



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ
İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ
BAŞKANLIĞI**

2016 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

İÇERİK

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK
DENETİM RAPORU** **1**

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS
DENETİM RAPORU** **93**

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ
İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2016 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	14
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	15
8.	EKLER.....	88

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2016 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu	1
Tablo 2: 2016 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu	2
Tablo 3: KOSGEB Destek Taahhütleri.....	8
Tablo 4: Destek Türlerine Göre 2016 Yılı Destek Gerçekleşmeleri	23
Tablo 5: Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri	31
Tablo 6: Kredi Faiz Desteğine İlişkin İl Kotaları.....	49

KISALTMALAR

AR-GE: Araştırma ve geliştirme

BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi

CİMER: Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi

DMS: Devlet Muhasebesi Standartları

GİB: Gelir İdaresi Başkanlığı

IVCI: İstanbul Risk Sermayesi Girişimi

KGF: Kredi Garanti Fonu

KOBİ: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler

KOBİGEL: KOBİ Gelişim Destek Programı

KOSGEB: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

KSEP: KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı

NACE KODU: Avrupa topluluğunda ekonomik faaliyetlerin istatistiki sınıflaması altılı faaliyet kodu

OVP: Orta Vadeli Program

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu

YİB: Yıllık çalışan kişi sayısı

YPK: Yüksek Planlama Kurulu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) merkezi yönetim kapsamında bir kamu kuruluşudur. Kurumun muhasebe işlemleri Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine tabi olarak yürütülmektedir.

Kurumun ve illerde bulunan müdürlüklerinin muhasebe işlemleri, Strateji Geliştirme ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na bağlı altı Muhasebe Müdürlüğü aracılığıyla yürütülmektedir.

Tablo 1'de görüleceği üzere, 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan KOSGEB bütçesi 1.236.898.000-TL'dir. Yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile bütçe 1.273.561.512-TL'ye yükselmiştir. Bu ödeneğin 789.686.469-TL'si harcanmış olup, yılsonu itibarıyla % 62'si gerçekleşmiştir.

Tablo 1: 2016 Yılı Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Kodu	Ödenek Türü	Kesintili Başlangıç Ödeneği (TL)	Toplam Ödenek (TL)	Yıl Sonu Gerçekleşme (TL)
01	Personel Giderleri	99.891.000	102.518.200	102.446.987
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	9.407.000	9.984.600	9.980.415
03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	45.826.000	59.126.478	53.318.328
05	Cari Transferler	838.582.000	876.822.329	511.398.725
06	Sermaye Giderleri	13.275.000	40.192.905	27.052.113
07	Sermaye Transferleri	20.000.000	20.000.000	-
08	Borç Verme	209.917.000	164.917.000	85.489.901
TOPLAM		1.236.898.000	1.273.561.512	789.686.469

Tablo 2'de görüleceği üzere, 2016 yılı gerçekleşmesi 982.734.396-TL olan toplam bütçe gelirinin; 894.675.625-TL'sini Hazine Yardımı, 2.736.567-TL'sini Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri, 43.435.951-TL'sini Bütçe Aidat Gelirleri, 41.886.253-TL'sini Diğer Gelirler oluşturmaktadır.

Tablo 2: 2016 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelir Kalemleri	Bütçe Gerçekleşmesi (TL)	Yüzde
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.736.567	0,28
Hazine Yardımı	894.675.625	91,04
Bütçe Aidat Gelirleri (Kişi ve kurumlardan alınan paylar)	43.435.951	4,42
Diğer Gelirler	41.886.253	% 4,26
TOPLAM	982.734.396	% 100

“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 aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esaslar’ın 8’inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN 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, genel kabul görmüş 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. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: KOSGEB Tarafından Desteklenmesine Karar Verilen ve Kamu Maliyesi Açısından Taahhüt Haline Gelen Tutarların Muhasebeleştirilmemesi ve Mali Tablolara Yansıtılmaması

KOSGEB ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli işletmelerin payını ve etkinliğini artırmak, rekabet güçlerini ve düzeylerini yükseltmek, sanayide entegrasyonu ekonomik gelişmelere uygun biçimde gerçekleştirmek amacıyla, KOBİ'lere çeşitli destek programları çerçevesinde geri ödemeli ya da geri ödemesiz destek sağlamaktadır.

Verilen bu destekler KOSGEB Kurulları tarafından karara bağlanmakta ve kamu maliyesi açısından bir taahhüt oluşmaktadır. Karar altına alınan destek tutarları, ilgili destek programlarını düzenleyen mevzuat çerçevesinde yararlanıcılara destek süreci içerisinde kullandırılmakta ve bu sayede KOSGEB kanalıyla KOBİ'lere kamu kaynağı aktarılmaktadır.

22 Şubat 2008 tarih ve 26795 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Mali Tabloların Sunulması" başlıklı Devlet Muhasebesi Standardında (DMS-1) belirtildiği üzere malî tabloların amacı, kaynak tahsisine ilişkin kararların alınması ve değerlendirilmesinde geniş çaptaki kullanıcı kitlesi için yararlı olan; idarenin malî durumu, performansı ve nakit akışları hakkındaki bilgileri sağlamaktır.

Malî tablolar kamu idarelerinin;

- 1) Kaynaklarının dağılımı ve kullanımını,
- 2) Faaliyetlerinin nasıl finanse edildiği ve nakit ihtiyacının nasıl karşılandığını,
- 3) Faaliyetlerini finanse edebilme ve sorumlulukları ile taahhütlerini yerine getirebilme yeteneğini,
- 4) Malî durumu ve malî durumundaki değişiklikleri,
- 5) Faaliyetlerindeki performans, etkinlik ve başarısını,
- 6) Kendilerine sağlanan kaynakları bütçelerine uygun ve yasal şekilde kullanıp

kullanmadıklarını,

7) Malî işlemlerinde saydam olup olmadıklarını ve hesap verilebilirliğini göstermelidir.

Malî tablolar, bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için; kamu idarelerinin varlıkları, öz kaynakları, gelirleri, giderleri ve nakit akışları yanında yükümlülükleri ve taahhütleri hakkında da bilgi sunmak zorundadır.

Bu nedenle, KOSGEB'e ait mali tablolar yukarıda sayılan amaçları gerçekleştirmek için kurumun yükümlülüklerini ve taahhütlerini göstermek zorundadır. Ancak bu yolla Kurum ne kadar taahhüt altına girdiğini görüp izleyebilecektir. Kurum açısından gelecekte ödenmesi taahhüt edilen tutarların bilinmesi, kurumun bütçe hazırlık ve yönetimi için önemli olduğu gibi, mali yapının etkin şekilde yürütülmesi açısından da gereklidir.

Bilindiği üzere nazım hesaplar ana hesap grubu; varlık, kaynak, gelir ve gider hesaplarında izlenmeyen ve muhasebenin sadece bilgi verme görevi yüklediği işlemler ile idarenin muhasebe disiplini altında toplanması istenen işlemleri ve gelecekte doğması muhtemel hak ve yükümlülüklerin izlenmesi için kullanılmaktadır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 282'nci, Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin ise 437'nci maddesi ve devamındaki maddeler, Nazım hesaplara ilişkin temel düzenlemeleri içermektedir. Bu hükümlere göre nazım hesaplar ana hesap grubu; ödenek hesapları, nakit dışı teminat ve kişilere ait menkul kıymet hesapları, taahhüt hesapları, verilen garantiler, değerli kâğıt ve özel tahakkuk hesapları, dış borçlanmaya ilişkin nazım hesaplar ile genel bütçe kapsamı dışındaki kamu idarelerinin Bakanlığın uygun görüşü üzerine kendi yönetim ve bilgi ihtiyaçlarına uygun olarak açacakları diğer nazım hesap gruplarından oluşmaktadır.

Bu düzenlemelerde Taahhüt hesapları hesap grubunun; yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütlerini kapsadığı belirtilse de, hiç şüphe yok ki KOSGEB destekleri bu kapsamda değerlendirilmesi gereken taahhütlerdir. Her ne kadar KOSGEB destek sürecinde, yararlanıcı ile bir sözleşme söz konusu olmasa da, idari bir karara dayanan taahhüt ve destek yararlanıcısından alınan bir taahhütname söz konusudur.

Bilindiği gibi, kamu idareleri kendi yönetim ve bilgi ihtiyaçlarına uygun olarak Bakanlığın uygun görüşünü alarak kendi nazım hesaplarını oluşturabilmektedir. Merkezî Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 472'nci maddesine göre de; Maliye Bakanlığı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) taahhüt hesaplarının sınıflaması, işleyişi ve taahhüt kartında yer verilecek hususlarda değişiklik yapmaya ve taahhütlerden hangilerinin kayda alınacağını belirlemeye yetkilidir.

