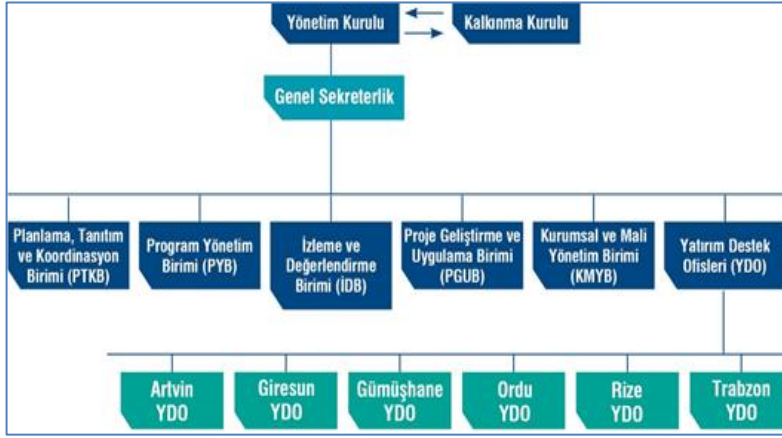
**Genel Sekreterlik**, ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter, Yönetim Kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterlik; planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır.

**Yatırım Destek Ofisleri**, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilir. 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 Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)'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. 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. 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	24	9	-	34
<b>Toplam Personel Sayısı: 68</b>				

### ***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***

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

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı 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 Yüksek Planlama Kurulu (YPK) ve KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır:

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

hüküm kazanılmış hak teşkil ettiğinden halen geçerliliğini korumaktadır.

375 sayılı KHK Hükümlerine Tabi Olanlar: 15.01.2012 tarihinden itibaren işe başlayan ajans personeline 375 sayılı Kanun 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 kullandırılmaktadır. Bütçe hazırlanırken denk bütçe ilkesi esas alınması, gelir-gider farkı olmaması esastır.

#### ***Ajans Giderleri:***

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

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

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

Söz konusu gider kalemleri çerçevesinde Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansının 2019 yılı gider bütçe tahmini Tablo 2'de gösterilmektedir. Buna göre Ajansın 2019 yılı gider bütçe tahmini **69.214.022,00 TL**'dir. Bunun **31.205.885,00 TL**'lik kısmı (bütçenin yaklaşık % 45'i) Genel Hizmetler için, **38.008.137,00 TL**'lik kısmı (bütçenin yaklaşık %55'i) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için öngörülmüştür.

**Tablo 2:** Bütçe Gider Tahmini

<b>Giderin Türü</b>	<b>Gider Tahmini (TL)</b>
<b>1. Genel Hizmetler</b>	31.205.885,00
1.1. Genel Yönetim	19.940.885,00
1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri	50.000,00
1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri	4.470.000,00
1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	3.300.000,00
1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	3.445.000,00
<b>2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri</b>	38.008.137,00
<b>Gider Toplamı</b>	<b>69.214.022,00</b>

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 3:** Gider Bütçesi Uygulama Sonuçları

<b>1. Genel Hizmetler</b>	<b>18.818.181,23</b>
1.1. Genel Yönetim	14.500.824,32
1.2. İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri	1.047.017,47
1.3. Plan, Program ve Proje Hizmetleri	995.124,03
1.4. Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	741.411,36
1.5. Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri	1.533.804,05
<b>2. Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri</b>	<b>2.848.793,50</b>
<b>Gider Toplamı</b>	<b>21.666.974,73</b>

**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, 2018 yılından devreden nakit (34.837.959,00 TL) ile birlikte toplam 69.214.022,00 TL'dir. Bu miktarın 13.500.000,00 TL'si Ajans'a merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay olup diğer gelirleri Tablo 4'te ayrıntılı olarak verilmiştir. Buna göre gelir bütçesinin yarısı önceki yıllardan aktarılan nakit varlığından oluşmaktadır.