Herhangi bir sözleşmeye dayanmasa da Devlet desteği içerisinde değerlendirilecek KOSGEB desteklerinden kaynaklanan taahhütlerin mali tablolarında izlenebilmesi için gerekli muhasebe mevzuatı değişikliklerinin yapılması ve bu taahhütlerin mali tablolarında gösterilmesi gerekmektedir.

10 Şubat 2011 tarih ve 27842 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Karşılıklar, Koşullu Yükümlülükler ve Koşullu Varlıklar" başlıklı Devlet Muhasebesi Standardında (DMS-19) koşullu yükümlülük; geçmiş olaylardan kaynaklanan ve kuruluşun tam anlamıyla kontrolünde bulunmayan bir veya daha fazla kesin mahiyette olmayan olayın ileride gerçekleşip gerçekleşmemesi ile mevcudiyeti teyit edilebilecek olan veya geçmiş olaylardan kaynaklanan fakat yükümlülüğün yerine getirilmesi için, ekonomik fayda veya hizmet potansiyeli içeren kaynakların kuruluştan çıkma ihtimalinin bulunmaması veya yükümlülük tutarının, yeterince güvenilir olarak ölçülememesi nedeniyle mali tablolara yansıtılmayan mevcut yükümlülüktür şeklinde tanımlanmıştır.

Devlet Muhasebesi Standardı 19'da koşullu yükümlülüklerin mali tablolara yansıtılmayacağı, mali tablo dipnotlarında açıklanacağı ifade edilmiştir.

KOSGEB tarafından çeşitli destek programları çerçevesinde KOBİ'lere sağlanan desteklerin koşullu yükümlülük olarak kabul edilmesi durumunda taahhüt edilen desteklerin mali tablo dipnotlarında açıklanması gerekmektedir.

Bu güne kadar, KOSGEB destek kararlarından kaynaklanan taahhüt miktarları ve gerçekleşmeleri gösteren tablo aşağıda gösterilmiştir. Tablodan görüleceği üzere, destek programları çerçevesinde 01.01.2013 ile 31.12.2016 tarihleri arasında KOSGEB kurullarınca karara bağlanan toplam 2.996.501.446-TL tutarındaki destek taahhüdünün 862.084.374-TL'si yararlanıcılara ödenmiştir. Karara bağlanmasına rağmen halen ödenmemiş, 2.134.417.072-TL

tutarında destek taahhüdü mevcuttur. KOSGEB'in gerçekleşen 2016 yılı bütçesinin 789.686.469-TL, 2016 yılında verdiği destek toplamının ise 540.638.676-TL olduğu gerçeği karşısında 2017 yılından sonra ödenmesi muhtemel taahhütlerin büyüklüğü dikkate değerdir.

Bu nedenle, 2016 yılı destek gerçekleşmesinin dört katına ulaşmış olan KOSGEB desteklerinden kaynaklanan taahhütlerin, Devlet Muhasebe Standartlarına uygun olarak mali tablolarda ya da dipnotlarda gösterilmesini temin için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Tablo 3: KOSGEB Destek Taahhütleri

Destek Adı	Kurullarca Karara Bağlanan Destek Tutarı (TL)	Ödemesi Gerçekleşmiş Destek Tutarı (TL)	Ödemesi Yapılması Beklenen Destek Tutarı (TL)
Ar-Ge, İnovasyon Endüstriyel Uygulama Destek Programı	735.529.646,71	226.384.045,65	509.145.601,06
İşbirliği-Güçbirliği Destek Programı	14.417.597,02	4.643.141,93	9.774.455,09
KOBİ-Proje Destek Programı	30.352.716,40	7.343.590,28	23.009.126,12
Meslek Kuruluşu Destek Programı	832.711,19	336.875,60	495.835,59
Yeni Girişimci Destek Programı	1.374.386.822,58	558.967.653,31	815.419.169,27
KOBİ-GEL Destek Programı	460.483.773,74	30.763.201,18	429.720.572,56
Acil Destek 2016	17.958.500,00	13.111.400,00	4.847.100,00
Makine Teçhizat 2016	203.371.278,79	17.534.091,21	185.837.187,58
Kilis Acil Destek 2016	1.668.400,00	0,00	1.668.400,00
Sıfır Faizli İşletme Kredisi 2016	157.500.000,00	3.000.375,00	154.499.625,00
TOPLAM	2.996.501.446,43	862.084.374,16	2.134.417.072,27

Kamu idaresi cevabında; Destek kurullarınca desteklenmesine karar verilen destek tutarlarının Sayıştay İdare Hesabı içerisinde özellikle bilançonun dipnotunda yer alabilmesi için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü nezdinde girişimde bulunulduğu ve bulguda yer alan öneri doğrultusunda işlem yapılmasının planlanmakta olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında destek kurullarınca desteklenmesine karar verilen destek tutarlarının bilanço dipnotlarında yer alabilmesi için Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü nezdinde girişimde bulunulduğu ifade edilerek bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olsa da 2016 mali tablolarında ya da dipnotlarda taahhüt tutarları

görülmemektedir.

Sonuç olarak, KOSGEB desteklerinden kaynaklanan 2.996.501.446-TL tutarındaki destek taahhüdünün Maliye Bakanlığı'nın uygun görüşü alınarak Devlet Muhasebe Standartlarına uygun şekilde mali tablolarda ya da dipnotlarda gösterilmesini temin için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Benzer şekilde, taahhütlerin mali tablolarda gösterilmemesi sorunu 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunun "Denetim Görüşünün Dayanakları" başlıklı bölümde de yer almış olup TBMM'nin bilgisine sunulmuştur.

BULGU 2: Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'na ilişkin işlemleri düzenleyen 157'nci maddesine göre; malî kuruluşlara gerek nakdi sermaye ve gerekse aynı sermaye transferi şeklindeki iştirakler gerçeğe uygun değerleri ile bu hesaba kaydedilecektir. Anılan Yönetmelik'in 158 inci maddesine göre; malî kuruluşlara verilen sermayenin işletilmesi sonucunda ortaya çıkan ve özel kanunlarında sermayeye eklenmesine yetki verilen kârlar da bu hesapta izlenecektir.

2016 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda; KOSGEB'in iştiraki olan Kredi Garanti Fonu A.Ş'nin (KGF) 14 Nisan 2015 tarih ve 8800 sayılı Ticaret Sicil Gazetesi'nde yayımlanan Statü Tadilinde iç kaynaklarından sermaye arttırımına gittiği görülmüştür. Söz konusu sermaye arttırımına ilişkin olarak KOSGEB tarafından herhangi bir ödemede bulunulmamış ise de, KOSGEB'in sermayesi, sahip olduğu hisse oranı dâhilinde artmış bulunmaktadır.

KOSGEB iştiraki olan Kredi Garanti Fonu A.Ş'nin (KGF) iç kaynaklarından sermaye artışı yapması sonucunda 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı'nda yer alması gereken tutar ile 31.12.2016 tarihli bilançoda yer alan tutar arasında 9.642.805,46-TL farklılık bulunduğu görülmüş olup bu farka ilişkin muhasebeleştirme işlemi gerçekleştirilmemiştir.

Muhasebe işlemlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak, sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 11.04.2017 tarihli ve 20170008948 nolu yevmiye kaydı ile 240-Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabında yer alması gereken 9.642.805,46-TL'lik fark için muhasebe kaydı işlemi gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında gerekli düzeltme işlemlerinin yapılmış olduğu görülmüştür. Ancak düzeltme işlemi 2017 yılında yapılmış olduğundan, 2016 yılı kurum mali tabloları 240 Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermayeler Hesabı ve 500 Net Değer Hesabı açısından 9.642.805,46 TL tutarında hatalı veri üretmiştir.

BULGU 3: KOSGEB'e Tahsisli Taşınmazların Duran Varlıklar İçin Açılan Yardımcı Hesaplarda İzlenmemesi

Mülkiyeti Hazineye veya diğer kamu idarelerine ait olup bir başka kamu idaresine tahsis edilen taşınmazların tahsis edildikleri kamu idarelerinin mali tablolarında gösterilmesini teminen, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 130, 131 ve 132'nci maddeleri ile Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 170, 172, 174, 176 ve 186'ncı maddelerinde gerekli düzenlemeler yapılarak, 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı ve 252 Binalar Hesabının detayında, tahsis edilen taşınmazların izlenebilmesi amacıyla "02-Kamu İdaresinin Tahsis Ettiği Taşınmazlar" ve kamu idarelerine tahsisli olan taşınmazların izlenebilmesi amacıyla da "03-Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar" olmak üzere, 41 Sıra No.lu Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği'nde yardımcı hesaplar belirlenmiş ve bu yardımcı hesaplar merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin detaylı hesap planına eklenmiştir.

Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 27.04.2015 tarih ve 90192509-010.03-4167 sayılı "Taşınmaz Tahsis İşlemleri" konulu yazısında; tahsis işleminin muhasebe birimine bildirimine ilişkin yapılan açıklamada, tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ait belgelerin kullanan kamu idaresi tarafından muhasebe kayıtlarına alınmak üzere muhasebe birimine verileceği belirtilmiştir. Tahsis işleminin muhasebeleştirilmesine ilişkin yapılan açıklamada ise, taşınmazın tahsis edildiği kamu idaresi tarafından tahsis işlemine ilişkin belgelerin muhasebe birimine verildiğinde; ilgisine göre 250 Arazi ve Arsalar Hesabı, 251 Yeraltı ve Yerüstü Düzenleri Hesabı veya 252 Binalar Hesabına (03.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) borç, 500 Net Değer Hesabına (12.Tahsisli Kullanılan Taşınmazlar) alacak; varsa taşınmaza

ilişkin amortisman tutarlarının 500 Net Değer Hesabına (13.Tahsis Edilen Taşınmazlar İçin Ayrılmış Amortisman Tutarı) borç, 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabına alacak kaydedileceği ve bu kayıtların taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin taşınmaza ilişkin harcamalarını muhasebeleştirilen ilgili muhasebe birimlerince yapılacağı belirtilmiştir.

Kuruma tahsisli taşınmazların kayıtlı değerleri ile 250.03 Arazi ve Arsalar Hesabı, 252.03 Binalar Hesabı ile 500.12 Net Değer Hesabına, taşınmazlara ilişkin ayrılan amortisman tutarlarının ise 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı ile 500.13 Net Değer Hesabına kaydedilmemesi sonucunda 2016 yılı Bilançosunda kaydedilmeyen değerler itibariyle hataya neden olunmuştur.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar çerçevesinde, Kurum'a tahsisli taşınmazların kayıtlara alınmasını teminen tahsis yapan kamu idareleri nezdinde konunun değerlendirilerek mali tablolardaki eksikliklerin giderilmesi ve taşınmaz hesaplarının genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun olarak oluşturulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; KOSGEB'e tahsisli taşınmazların duran varlıklar yardımcı hesaplarında izlenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği ve düzeltici işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiş olsa da buna ilişkin kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Bulguda bahsedilen eksiklikler 2016 yılı mali tablolarında duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabında hataya neden olmuştur.

BULGU 4: Taşınmazlar İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Binalar Hesabında Muhasebeleştirilmemesi

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin maddi duran varlıklar hesap grubuna ilişkin işlemleri düzenleyen 170'inci maddesinde; maddi duran varlıklar için sonradan yapılan ve o varlığın değerini, kullanım süresini, ürün ve hizmet kalitesini, sağlanan faydayı arttıran veya üretilen mal veya hizmetlerin üretim maliyetini azaltan her türlü maliyetin, ilgili maddi duran varlığın kayıtlı değerine ilave edileceği ve amortisman hesaplamasında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün amortisman ve tükenme paylarına

ilişkin 47 Sıra No'lu Genel Tebliği'nde ise; hesaplarda kayıtlı duran varlıklar için yapılan harcamalardan Tebliğ'de belirtilen limitleri aşanların değer artırıcı harcama olarak kabul edileceği ifade edilmiştir. Taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların 252 Binalar Hesabı'nda izlenmesi ve bunlara ilişkin amortisman hesaplamalarının 257 Birikmiş Amortismanlar Hesabı'nda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

2016 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi neticesinde; Kurum tarafından toplam 443.670,61-TL tutarındaki Mamak Hizmet Binası ile Gaziantep Müdürlüğü'ne Teknopark'ta tahsis edilen binanın bakım onarım ve tadilat giderlerinin maddi duran varlıklar hesap grubunda yer alan 252 Binalar Hesabı'nda muhasebeleştirilmeden doğrudan 630 Giderler Hesabı'nda izlendiği ve bunlara ilişkin amortisman hesaplamalarının yapılmamış olduğu görülmüştür.

Muhasebe kayıtlarının saydam ve anlaşılabilir olması için yapılan harcamaların ilgili bulunduğu varlık hesabına kaydedilmesi ve muhasebenin dönemsellik ilkesi gereğince amortisman ayrılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Hizmet binalarının değerini artırıcı giderler, Amortisman ve Tükenme Paylarına İlişkin 47 Sıra Nolu Genel Tebliğ'in 6'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrasında “*maliyet bedeli bu Tebliğde belirtilen limitlerin üzerinde olan duran varlıklar için değer artırıcı olarak kabul edilemeyecek harcamalar varlığın maliyet bedeline eklenmeyerek doğrudan giderleştirilir*” hükmü kapsamında değerlendirilerek gider olarak kaydedildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguya konu edilen taşınmazlar için yapılan değer artırıcı harcamaların 47 Sıra Nolu Genel Tebliğ'in 6'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca doğrudan giderleştirildiği belirtilmişse de; Mamak'ta bulunan hizmet binası otoparkı kapatılması ve hizmet binası çevre düzenlemesi işleri ile teknopark yerleşkesi bürolarının bakım onarım işleri için yapılan harcamalar, niteliği itibari ile bu taşınmazların hem değerini artırıcı hem de kullanım ömrünü uzatıcı harcamalardır. Anılan Tebliğ'in 6'ncı maddesinin dokuzuncu fıkrası uyarınca doğrudan giderleştirilecek harcamalar, taşınmazlar için değer artırıcı kabul edilemeyecek harcamalardır. Taşınmazlar için yapılan harcamaların giderleştirilmeden önce niteliği tespit edilerek değer artırıcı harcamaların ilgili maddi duran varlık hesabında muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 5: Mülkiyeti KOSGEB'e Ait Arazi ve Arsaların Üzerine Binalar Yapılmasına Rağmen Tapu Kayıtlarında Cins Tashihlerinin Yapılmaması

Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde; cins tashihinin tanımı binalar, arazi ve arsalar ile yer altı ve yer üstü düzenlerinin mevcut kullanım şekilleri ile tapu kayıtlarının farklılık göstermesi durumunda tapu kayıtlarının mevcut kullanım şekli dikkate alınarak düzeltilmesi işlemi şeklinde yapılmıştır. Aynı Yönetmelik'in "Cins Tashihlerinin Yapılması" başlıklı 10'uncu maddesinde;

"Kamu idarelerince; mülkiyetlerinde, yönetimlerinde veya kullanımlarında bulunan taşınmazların mevcut kullanım şekli ile tapu kaydının birbirine uygun olmaması durumunda, taşınmazlar mevcut kullanım şekli ile kayıtlara alınır. Kamu idareleri taşınmazların cins tashihinin yapılması için gerekli işlemleri yaparlar.

Tahsis edilen ve üzerinde irtifak hakkı tesis edilen taşınmazlar açısından bu yükümlülük kullanan idarenin veya gerçek veya tüzel kişilerin durumu tespit eden yazısı üzerine taşınmaz maliki idareye aittir. Ancak cins tashihine ilişkin gerekli belgeler ile buna ilişkin malî yükümlülükler kullanıcılar tarafından karşılanır." hükümlerine yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile cins tashihi işlemleri tapu kayıtlarından bağımsız hale getirilmiştir. Öncelik muhasebe birimleri tarafından taşınmazların mevcut kullanım şekliyle kaydının yapılarak mali tablolarda gösterilmesi daha sonra tapu kayıtları bakımından cins tashihi ile ilgili işlemlerin yapılmasıdır.

Cins tashihi işlemlerinin kullanıcı konumunda olan kurumların yazısı üzerine taşınmaz maliki kurumlar tarafından yapılacağı, eğer taşınmaz bizzat malik kurumlar tarafından kullanılıyor ise tüm işlemleri bu kurumların yapacağı hüküm altına alınmıştır. Cins tashihi gerektiren bir durumun mevcudiyeti halinde, kamu idaresi tarafından Tapu Müdürlüğü'ne başvurulmak suretiyle, tapu kayıtlarının fiili duruma uygun hale getirilmesi sağlanmalıdır.