**Tablo 4:** Bütçe Gelir Tahmini

Gelirin Türü	Gelirin Miktarı (TL)
<b>1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar</b>	<b>13.500.000,00</b>
<b>2. İl Özel İdaresi, Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan</b>	<b>11.551.122,00</b>
2.1. İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay	1.954.897,00
2.2. Belediyelerden Aktarılan Pay	9.324.235,00
2.3. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	271.990,00
<b>3. Faaliyet Gelirleri</b>	<b>3.520.000,00</b>
3.1. Faiz Gelirleri	3.470.000,00
3.2. Diğer Faaliyet Gelirleri	50.000,00
<b>4. Bağışlar ve Yardımlar</b>	<b>4.000.000,00</b>
4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar	4.000.000,00
<b>5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar</b>	<b>1.804.941,00</b>
5.1. Belediyeler	1.500.000,00
5.2. İl Özel İdare	289.258,00
5.3. Sanayi ve Ticaret Odaları	15.683,00
<b>6. Çeşitli İadeler</b>	<b>0,00</b>
<b>7. Nakit Finansman</b>	<b>34.837.959,00</b>
<b>TOPLAM GELİR</b>	<b>69.214.022,00</b>

Bütçe gelir tahminlerine göre yıl sonunda elde edilen gerçekleşme rakamları Tablo 5'te gösterilmektedir. Buna göre 2019 yılı içerisinde toplam 58.912.663,62 TL gelir elde edilmiş olup, bunun büyük bir kısmı şartlı bağış ve yardımlardan kaynaklanmaktadır.

**Tablo 5:** Gelir Bütçesi Uygulama Sonuçları

<b>Gelirin Türü</b>	<b>Gelirin Miktarı (TL)</b>
<b>1. Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar</b>	<b>12.309.182,00</b>
<b>2. İl Özel İdaresi, Belediyeler ile Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan</b>	<b>6.901.725,20</b>
2.1. İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay	1.833.616,26
2.2. Belediyelerden Aktarılan Pay	4.818.936,27
2.3. Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	249.172,67
<b>3. Faaliyet Gelirleri</b>	<b>4.390.739,38</b>
3.1. Faiz Gelirleri	3.903.298,10
3.2. Diğer Faaliyet Gelirleri	487.441,28
<b>4. Bağışlar ve Yardımlar</b>	<b>32.886.286,36</b>
4.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar	32.866.286,36
<b>5. Geçmiş Yıl Gelirlerinden Alacaklar</b>	<b>1.342.127,33</b>
5.1. Belediyeler	1.342.115,67
5.2. İl Özel İdareler	11,36
5.3. Sanayi ve Ticaret Odaları	0,20
5.4. Avrupa Birliğinden Sağlanan Fonlar	0,00
<b>6. Çeşitli İadeler</b>	<b>348,91</b>
<b>Gelir Toplamı</b>	<b>58.912.663,62</b>
*Önceki yıllardan aktarılan banka nakdi hariç	

2019 yılı faaliyet giderleri toplamı 23.252.964,74 TL olup, faaliyet gelirleri toplamı 63.438.814,26 TL'dir. Bu doğrultuda faaliyet sonucu 40.185.849,52 TL olarak gerçekleşmiştir.

#### 1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5449 sayılı Kanunun 27'nci maddesi ile ajanslar, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Bu nedenle mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe 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 Kararnamesi'nin 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 Yönetmeliği'nin 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 Yönetmeliği'nin 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.

İç kontrol sistemi ile ilgili mevzuat boşluğunu gidermeye dönük olarak ajansların 19'unda iç kontrol yönergesi yayınlanmış olması rağmen Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansında İç Kontrol Yönergesi bulunmamaktadır.

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" hazırlanmamıştır. 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 Kararnamesi'ne ve buna dayanılarak çıkarılan Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğine dayanmaktadır.

Ajansların temel işleyişine ilişkin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde "iç denetim" 5018 sayılı Kanun'un aksine tek madde olarak yer almıştır. İç denetim Kararnamesinin "Denetim" başlığı altındaki 207'nci madde de şu şekilde yer almaktadır: "(1) İç denetimde; Ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya Genel Sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve

*kalkınma kuruluna sunulur.”*

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

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Doğu Karadeniz 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: Sözleşmesi İmzalanın "Çay Çarşısı" GÜdümlü Projesinin Yapılacağı Araziye Ait Yer Tahsisinin Mevzuata Uygun Olmaması**

Belediye tasarrufuna bırakılan sahil dolgu alanına yapılacak olan "Çay Çarşısı GÜdümlü Projesine" ait arazinin Rize Ticaret Borsasına tahsisine ait işlemin hukuki dayanağının bulunmadığı düşünülmektedir.

GÜdümlü proje desteği kapsamında Rize Ticaret Borsası, Çay Çarşısı GÜdümlü Proje başvurusunu 23.07.2018 tarihinde, Ajansa sunulan ve başvurusu onaylanan projenin toplam maliyeti 19.533.333,32 TL olup, bunun %75'ine tekabül eden 14.649.999,99 TL Ajans desteği ile 24 ay içerisinde tamamlanması ön görülmüştür.

Yerinde yapılan denetimde öncelikle projenin gerçekleştirileceği alana gidilmiş, Kasım 2019 tarihi itibarıyla proje kapsamında henüz herhangi bir faaliyete başlanmadığı görülmüştür. Sahil dolgu alanına yapılacak projenin yer tahsisi ile ilgili yapılan incelemede, devletin hüküm ve tasarrufunda olan dolgu alanı ile ilgili 17.03.2005 tarihinde Rize

Defterdarlığına yazı gönderilerek, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Tasarrufundaki Yerler" başlıklı 79'uncu maddesinin ikinci fıkrasında yer alan;

*"Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve İlgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerin tasarrufuna bırakılır"* hükmüne dayanarak dolgu alanının Rize Belediyesi tasarrufuna bırakılmasına karar verildiği bu yazıya istinaden Rize Valiliği Defterdarlık İl Müdürlüğü tarafından Rize Belediyesine 24.03.2005 tarihinde yazı gönderilerek dolgu alanının Rize Belediyesinin tasarrufuna bırakılmasının uygun olduğu bildirilmiştir.

Rize Belediyesinin 06.09.2016 tarih ve 102 sayılı Belediye Meclisi Kararı ile de 10.045,57 m<sup>2</sup>'lik sahil dolgu alanının amacı dışında kullanılmamak üzere çay çarşısı yapımı için Rize Ticaret Borsasına tahsisine karar verildiği tespit edilmiştir.

Belediyelerin taşınmazlarını diğer kurumlara tahsis edebilmesine dair düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanununun 75'inci maddesinin "d" fıkrasında yer almaktadır. Buna göre *"Kendilerine ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz olarak mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına devredebilir veya süresi yirmibeş yılı geçmemek üzere tahsis edebilir. Bu taşınmazlar aynı kuruluşlara kiraya da verilebilir. Bu taşınmazların, tahsis amacı dışında kullanılması hâlinde, tahsis işlemi iptal edilir. Tahsis süresi sonunda, aynı esaslara göre yeniden tahsis mümkündür."* Denmektedir. Bu maddeye göre Belediyelerin tahsis yapabileceği taşınmazlar sadece kendilerine ait olanlar olup, bunları sadece mahallî idareler ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilmektedirler. İncelenen konudaki dolgu alanı ise, Belediyenin kendi taşınmazı olmayıp tasarrufuna bırakılan bir alanı ifade etmektedir. Belediyelerin tasarrufuna bırakılan dolgu alanlarını başka kurumlara tahsis edilebileceğine dair mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamaktadır Ayrıca Rize Ticaret Borsası doğrudan bir kamu kurumu olmayıp kamu tüzel kişiliğine haiz bir kurumdur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75'inci maddesinin "c" fıkrasına göre, bu tür kurumlara Belediyeler arasında ortak hizmet projeleri gerçekleştirilebilmektedir ancak bunlara taşınmaz tahsis edilebileceğine dair yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde projenin başlangıç aşamasında kontrol edilmesi gereken bir işlemin tam olarak dikkate alınmadığı ortaya çıkmaktadır.