Konu ile ilgili yapılan incelemelerde; KOSGEB'in mülkiyetinde olan taşınmazlardan bir kısmının mevcut kullanım şekli ile tapu kayıtlarının uyumlu olmadığı; KOSGEB Başkanlık binası olarak kullanılan 2123 Ada 3 Parsel nolu taşınmazın fidanlık olarak, KOSGEB Sincan Müdürlük binası olarak kullanılan 3056 Ada 1 Parsel nolu taşınmazın ise

tarla olarak tapu kayıtlarında yer aldığı tespit edilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemeler ve açıklamalar çerçevesinde, Kurum'un mülkiyetinde bulunan ve bina olarak kullanılan söz konusu taşınmazların tapu kayıtları ile mevcut kullanım şeklinin uyumlu hale getirilmesi için cins tashihi işlemlerine başlanılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; KOSGEB'in mülkiyetinde bulunan taşınmazlardan KOSGEB Başkanlık Binası olarak kullanılmakta olan 2123 Ada 3 Parsel nolu taşınmaza ait imar plan çalışmalarının Mamak Belediyesi tarafından devam etmesi ve sonuçlanmasının 4 ay içinde olacağı, yeni imar planı sonrası güncel tapu senedi ile tashih çalışmalarına başlanacağı ifade edilmiştir. Sincan Müdürlük Binasına ait 3056 Ada 1 Parsel de bulunan taşınmaz için tashih çalışmaları başlatıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Her ne kadar kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği ve taşınmazların tashih çalışmalarının başladığı belirtilmiş olsa da buna ilişkin kanıtlayıcı belge sunulmamıştır. Bulguda bahsedilen eksiklikler 2016 yılı mali tablolarında duran varlıklar ana hesap grubu içerisindeki 250 Arazi ve Arsalar Hesabı ile 252 Binalar Hesabında hataya neden olmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: KOBİ'lere Yönelik Temel Verilerin Doğru Tespit Edilmemesi

Ülke ekonomisi için önemi tartışılmayan KOBİ'lere yönelik temel strateji ve hedeflerin hayata geçirilmesi son derece önemlidir. Bu amacı gerçekleştirmek için başta KOSGEB olmak üzere birçok kurum ve kuruluş görev almaktadır.

KOBİ'lere yönelik temel strateji ve hedeflerin yer aldığı çok sayıda plan ve doküman bulunmaktadır. AB adaylık süreci kapsamında şekillenen bu stratejiler başta Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) olmak üzere Orta Vadeli Program (OVP)'da, Yıllık Programlar'da, Ulusal Bilim, Teknoloji ve Yenilik Strateji dokümanında (2011-2016) ve 2015-2018 KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (KSEP)'nda yer almaktadır.

KOBİ'lere yönelik bu temel strateji dokümanlarındaki hedefleri gerçekleştirecek kurum ve kuruluşların en ayrıntılı görev ve sorumlulukları KSEP içerisinde yer almaktadır. YPK'nın 4 Mayıs 2005 tarihli ve 2005/20 sayılı kararı ile KSEP'in koordinasyonu ve uygulaması görevi, KOBİ'lere yönelik politikaların uygulanmasından doğrudan sorumlu kuruluş olan Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'na (KOSGEB) verilmiştir.

KSEP çerçevesinde KOBİ'lere yönelik şu stratejik alanlar belirlenmiştir:

- Stratejik alan 1- KOBİ'lerin rekabet güçlerinin artırılması ve büyümelerinin sağlanması.
- Stratejik alan 2- KOBİ'lerin ihracat kapasitelerinin artırılarak uluslararasılaşma düzeylerinin yükseltilmesi.
- Stratejik alan 3- İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesi sürecinde KOBİ'lerin gözetilmesi.
- Stratejik alan 4- KOBİ'lerin Ar-Ge ve yenilik kapasitelerinin geliştirilmesi.
- Stratejik alan 5- KOBİ'lerin finansmana erişimlerinin kolaylaştırılması.

Başta Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve KOSGEB olmak üzere birçok bakanlık ve kamu tüzel kişisi KOBİ sistemi içerisinde çeşitli görevler üstlenerek stratejik alanlarda

görev almaktadır.

Ülke ekonomisi için böylesine önem taşıyan KOBİ'lere yönelik stratejik hedeflerin hayata geçirilmesi için KOBİ tanımına dayalı veriler son derece önem arz etmektedir. Zira sağlıklı durum analizi yapabilmek, KOBİ'lere yönelik politikaları uygulayabilmek ve değerlendirebilmek için bu verilere ihtiyaç bulunmaktadır.

Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik gereğince KOBİ; *“250 kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri 40 milyon Türk Lirasını aşmayan ve bu Yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birimler veya girişimler”* dir.

KOBİ'ler kendi içerisinde mikro, küçük ve orta büyüklükte olmak üzere ölçeklere ayrılmaktadır. Yönetmelik gereğince mikro işletme; on kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri bir milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeleri, küçük işletme; elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri sekiz milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeleri, orta büyüklükteki işletme ise iki yüz elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeleri ifade etmektedir.

KOSGEB denetimleri sırasında yukarıda bahsedilen KOBİ tanımına ve ölçek yapısına uygun KOBİ verisinin bulunmadığı anlaşılmıştır. Her ne kadar KOSGEB veri tabanına kayıtlı işletmeler için bu veriler bulunsa da KOBİ'lerin ancak sınırlı bir oranı bu veri tabanına kayıtlıdır. Gerek Türkiye, gerek bölge, gerekse il ve sektör bazlı temel KOBİ verileri yeterli doğrulukta üretilmemektedir.

KOBİ'lerin açıklanan verileri, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) iş kayıtlarına göre girişim sayıları çalışmasına dayanmaktadır. Söz konusu çalışma kapsamında, girişimlerin sektörlere, illere ve çalışan sayılarına göre dağılımı elde edilebilmektedir. İş kayıtlarına göre girişim sayıları kapsamında 250'den az çalışanı olan girişim sayısı, toplam KOBİ sayısı olarak kabul edilmektedir. Oysa, KOBİ sayısı sadece çalışan sayısına göre değil aynı zamanda net satış hasılatı ile mali bilanço değerlerine bağlı olarak hesaplanmalıdır.

Netice itibariyle, çalışan sayısı bilgisinin yanında net satış hâsılatı veya bilanço değerlerini de içeren sağlıklı KOBİ verisi TÜİK tarafından üretilmemektedir. Bu temel eksiklik KOBİ'lere yönelik sağlıklı verilerin bulunmadığı, dolayısıyla açıklanan KOBİ sayıları başta olmak üzere birçok verinin gerçeği yansıtmadığı anlamı taşımaktadır. Bu verilere dayalı olarak yapılan uygulamalar beraberinde hatalı sonuçları getirebilmektedir. Örneğin, 2016 yılı içerisinde uygulanan 15.000 işletmeye sıfır faizli kredi destek uygulamasında KOBİ tanımını tam olarak karşılamayan TÜİK verileri kullanılmış, dolayısıyla il kotaları gerçek KOBİ sayılarına göre tespit edilememiştir.

5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu gereğince, resmî istatistiklerin üretimine ve organizasyonuna ilişkin temel ilkeleri ve standartları belirlemek; ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlarda veri ve bilgilerin derlenmesini, değerlendirilmesini, gerekli istatistiklerin üretilmesini, yayımlanmasını, dağıtımını ve Resmî İstatistik Programında istatistik sürecine dâhil kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak Türkiye İstatistik Kurumu'nun görevidir.

Bu görev çerçevesinde, KOSGEB koordinasyonunda KOBİ'lere yönelik ihtiyaç duyulan temel verilerin neler olduğunun tespiti sonrasında bu verilerin TÜİK tarafından üretilmesi ve paylaşılması gerekmektedir. KOBİ'lere yönelik temel sorumluluk taşıyan KOSGEB tarafından, bu eksikliklerin giderilmesine yönelik gerekli adımların atılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Resmi İstatistik Programının ulusal ölçekte uygulanmasına başlanmasından itibaren KOSGEB'in, hiçbir zaman resmi istatistik yayımlanmasından sorumlu bir kuruluş olmadığı, bununla birlikte Başkanlığın, yürütmekte olduğu kamu görevleri kapsamında işletmelerden çeşitli veriler topladığı ifade edilmiştir.

KOBİ'lere ilişkin istatistikler konusunda gerekli iyileştirmelerin yapılabilmesine yönelik çalışmaların Başkanlık tarafından yıllardır takip edildiği ve gerek şifahi gerekse de resmi kanallarla TÜİK'e ulusal ve kurumsal ihtiyaçların iletildiği bununla birlikte KOSGEB'in kurumsal taleplerinden bazılarının TÜİK tarafından karşılandığı bazılarının ise teknik ya da hukuki yetersizlikten dolayı karşılanmadığı belirtilmiştir.

KOBİ istatistiklerinin iyileştirilmesi sürecini sürdürülebilir kılmak amacıyla, KOBİ

istatistiklerinin 2015-2018 KSEP kapsamına dâhil edildiği ve TÜİK tarafından yayımlanan KOBİ istatistiklerinin kapsamının genişletileceği ve AB KOBİ istatistiklerine uyumun artırılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, kurumun hiçbir zaman resmi istatistik yayımlanmasından sorumlu bir kuruluş olmadığı, bu görevin TÜİK'e ait olduğu, TÜİK'e ulusal ve kurumsal ihtiyaçların iletildiği, bu taleplerin bazılarının teknik ya da hukuki yetersizlikten dolayı karşılanmadığı belirtilmişse de, KOSGEB, küçük ve orta ölçekli işletmelere işlerini geliştirmeleri için hibe ve kredi destekleri veren bir kurumdur. Böylesine önemli işlevi ifa eden bir kurumun desteklerini sağlıklı verilere dayandırması gerekmektedir.

TÜİK verileri iş kayıtlarına göre; toplam girişim sayıları kapsamında 250'den az çalışanı olan girişim sayısı, toplam KOBİ sayısı olarak kabul edilmektedir. Oysa, KOBİ tanımında hem çalışan sayısı hem de net satış hasılatı ile mali bilanço değerleri yer almaktadır. Dolayısıyla yalnızca çalışan sayısını esas alan TÜİK verilerine dayalı olarak yapılan destek uygulamaları beraberinde hatalı sonuçlar getirebilmektedir. Özellikle 2016 yılında uygulanan kredi faiz desteğinde olduğu gibi, desteklerin illere dağılımında bu veri temel teşkil etmekte ve gerçek KOBİ sayısı dikkate alınmadan uygulama yapılmaktadır.

Çalışan sayısı bilgisinin yanında net satış hâsılatı veya bilanço değerlerini de içeren sağlıklı KOBİ verisi TÜİK tarafından üretilmemektedir. KOSGEB koordinasyonunda KOBİ'lere yönelik ihtiyaç duyulan temel verilerin neler olduğunun tespiti sonrasında bu verilerin TÜİK tarafından üretilmesi ve paylaşılması gerekmektedir. KOBİ'lere yönelik temel sorumluluk taşıyan KOSGEB tarafından, bu eksikliklerin giderilmesine yönelik gerekli adımların atılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: KOSGEB Desteklerine Ait Bütçe Uygulamasının Kurumsal Hedeflere Ulaşma ve Mali Disiplin Açısından Yetersizliği

Bütçe en geniş tanımıyla, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren belgeyi ifade etmektedir.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde

geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesine göre kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır. Ayrıca kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamaktadır.

Üst yöneticilerin sorumluluğunu düzenleyen 11'inci maddesinde, üst yöneticilerin, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu oldukları belirtilmiştir.

"Bütçe İlkeleri" başlıklı 13'üncü maddesinde ise şu hükümlere yer verilmiştir:

" Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde aşağıdaki ilkelere uyulur:

a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.

c) Bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir..."

Bu ilkeler gözetilerek kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak

hazırlamakla yükümlüdür.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşıldığı üzere idareler, bütçelerini kendilerine verilmiş olan görevler çerçevesinde, temel misyon ve stratejik planlarına uygun olarak hazırlamak zorundadır. Dolayısıyla, idare bütçeleri diğer bütçeler gibi ulusal ve kurumsal düzeyde temel hedeflere ulaşmak amacıyla hazırlanan belgelerdir.

Kalkınma planı ve yıllık programlar yanında, Orta Vadeli Program ve KOSGEB Stratejik Planı kurum bütçesinin hazırlanmasında dikkate alınacak en temel dokümanlardır.

2015-2017 dönemini kapsayan ve bütçe hazırlığındaki temel dokümanlardan birisi olan Orta Vadeli Program, 2014/6840 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayınlanmıştır. Bütçe sürecini başlatan ve 2015-2017 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program, Türkiye ekonomisinin daha rekabetçi ve yenilikçi bir zeminde, 2023 hedeflerine ulaşmak için gerekli atılımı gerçekleştirmek üzere tasarlanmış ve içeriğinde KOSGEB bütçesinin hazırlanmasında da dikkate alınacak aşağıda sunulan hükümlere yer vermiştir:

“KOBİ’lerin Ar-Ge, yenilik ve ihracat yapabilme kapasiteleri geliştirilecek, markalaşmaları, kurumsallaşmaları ve yenilikçi iş modelleri geliştirmeleri etkin bir şekilde desteklenecektir.

Ekonominin dinamizm kaynağı olan KOBİ’lerin optimal işletme büyüklüğüne ulaştırılması, finansmana erişimlerinin kolaylaştırılması ve ucuzlatılması ile Ar-Ge kapasitelerinin artırılmasına yönelik çalışmalar sürdürülecektir.

KOBİ ve girişimcilerin finansmana erişimini kolaylaştıracak alternatif finansman yöntemleri geliştirilecektir...”

KOSGEB tarafından uygulanan 2016-2020 dönemini kapsayan stratejik planda ise KOSGEB destekleri ile ilgili şu stratejik amaçlara yer verilmiştir.

- Stratejik Amaç 1: KOBİ’lerin Üretim ve Yönetim Becerilerini, Yenilikçi ve Yüksek Katma Değerli Ürün/Hizmet Üretme Kapasitelerini Geliştirmek ve Küresel Pazarda Rekabet Güçlerini Artırmak.
- Stratejik Amaç 2: Girişimcilik Kültürünü Yaygınlaştırmak, Girişimciliği Geliştirmek ve Girişimlerin Sürdürülebilirliğini Sağlamak.

- Stratejik Amaç 3: Kurumsal Yapı ve Algıyı Güçlendirerek Nitelikli Hizmet Sunma Kapasitesini Arttırmak.

AB müktesebatına uyum konusundaki Türkiye'nin ulusal taahhüdü gereği 2015-2018 dönemini kapsayan KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (KSEP) hazırlanarak uygulamaya konmuştur. Buna göre, KSEP'in genel amacı, "Küçük işletme ihtiyaçlarına duyarlı iş ortamında, KOBİ'lerin rekabet güçlerinin uluslararası düzeyde artırılması ve ülkemizin ekonomik büyümesinde KOBİ'lerin katkısının yükseltilmesi" olarak belirlenmiştir. Bu genel amaca ulaşmak üzere 5 stratejik alan ve 15 stratejik hedef belirlenmiştir. Bahse konu plan, KOBİ'lere yönelik ulusal politikaların belirlendiği bir üst politika dokümanıdır.

KOSGEB destekleri, 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun çerçevesinde çıkarılmış Destek Programları Yönetmeliğine ve bu Yönetmeliğe dayanılarak çıkarılan destek programları ile programların detayını düzenleyen uygulama esaslarına göre verilmektedir.

Bu çerçevede, 15.06.2010 tarih 27612 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği kapsamında oluşturulan 10 destek programı ile KOBİ'ler ve girişimciler desteklenmektedir. Bu destek programları şunlardır:

- KOBİ Proje Destek Programı
- Tematik Proje Destek Programı
- Girişimcilik Destek Programı
- İşbirliği Güçbirliği Destek Programı
- Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı
- Genel Destek Programı
- Gelişen İşletmeler Piyasası KOBİ Destek Programı
- Uluslararası Kuluçka Merkezi ve Hızlandırıcı Destek Programı
- KOBİGEL-KOBİ Gelişim Destek Programı
- TEKNOPAZAR-Teknolojik Ürün Tanıtım ve Pazarlama Destek Programı

Yukarıda verilen bilgiler ışığında, KOSGEB'in varlık nedeninin KOBİ'ler olduğu ve KOBİ'lerle ilgili temel hedeflere ise verdiği destekler kanalıyla katkı sağladığı açıktır.

Bu nedenle, KOSGEB bütçesinin en büyük kısmı destek ödemeleri için

harcanmaktadır. KOSGEB'in gerçekleşen 2016 yılı bütçesine göre toplam 789.686.469-TL kullanım yapılmış olup bunun yüzde % 68,46'sı (540.638.676-TL) destek ödemelerine ilişkindir. Geri ödemesiz olarak verilen destekler bütçenin 05.4 Hane Halkına Yapılan Transferler tertibinden ödenirken, geri ödemeli destekler 08.1 Borç Verme tertibinden ödenmektedir. Bu tertiplere konulan ödeneklerin alt kısımları bulunmamakta dolayısıyla destek programları düzeyinde bütçeleme yapılmamaktadır.

KOSGEB bütçe hazırlık ve uygulama sürecinin incelenmesi neticesinde, KOSGEB desteklerinin destek programlarına uygun şekilde bütçelenmediği, destekler açısından "havuz sistemi" olarak ifade edilebilecek bir modelin uygulandığı görülmüştür. Bu modele göre, illerde bulunan 88 KOSGEB müdürlüğü kanalıyla destekler yararlanıcılara kullanılmakta, destek programlarının ayrı bütçelemesi yapılmadığından destek önceliklendirilmesi etkin şekilde yönetilememekte ve bütçe kullanımını yararlanıcılardan gelen talepler şekillendirmektedir. Ayrıca, bu bütçeleme yapısı nedeniyle, il ve bölge düzeyli bir destek uygulaması da hayata geçirilememektedir. Bunun sonucunda, o yıl hangi destek programından uygun talep çok gelmişse bütçe o talebe kaymaktadır. Örneğin, KOSGEB'in stratejik hedeflerinden birisi olan "KOBİ'lerin, Ar-Ge ve inovasyona dayalı faaliyetlerini artırmak" hedefine ulaşılmasında mevcut bütçe anlayışı yetersiz kalabilmektedir. Ya da bir bölgede seçilen destek programı amacına uygun olarak KOBİ'leri geliştirmek hedeflense, bütçe bu hedefi gerçekleştirme yönünde araç olarak kullanılamamaktadır.