Ayrıca 3621 sayılı Kıyı Kanunu'nun "Kıyının Korunması, Yapı Yasağı, Kıyı ve Denizde Yapılacak Yapılar" başlıklı 6'ncı maddesinde kıyılarda olabilecek yapılar sayılmaktadır. Aynı Kanununun 7'nci maddesinde ise *"...dolgu alanları üzerinde 6'ncı maddede belirtilen yapılar ile yol, açık otopark, park, yeşil alan ve çocuk bahçeleri gibi teknik*

ve sosyal altyapı alanları düzenlenebilir...” hükmüne yer verilerek doldurma yoluyla kazanılan araziler üzerinde yapılabilecek yapılar sayılmaktadır. Bu kapsamda yapılan incelemede, Çay Çarşısı GÜdümlü Projesi kapsamında yapılması öngörülen ve aşağıda gösterilen bütçe kalemlerinin Kıya Kanunu hükümlerine uygun olmadığı düşünülmektedir.

- 30 metre yüksekliğinde ve 1.944 m2 kapalı alana sahip Çay Müzesi ve Sinema
- 1.860 m2 kullanım alanlı Restorant Binası
- 6 adet ve her biri 70 m2 kapalı alana sahip Çay Tadım ve Sunum Alanları
- 15'i 12 m2 ve 7'si 9 m2 kapalı alana sahip 22 adet Çay Tanıtım ve Satış Alanları
- 84 m2 kapalı alana sahip Yöresel Ürünler Pazarı
- 462 m2 kapalı alana sahip İdari Bina
- 800 m2 kapalı alana sahip Bodrum Kat ve Ortak Alanlar
- Su Değirmeni,

Bu itibarla projenin yapılacağı dolgu alanı arazi ile ilgili yer tahsisinde sorun bulunduğu gibi bu alan üzerine yapımı öngörülen yapılar da Kıyı Kanunu hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir. Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin “Güdümlü Proje Destekleri” başlıklı 28’inci maddesinin beşinci fıkrasının ç bendine göre “Uygulanmasında mülkiyet, izin, imar, ortaklık ve benzeri hukuki ve teknik engeller bulunan projeler”in desteklenmemesi gerekmektedir.

## **BULGU 2: Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Sınırlamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceği Hususunun Belirsiz Olması**

Taşerondan kadroya geçirilen sürekli işçilerin personel istihdamı ve harcamalarına dair mevzuatta getirilen üst limitlerine dahil edilip edilmeyeceği belli değildir.

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

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

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

Hukuki boşluk bulunan alanlardan biri, sürekli işçilerin 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 200 ve 202'nci maddelerinde oransal limitlere dahil olup olmayacağı ile ilgilidir. Kararnamenin 200'üncü maddesinin birinci fıkrasında "*.....Sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idarî, malî ve personelle ilgili işlemler gibi işleri yürütecek olan destek personelinin sayısı, ajans toplam personel sayısının yüzde yirmisini geçemez.*" Denmektedir. Yine aynı Kararnamenin 202'nci maddesinin ikinci fıkrasında ise "*Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.*" Hükümü bulunmaktadır. 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. 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. Örneğin Ajansta tecrübe ile çalışan uzman personel sayısı mevcut durumda 8 olup bu konuda geçmişte yapılan oransal hesaplamada sorun bulunmamakta iken, zaman içerisinde Ajanstan ayrılan uzman personel sayısındaki artış ve 2012 yılından beri personel alımı yapılmamış olmasından dolayı tecrübe ile çalışan uzman istihdamındaki yüzde yirmilik oran aşılmış durumdadır. Benzer şekilde denetim yapılan dönemde Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansında 9 adet destek personeli bulunmasına rağmen sürekli işçiler hariç yapılan hesaplama göre olması gereken sayı 7'dir.

Ayrıca ajans kurgu modeli personel yapısında en başta yer almayan sürekli işçilerin kadroya geçirilmesi ile birlikte bunların söz konusu oranlara hesaba dahil edilip edilmeyeceği ise ajanslar tarafından bilinmemektedir. Ayrıca bu konuda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının da herhangi bir yönlendirmesi bulunmamaktadır. Örneğin denetim yapılan dönemde Doğu

Karadeniz Kalkınma Ajansında 9 adet destek personeli bulunmasına rağmen sürekli işçiler hariç yapılan hesaplama göre olması gereken sayı 7'dir.