Mevcut bütçe ve ödeme sistemi destek alan yararlanıcıların talebine göre şekillendiğinden, bütçenin ödenekler kanalıyla getirdiği mali disiplin ve parasal sınır da kontrol edilememekte ve bunun doğal sonucu olarak ödeme olurlarına bağlanmış destekler için Maliye Bakanlığı'nın yedek ödenek tertibinden her yıl aktarma yapılmaktadır. Bunun yanında, KOSGEB kurullarınca karar altına alınmış ancak ödemesi gerçekleşmemiş taahhütler de bütçe gerçekleştirmelerini doğrudan etkilemektedir. Bu taahhütlerin muhasebeleştirilmediği ve mali tablolara yansıtılmadığı gerçeği karşısında, kurumun karşı karşıya olduğu mali risk ve KOSGEB destek bütçeleme sisteminin yapısal sorunları daha da belirgin hale gelmektedir.

2016 yılı destek bütçesinin kullanımına ilişkin yapılan inceleme neticesinde, toplam 540.638.676-TL tutarındaki destek ödemesinin detayı aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo 4: Destek Türlerine Göre 2016 Yılı Destek Gerçekleşmeleri

Destek Adı	Geri Ödemesiz Gerçekleşme Tutarı (TL)	Geri Ödemeli Gerçekleşme Tutarı (TL)	Toplam Gerçekleşme Tutarı (TL)	Gerçekleşme Yüzdesi (%)
Yönetmelik Kapsamında Verilen Destekler	451.065.956	57.630.621	508.696.577	94,09
I- Araştırma-Geliştirme, İnovasyon Endüstriyel Uygulama Destek Programları	42.892.517	7.003.767	49.896.284	9,23
A - Araştırma-Geliştirme Ve İnovasyon Programları	26.485.342	809.898	27.295.240	5,05
B - Endüstriyel Uygulama Programı	16.407.175	6.193.869	22.601.044	4,18
II - Genel Destek Programı	166.080.177		166.080.177	30,72
III - KOBİ Proje Destek Programı	15.581.162		15.581.162	2,88
IV - İşbirliği-Güçbirliği Destek Programı	3.955.894	1.176.209	5.132.103	0,95
V- Girişimcilik Destek Programı	215.315.521	25.339.995	240.655.517	44,51
VI- Tematik Proje Destek Programı Destekleri	412.226		412.226	0,08
VII - Gelişen İşletmeler Piyasası KOBİ Destek Programı Destekleri	80.512		80.512	0,01
VIII - Teminat Giderleri desteği	95.395		95.395	0,02
IX-KOBİGEL KOBİ Gelişim Destekleri	6.652.551	24.110.650	30.763.201	5,69
Kredi Faiz Destekleri Toplam	31.942.098		31.942.098	5,91
Sanayide Kullanılan Verimsiz Elektrik Motorlarının Dönüşümü Kredi Faiz Desteği	73.695		73.695	0,01
2016 Yılı Makine Teçhizat Kredi Faiz Desteği	15.935.653		15.935.653	2,95
KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği	3.021.375		3.021.375	0,56
2016 Yılı Acil Destek Kredisi	12.911.375		12.911.375	2,39
GENEL TOPLAM	483.008.055	57.630.621	540.638.676	100

Görüldüğü üzere, toplam destek ödemesi içerisinde en büyük pay % 44,51 ile Girişimcilik Destek Programı'na aittir. Daha sonra ise % 30,72 pay ile Genel Destek Programı

gelmektedir. Toplamda % 75,23 ile desteklerden en büyük payı Genel Destek ve Girişimcilik Desteği almıştır. Oysa destek limitleri açısından bu destek programları KOBİ'ler için katkı düzeyi en düşük olan programlardır.

KOBİ'lere ekonomik açıdan en büyük katkının verilebileceği destek türlerinin payı son derece sınırlı düzeyde kalmış ve destek oranları 2015 yılına göre düşüş göstermiştir. Toplam destek içerisinde İşbirliği-Güçbirliği Desteği'nin payı 2015'de % 2 iken 2016'da % 0,95'e, Ar-Ge ve İnovasyon Desteğinin payı 2015'de % 8,5 iken 2016'da % 5,05'e, Endüstriyel Uygulama Desteğinin payı ise 2015'de % 6,5 iken 2016'da % 4,18'e gerilemiştir.

İl düzeyinde faaliyet gösteren 88 adet KOSGEB müdürlüğünün 2016 verilerine göre, Ar-Ge ve İnovasyon Desteği vermeyen 12 adet, Endüstriyel Uygulama Desteği vermeyen 26 adet, İşbirliği-Güçbirliği Desteği vermeyen 23 adet müdürlük bulunmaktadır.

Sonuç olarak, bütçelerin kurumsal hedeflere ulaşmada en önemli enstrümanlardan biri olduğu düşünüldüğünde, bu bütçeleme yaklaşımı ile KOSGEB desteklerinin etkin şekilde yönetilemeyeceği açıktır. KOBİ'lere dağıtılacak destek tutarlarının program bazlı olarak önceden belirlenmesi ve destek dağıtımında daha seçici davranılabilmesi için; torba bütçe uygulamasından, program bazlı bütçe uygulamasına geçilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2009 yılında yapılan yasal değişiklikle 2010 yılından itibaren KOSGEB hedef kitlesinin ticaret ve hizmet sektörünü de içine alarak sekiz kat genişlediği ve destek sistemi anlayışının 2010 yılından itibaren yenilenerek çeşitli destek programlarının uygulamaya konulduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca kamu idaresi tarafından, KOSGEB destek bütçesinin uygulanmasında program bazlı bütçelemeye geçilmesi için Maliye Bakanlığı ile uygulanacak sisteme ilişkin görüşmelere başlandığı, bu çerçevede iki çağrıda beş temel konuyu hedefleyen ve toplam 600 milyon TL bütçe ile KOBİ'lerin istifadesine sunulan KOBİ Gelişim Destek Programının, program bazlı bütçe uygulamasının ilk örneği olarak 2016 yılında uygulamaya alındığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında KOSGEB destek bütçesinin uygulanmasında program bazlı bütçelemeye geçilmesi için Maliye Bakanlığı nezdinde görüşmelere başlandığı ve ilk örnek olarak KOBİ Gelişim Destek Programının 2016 yılında uygulamaya alındığı

ifade edilmiş olsa da, bulguda bahsi geçen bütçe yaklaşımı tüm sorunlarıyla varlığını sürdürmektedir. 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda Kurumun attığı adımlar olumlu değerlendirilse de sorunların çözümü açısından yeterli olmamıştır.

BULGU 3: KOSGEB Desteklerinden Yararlanmanın Temel Koşulu Olan KOBİ Olma Vasfının Dayanağı Verilerin Doğruluğunun Araştırılmaması ve Yararlanıcılar Tarafından KOBİ Bilgi Beyannamesi ile Beyan Edilen Bilgilerin Veri Kabul Edilmesi

KOSGEB desteklerinden yararlanabilmek için işletmenin öncelikle Küçük veya Orta Büyüklükteki İşletme (KOBİ) olması gerekmektedir. KOBİ olduğu anlaşılan bir yararlanıcı ancak bu aşamadan sonra KOSGEB destek başvurusu yapmaya hak kazanabilmektedir. Bu açıdan desteğe başvuru aşamasında işletmenin KOBİ vasfının var olup olmadığının etkin bir şekilde kontrol edilmesi gerekmektedir.

18.11.2005 tarih ve 25997 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik'in "Tanımlar" başlıklı 4'üncü maddesinde KOBİ;

"İki yüz elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan ve bu Yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birimler veya girişimler" olarak tanımlanmaktadır.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde mikro, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletmelerin tanımları yapılmıştır. Buna göre;

"a) Mikro işletme: On kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri bir milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler

b) Küçük işletme: Elli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri sekiz milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler.

*c) Orta büyüklükteki işletme: İkiyüzelli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan işletmeler"*dir.