Diğer taraftan 2019 yılı Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşmamakta olup, yine sürekli işçilere yapılan ödemelerin bu hesaba dahil edilip edilmeyeceği bilinmemektedir. Bu yüzden personel istihdamı ve harcamalarına getirilen limitlerin daha uygulanabilir olmasına dönük Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı düzeyinde gözden geçirme çalışmaları yapılarak konunun netleştirilmesi sağlanmalıdır.

### **BULGU 3: Ajansların Temel Organlarından Olan Kalkınma Kurulunun Oluşturulmaması**

Doğu Karadeniz 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 Kararnamesinde 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, Doğu Karadeniz 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 Bakanlık tarafından bu boşluğu giderecek düzenlemeler yapılmamıştır.

Kalkınma kurullarının kendilerine verilen görevleri etkin şekilde yapabilmelerini sağlamak için daha fonksiyonel şekilde yeniden oluşturulması çalışmalarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca başlatılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **BULGU 4: Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı Yerine Genel Sekreter Oluru ile Yürürlüğe Girmesi**

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimler neticesinde, Ajans tarafından uygulanan bazı düzenleyici işlemlerin Yönetim Kurulu kararı ile değil Genel Sekreter oluru ile yürürlüğe konulduğu 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 görülmektedir. 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 görülmektedir.

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 koyabilmektedir.

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 açıdan önem kazanmaktadır. Bu yetki koordinasyon görevi çerçevesinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına ve her biri ayrı tüzel kişilik olan ajanslara aittir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının 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.

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından uygulanan politika belgesi, yönerge, prosedür gibi düzenleyici işlemlerin Yönetim Kurulu kararı ile yürürlüğe sokulması gerekirken, Yönetim Kurulu'ndan alınan yetki çerçevesinde Genel Sekreter tarafından yürürlüğe konulduğu anlaşılmıştır.

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 konulması gerektiği değerlendirilmektedir.

### **BULGU 5: İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulmaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi**

Doğu Karadeniz 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.

Bu yönü ile iç 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 Komisyonu'nca 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.

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

- Ajans bünyesinde kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde belirlendiği,
- İş akış süreçlerinin birimler bazında belirlendiği ancak revize edilmediği,
- 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 eğitim aldığı,
  - 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 ön mali kontrol formu ile izleme ve değerlendirme biriminde yararlanıcılara yapılan ön, ara ve nihai ödemeler için kontrol formlarının oluşturulduğu,
  - Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin kalkınma ajanslarını kapsamadığı, ancak kalkınma ajanslarınca faaliyet raporlarının 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 Sistemi (KAYS)’nin kullanıldığı, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedekleme ve yeniden yüklemesi işlemlerinin yapıldığı,
- Görölmüştür.

Ajanslar açısından genel nitelikli bu eksiklikler yanında, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı özelinde tespit edilen iç kontrol eksiklikleri şunlardır:

- İç kontrol sistemi ile ilgili mevzuat boşluğunu gidermeye dönük olarak 19 ajansta iç kontrol yönergesi yayınlanmış olmasına rağmen Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından yürürlüğe sokulmuş bir yönerge bulunmamaktadır. Bu eksiklik nedeniyle iç kontrol sistemi etkin şekilde uygulamaya geçememiştir. Ancak ajansta risklerin tespitine ve giderilmesine yönelik “Risk Yönetim Yönergesi” bulunmaktadır.

- Yetki devri ve sınırları herhangi bir düzenleyici işlemle belirlenmemiştir.
- İç kontrol sisteminin kurulup sürdürülmesini güvence altına alan, Kamu İç Kontrol Standartlarına 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 Yönetmeliğinin 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 kontrolle ilgili iç denetçinin sorumluluklarının da yerine getirilememesine neden olmaktadır.
- Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin 11’inci maddesi gereğince iç kontrol sisteminin yılda en az bir kere yönetim kurulu tarafından değerlendirildiği ancak, iç denetçi olmadığından sonuçlarının Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına raporlanması gerekirken Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından bu sorumluluğun yerine getirilmediği anlaşılmıştır.
- Ajans yürüteceği faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programına sahip değildir. Bunun yanında, 5018 sayılı Kanun ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik kalkınma ajanslarını kapsamamasına rağmen kurum performans programı Çalışma Programında sonuç odaklı program (SOP)’lar kapsamında ele alınmış olup 3 yıllık süreç için amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır.
- 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.
- İç kontrol sisteminin oluşumu ve sürdürülmesi ile ilgili üst yöneticinin oluru ile gerekli görevlendirmeler yapılmamış, dolayısıyla İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır. Bununla birlikte, iç kontrol çalışma grubu Ajans Genel Sekreteri onayı ile kurulmuştur. Çalışmalar Genel Sekreterin kontrol ve gözetimi altında gerçekleştirilmekte olup Kurumsal ve Mali Yönetim Birimi ile çalışma grubu tarafından koordine edilmektedir.

- 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. Bununla birlikte iç kontrol kriter seti tüm birimlerin faaliyet alanlarını kapsayacak şekilde birimlerle beraber çalışma grubu tarafından oluşturulmuştur. Kurumsal yönetim birimi değerlendirme çalışmalarını koordine etmekte ve yıllık iç kontrol ve risk yönetim raporu oluşturularak Yönetim Kuruluna sunulmaktadır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır. Sonuç olarak, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından kurumsal risk yönetimi alanında yapılan bazı çalışmalar olmakla birlikte, etkin bir iç kontrol sisteminin kurulmadığı düşünülmektedir.

#### **BULGU 6: Yerel Yönetim Katkı Payı Alacaklarının Hatalı Olarak Muhasebeleştirilmesi ve Ajans Pay Alacaklarının Gerçek Durumu Yansıtması**

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı nezdinde yapılan denetimler neticesinde, yerel yönetim katkı payı alacaklarının bazı belediyelerin gerekli bildirimleri yapmaması nedeniyle hatalı olarak muhasebeleştirildiği ve bu nedenle ajans pay alacaklarının gerçek durumu yansıtmadığı görülmüştür.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 184'üncü maddesi ile kalkınma ajanslarının hizmetlerine ilişkin Kanun olarak değişen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun gelirler ve yönetilecek fonlar başlıklı 19'uncu maddesinin d fıkrasında aynen; *"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 binde beş oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay"* ifadesine, e fıkrasında ise *"Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay"* ifadesine yer verilmiştir.

Ajans paylarının ödenmesine ilişkin olarak da maddenin son fıkrasında süresi içinde ödenmeyen payların ilgisine göre Maliye Bakanlığı ve/veya İbank A.Ş. tarafından kesilerek Ajans hesabına aktarılacağı, diğer alacakların tahsilinde ise genel hükümlere göre işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

Öte yandan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin "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.

Ne yazık ki ilgili kurumların gerekli mali belgeleri göndermemesi durumunda ajansların hiçbir yaptırımını bulunmamaktadır. İlgili diğer kurumlar nezdinde de bu veriler ajanslarla paylaşılmadığı için ajansların ilgili belediye dışında veri temin edeceği merci bulunmamaktadır.

Katkı paylarına ilişkin verilerin ajanslara bildirilmeme oranının özellikle belediyelerde yüksek olduğu tespitine Sayıştay 2016 yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporunda da yer verilmiştir. Ajans bazında yapılan incelemelerde, bildirimde bulunmama oranının yer yer % 50'lere kadar çıkabildiği göz önüne alındığında kanunun emredici hükmüne rağmen pay aktarım mekanizmasının sağlıklı işlemediği ortaya çıkmaktadır.

Özellikle bazı belediyelerin bu bildirimleri yapmaması nedeniyle 5449 sayılı Kanunun 19'uncu maddesinde yer alan "Bir önceki yıl gerçekleşen kesinleşmiş bütçe gelirleri" gerçekrakamlar üzerinden değil, yeniden değerlendirme oranı, tahmini gelir bütçesi, enflasyon oranı ya da belli bir yüzde vb. yöntemlerle belirlenen tahmini bir gelir üzerinden tahakkuk ettirilerek muhasebeleştirilmektedir. Dolayısıyla, bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeyen kurumlardan olan alacak tutarları eski veri üzerinden hesaplara alındığından ajans alacakları (120 Gelirlerden Alacaklar Hesabı) gerçek durumu tam olarak yansıtmamakta ve bu durum mali tabloları olumsuz etkilemektedir.