Yukarıda yer alan sınıflandırma içerisinde yer değiştirme ve KOBİ vasfının kaybına ait düzenleme Yönetmelik'in 6'ncı maddesinde yer almaktadır:

“Hesaplarının kapanış tarihinde, işletme sınıfları ve KOBİ vasfı belirlenirken dikkate alınan kriterlerden herhangi birini, birbirini takip eden iki hesap döneminde de kaybeden veya aşan işletmeler sınıf değiştirir veya KOBİ vasfını kaybeder. Hesapların kapanış tarihindeki veriler esas alınarak sınıf değiştirme veya KOBİ vasfını kaybetme tarihleri, verilerin temini süresine bağlı olarak destek sağlayan kuruluşlar tarafından farklı belirlenebilir.”

Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik ve buna göre hazırlanan destek programı uygulama esaslarına göre, KOBİ tanımı içerisinde yer alan bir işletmenin desteklerden yararlanabilmesi için KOSGEB veri tabanında kayıtlı ve aktif durumda olması gerekmektedir.

KOBİ'ler, KOSGEB Veri Tabanında yer almak için www.kosgeb.gov.tr internet adresinden KOBİ Bilgi Beyannamesi ve KOBİ Bilgi Dokümanını doldurarak KOSGEB veri tabanına kaydını yapmaktadır. İşletme, bu belgelere, işletme yetkilisi/yetkililerinin imza sirküleri/imza beyannamesi ve Ticaret/Esnaf Sicili Gazetesini ekleyerek uygulama birimine teslim etmektedir.

KOSGEB müdürlüklerince yararlanıcılar tarafından sunulan belgeler üzerinden gerekli inceleme yapılmakta ve başvurunun uygun bulunması halinde elektronik ortamda uygunluk teyidi verilerek işletmenin KOSGEB veri tabanına kaydı gerçekleştirilmektedir. Ayrıca KOBİ Bilgi Beyannamesinin her yıl güncellenerek ilgili müdürlüğe teslim edilmesi gerekmektedir.

Bilgi Beyannamesi içerisinde, işletmeleri KOBİ ölçek yapısına göre ayıran üç kriter bulunmaktadır. Bunlar, net satış hasılatı, malî bilanço tutarı ve çalışan sayısıdır. Yönetmelik'in 7'nci maddesine göre ise işletmeler bağımsız, ortak ve bağlı işletmeler olmak üzere üç gruba ayrılmakta ve işletme türlerine göre KOBİ Bilgi Beyannamesi hazırlanırken Yönetmelik'in ekinde yer alan formlar kullanılmaktadır.

Yönetmelik'in 17'nci maddesine göre formlar, ilgili işletme tarafından beyan esasına göre doldurulmaktadır. Bu Yönetmelik kapsamında yapılacak işlemlerde esas alınan belge ve formların içerdiği her türlü bilgidен başvuran işletme sorumlu olup, yanlış ve yanıltıcı

bilgilere ve belgelere dayanılarak yapılan işlemlerle elde edilen menfaatler ise kazanılmış hak sayılmamaktadır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, KOBİ bilgi beyannamelerinin ilk defa ya da güncellenip ilgili müdürlüğe sunulması aşamalarında; işletmeler tarafından beyan edilen bilgilerin doğru kabul edildiği, bunların teyidine yönelik müdürlüklerce herhangi bir araştırma yapılmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, KOBİ olmayan ya da KOBİ vasfını yitiren, dolayısıyla da destek kapsamı içerisinde olmaması gereken işletmelerin desteklenmesi riskini gündeme getirdiği gibi sınıf değişikliği olması halinde de bunların bilinmemesine sebep olacaktır.

Beyan esasının temel alınması yanında KOSGEB'in kamusal kontrol görevi de bulunmaktadır. KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği'nin "Denetim" başlıklı 10'uncu maddesi; *“Destek programından faydalananlar, faydalandıkları destek programı ile ilgili olarak KOSGEB'in gerek görmesi halinde denetime tabi tutulur. Denetim sırasında yetkililerce talep edilen her türlü bilgi ve belge ilgililerce ibraz edilir ve gerekli kolaylık sağlanır.”* hükmünü içermektedir.

Bunun yanında, destek yararlanıcılarından “taahhütname” alınmakta ve bu taahhütnamelerde beyan edilen verilerin doğru olduğu, KOSGEB tarafından istenildiğinde her türlü belge ve bilginin ibraz edileceği, KOSGEB'in denetim yetkisi gibi hususlara yer verilmiştir.

Beyan esasının kontrol gerekliliğinin en belirgin kanıtı 2016 yılı içerisinde KOSGEB tarafından 15.000 KOBİ için uygulamaya konulan 50.000-TL'lik Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Destek Programı'nın uygulanma sürecinde ortaya çıkmıştır. Bu destek uygulamasında da yararlanacakların tespitinde işletmenin çalışan sayısı ve net satış hasılatı esas alınmış ve başvuran 244.980 işletmeden 15.000 işletme bu kriterler esas alınarak seçilmiştir. Ancak bu kriterler gerçek veriler üzerinden değil işletme beyanı üzerinden yapılmıştır.

Konu ile ilgili yapılan incelemeler neticesinde, 15.000 kişilik asil listeye giren 3.358 işletmenin beyanlarının doğruluğu gerçek veriler üzerinden kontrol edilmiş bu beyanların yaklaşık % 65'inin hatalı olduğu yalnızca % 35'inin tam ve doğru olduğu görülmüştür.

KOBİ bilgi beyannameleri içerisinde beyan edilen üç temel veri Gelir İdaresi

Başkanlığı (GİB) ve Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) datası içerisinde bulunmaktadır. Her ne kadar veri paylaşımı konusunda bu kurumlarla 2016 yılı içerisinde protokoller imzalanmış olsa da, bu güne kadar protokollerin gereği karşı taraflarca tam olarak yerine getirilememiş ve beyanlar gerçek verilerle kontrol edilememiştir.

KOBİ bilgi beyannameleri içerisinde beyan edilen bilgilerin online olarak teyit edilmesine yönelik olarak SGK, GİB gibi ihtiyaç duyulan kurumların sistemlerine entegrasyon sağlanıncaya kadarki geçiş aşamasında, KOBİ vasfının kanıtlayıcı belgelerinin beyanname ekinde yararlanıcı tarafından KOSGEB'e sunulması sağlanmalıdır. Bunun sağlanabilmesi ve beyan kontrollerinin uzmanlarca yapılabilmesi için gerekli mevzuat değişikliğinin de yürürlüğe konulması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen hükümler gereğince, "beyan" usulünün hukukiliği konusunda tereddüt söz konusu olmasa da sorun, beyan edilen verilerin kontrol yükümlülüğünün KOSGEB tarafından yerine getirilmemesidir. Kamu kaynaklarını destek olarak KOBİ'lere kullandıran bir kurumun yalnızca beyan ile yetinmesi, beyan verileri ile bir işletmenin KOBİ olma vasfını kazanması, beraberinde ciddi oranda mali risk getirmekte ve bu risk 2016 yılında uygulamaya konulan Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Destek Programdaki gibi realize olabilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik'in 12'nci maddesinde; işletme türü ile ilgili beyanların, kanunların izin verdiği kontrol ve incelemelerin saklı kalmak kaydıyla yapıldığı düzenlemesine rağmen 17'nci maddede belirtilen diğer hususlar ile ilgili bu yönde bir düzenleme bulunmadığı, bununla birlikte ihtiyaç halinde birimler tarafından gerekli kontrollerin yapılabildiği ifade edilmiştir.

Konu ile ilgili Gelir İdaresi Başkanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile protokol imzalandığı, ancak Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından mali verilerin, işletmelerin özel verileri olduğu ve bu verilerin muvafakatname olmaksızın kullanılmasının sakıncalı olacağı bildirildiği belirtilmiştir. Konu ile ilgili mevzuat çalışmalarının yapılmış olduğu buna ilişkin yazılım çalışmalarının test aşamasına geldiği, test işlemlerinin tamamlanmasını müteakip işletmelere ait net satış hasılatı ve mali bilanço bilgilerinin online olarak Gelir İdaresi Başkanlığından alınabileceği, Sosyal Güvenlik Kurumunda 4A, 4B ve 4C li çalışanlara ilişkin

prim günlerinin ayrı tutulmasından ötürü online veri paylaşımında bir takım sorunlar yaşandığından henüz veri paylaşımına başlanamadığı ancak sorunların çözülmesine yönelik çalışmaların ilgili kurumla iletişim halinde olarak devam ettiği, problemlerin giderilmesini müteakiben prim gün sayısı bilgi ve/veya belgelerinin de online olarak alınmaya başlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik'in "Beyan" başlıklı 17'nci maddesi uyarınca işletme tarafından düzenlenen bilgi, belge ve beyanların esas alındığı bunların doğruluğundan işletmenin sorumlu olacağı ve mevzuat hükümlerine aykırı bir durumun tespit edilmesi halinde de kontrol ve inceleme hakkının bulunduğu ve ihtiyaç halinde kontrollerin yapıldığı ifade edilmişse de; "beyan" usulünün hukukiliği konusunda tereddüt söz konusu olmayıp, beyan edilen verilerin kontrol yükümlülüğü KOSGEB tarafından yerine getirilmemektedir.