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı gelirlerine yönelik yapılan denetim çalışması neticesinde,

- Süresinde tahsil edilemeyen paylar için ilgisine göre İlbank, Maliye Bakanlığı ve özel hukuk kanalları ile tahsilat gerçekleştirilmeye çalışıldığı,
- Ajans tarafından pay yükümlülüğü bulunan kurum kuruluşların zamanında uyarıldığı, pay hesabına ilişkin gerekli belge ve bilgilerin de ilgililerinden talep edildiği,
- Ajans pay tutarını bildiren ve gerçekleşmiş gelir tablosunu gönderen kurumlar için tutarların doğruluğuna ilişkin kontrol yapıldıktan sonra tahakkuk kayıtlarının sağlıklı verilere dayanarak yapıldığı,
- Ajans payı tutarını bildiren ancak gerçekleşmiş gelir tablosunu göndermeyen kurumlar için bildirilen tutar dikkate alınarak tahakkuk yapıldığı, bu bildirim doğruluğuna ilişkin bir kontrollerin yapılamadığı,
- İlgili yıl için bildirim yapmayan ve gerçekleşmiş gelir tablosu göndermeyen

kurumlar için bir önceki yıl için bildirmiş oldukları tutar üzerinden (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Orta Vadeli Programında belirlenen deflatör oranında) güncelleme yapılarak tahakkuk kayıtlarının yapıldığı,

- Ajans kurulduğu tarihten itibaren hiç bildirim yapmayan kurumlar için ise Ajansın kurulduğu yılda nüfus, gelişmişlik düzeyi ölçütlerine göre re'sen belirlenen tutar üzerinden güncellemeler yapılarak tahakkuk yapıldığı, görülmüştür.

Tablo 6'da ayrıntısı görüldüğü üzere, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı sınırları içerisinde olan ve pay yükümlülüğü bulunan toplam 125 kurumdan 70'i 2019 yılı pay hesabı için bildirimde bulunmamıştır. 2019 yılı için gerçekleşmiş gelir tablosu göndermeyen ise 90 kurum bulunmaktadır. İlaveten, talep edilmesine ve hatırlatma yazıları yazılmasına rağmen düzenli olarak bildirim yapmayan kurum sayısı ise 21dir.

**Tablo 6:** 2019 yılı Pay Hesabına Esas Bildirim Tablosu

	<b>Toplam Sayı</b>	<b>Bildirim Yapan</b>	<b>Bildirim Yapmayan</b>	<b>Gelir Tablosu Göndermeyen</b>
<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	2	2	-	-
<b>Belediye</b>	102	41	63	74
<b>İl Özel İdare</b>	4	1	3	4
<b>Ticaret ve Sanayi Odası</b>	17	13	4	12
<b>Toplam</b>	<b>125</b>	<b>57</b>	<b>70</b>	<b>90</b>

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansının bu kurumlardan olan alacak tutarını doğru şekilde tespit ve 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.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin “Bilgi toplama” başlıklı 189’uncu maddesi gereği bilgi alma yetkisi olduğu halde, bu verileri vermeyen kurumlar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ilgili merciler nezdinde girişimlerde bulunulması, sorunun kalıcı çözümü için ise İçişleri Bakanlığı ile yapılacak protokol neticesinde, bu verilerin topluca alınarak KAYS kanalıyla ajanslara sunulmasının çözüme katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir. Önceki yıl Sayıştay denetim raporlarında yer alan bu tespit ve öneriye rağmen bu güne Bakanlık tarafından yapıcı bir adım uygulamaya sokulmamıştır.

Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı’na pay ödeme yükümlülüğü olan tüm kuruluşlardan Ajans kurulduğu tarihten itibaren bütün gelir kesin hesaplarının talep edilerek gerçek alacak

tutarlarının hesap edilmesi ve gerçek veriler üzerinden pay alacaklarının muhasebeleştirilmesi 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

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

**8. EKLER****EK 1: İZLEME**

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

			uygulanmaya devam edilmektedir. Mevzuatta personele ödenen ücretlerin belirlenen üst limiti aşamayacağı hükmüne rağmen çeşitli yollarla limitler aşılmaktadır. Genel Denetim Raporlarında konu edilmiştir.
--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------