Destek programları içerisindeki kontrol mekanizmalarının KOSGEB tarafından yeterince uygulanmadığı tespit edilmiş olup özellikle 2016 yılı içerisinde KOSGEB tarafından 15.000 KOBİ için uygulamaya konulan 50.000-TL'lik Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Destek Programında 15.000 kişilik asil listeye giren 3.358 işletmenin beyanlarının doğruluğu gerçek veriler üzerinden kontrol edilmiş bu beyanların yaklaşık % 65'inin hatalı olduğu yalnızca % 35'inin tam ve doğru olduğu görülmüştür.

KOBİ bilgi beyannameleri içerisinde beyan edilen bilgilerin online olarak teyit edilmesine yönelik SGK, GİB gibi kurumların ihtiyaç duyulan sistemlerine entegrasyon sağlanıncaya kadarki geçiş aşamasında, KOBİ vasfının kanıtlayıcı belgelerinin beyanname ekinde yararlanıcı tarafından KOSGEB'e sunulması sağlanmalı ve beyan kontrollerinin uzmanlarca yapılabilmesi için gerekli mevzuat değişikliğinin de yürürlüğe konulması gerekmektedir. 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus "izlenecek hususlar" bölümünde yer almış ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

**BULGU 4: KOSGEB Organizasyon Yapısı İçerisinde 10 Adet Daire Başkanlığı
Bulunmasına Rağmen 12 Daire Başkanı Görevlendirilmesi**

KOSGEB merkez teşkilatında kurulacak olan birimler 01.06.2011 tarih ve 27951 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” esasları uyarınca belirlenmiştir.

Söz konusu Yönetmelik hükümleri uyarınca, KOSGEB merkez teşkilatında kurulmuş ve faaliyet gösteren Başkanlık birimleri şunlardır:

1- Ana Hizmet Birimleri

1. KOBİ Araştırmalar ve Proje Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
2. KOBİ Finansman Dairesi Başkanlığı
3. KOSGEB Müdürlükleri Koordinasyon Dairesi Başkanlığı
4. Teknoloji ve Yenilik Destekleri Dairesi Başkanlığı
5. AB ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı

2- Danışma ve Denetim Birimleri

- 2.1. Rehberlik ve Denetim Kurulu Başkanlığı
- 2.2. İç Denetim Birim Başkanlığı
- 2.3. Hukuk Müşavirliği
- 2.4. Strateji Geliştirme ve Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı,
- 2.5. Bilgi Yönetimi ve Karar Destek Dairesi Başkanlığı,
- 2.6. Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü.

3- Yardımcı Hizmet Birimleri

- 3.1. İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı
- 3.2. Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

3.3. Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

3.4. Özel Kalem Müdürlüğü

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 31'inci maddesinin birinci fıkrasında; bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.

1 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ'in "Harcama Yetkililerinin Belirlenmesi" başlıklı ikinci bölümünde yer verilen tabloda KOSGEB'in de içinde yer aldığı özel bütçeli idarelerde harcama yetkilileri belirlenmesine ilişkin olarak şu tabloya yer verilmiştir:

Tablo 5: Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Başkanlık	Başkan	Genel Sekreterlik Müstakil Daire Bşk. Özel Kalem Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği Müdürlük Genel Koordinatörlük Grup Başkanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Özel Kalem Müdürü Hukuk Müşaviri Müdür Genel Koordinatör Grup Başkanı

Görüldüğü üzere daire başkanlıkları şeklinde teşkilatlanan idarelerde harcama yetkilisinin ilgili daire başkanı olması esastır.

KOSGEB teşkilat yapısı içerisinde yönetmelikle toplam 10 daire başkanlığı belirlenmiş olup, yönetmelik eki pozisyon cetvelinde de toplam 10 daire başkanlığı pozisyonuna yer verilmiştir. Ancak 27.06.2015 tarih ve 29399 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikle 2015 yılı içerisinde daire başkanlığı pozisyonu sayısı 10'dan 12'ye çıkarılmıştır. Bunu müteakip yeni daire başkanlığı pozisyonuna 2 daire başkanının ataması yapılmıştır. Başkanlık tarafından yayınlanan 2015/7 ve 2015/9 sayılı genelgeler ile KOBİ

Araştırmalar ve Proje Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ile KOSGEB Müdürlükleri Koordinasyon Dairesi Başkanlığı'nda ikişer adet daire başkanı görevlendirmesi yapılmıştır. 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmasına rağmen 2016 yılında da 10 daire başkanlığı bünyesinde 12 daire başkanı görev yapmıştır.

Bilindiği gibi iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. Kamu İç Kontrol Rehberine göre, iç kontrol ortamının bileşenlerinden birisi de “organizasyon yapısı ve görevler”dir. İdarenin organizasyon yapısı kontrol ortamını etkileyen önemli unsurlardan birisi olarak görülmektedir. Zira organizasyonel yapı idarenin amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik bir çerçeve sağlamaktadır. Organizasyon yapısı içerisinde birim yöneticileri (harcama yetkilileri) ise; birimlerinde etkili bir iç kontrol sistemi oluşturmak, uygulanmasını sağlamak ve izlemek, zayıf yönleri geliştirmekle sorumludur.

Yeni daire başkanlıkları kurulmamasına, mevcut daire başkanlıklarının temel görev ve sorumlulukları artmamasına rağmen pozisyon cetveli değişikliği ile daire başkanlıklarının bir kısmına iki daire başkanı ataması yapılması iç kontrol ortamı açısından risk teşkil etmektedir.

Ayrıca, kamu hizmetlerinde sürekliliğin sağlanması açısından sorumlulukların belirlenmesi asli önem arz etmektedir. Bir daire başkanlığında iki daire başkanının bulunması, hem daire başkanına karşı olan sorumluluk açısından, hem de daire başkanlığının yürütmekle görevli olduğu görevlerde üst yöneticiye karşı sorumluluğu açısından sakıncalıdır.

Sonuç olarak, daire başkanlığı sayısından daha çok daire başkanı atanması ve bazı daire başkanlıklarında iki adet daire başkanının görevlendirilmesi, hem 5018 sayılı Kanun'un mali sorumluluk ve iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine, hem de kamu mali yönetim yapısında öngörülen hiyerarşik örgütlenme sistemine aykırıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kurum cevabında özetle Kuruma kalkınma planları, öncelikli dönüşüm programları, hükümet programı, KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı, Türkiye

Girişimcilik Stratejisi ve Eylem Planı başta olmak üzere çeşitli eylem planlarında ve 2016 yılı yatırım programında çok sayıda yeni görev yüklendiği, bu görevlerin genel olarak KOBİ Araştırmalar ve Proje Koordinasyon Dairesi Başkanlığı sorumluluğunda biriktiği ve daire başkanlığının artan bu iş yükü karşısında iki daire başkanı görevlendirilmesi yoluna gidildiği,

Öte yandan KOSGEB Müdürlükleri Koordinasyon Dairesi Başkanlığının 81 ile 88 KOSGEB müdürlüğünün faaliyetleri ile ilgili çalışmalar gerçekleştirildiği ve iş yükünün yoğunluğundan dolayı iki daire başkanı görevlendirildiği ve bu görevlendirmelerin KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 25'nci maddesinin 2'nci bendinde yer alan "*Ana hizmet birimlerine verilen görevler gerektiğinde birden fazla daire başkanlığı tarafından yürütülebilir.*" hükmüne dayanılarak yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta yapılan atamalara gerekçe olarak artan iş yoğunluğu gösterilmiş olup, mevzuat olarak ise KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 25'nci maddesinin 2'nci bendi dayanak gösterilmiştir. Söz konusu Yönetmelik hükmünün kurum tarafından yanlış değerlendirildiği görülmektedir. Zira Yönetmelikte; bir daire başkanlığında iki daire başkanı görevlendirilmesine izin veren bir hüküm bulunmamaktadır. Yönetmelik hükmünde anlatılmak istenen bir görevin birden fazla daire başkanlığı bünyesinde yürütülebileceğidir. Buna binaen sadece iş yoğunluğunu mazeret göstererek bir daire başkanlığında iki daire başkanı görevlendirilmesinin bulguda anlatıldığı üzere hukuki bir dayanağı bulunmamaktadır ve bu durum hem 5018 sayılı Kanun'un mali sorumluluk ve iç kontrol sistemine ilişkin hükümlerine, hem de kamu mali yönetim yapısında öngörülen hiyerarşik örgütlenme sistemine aykırıdır. Konu, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporuna alınmasına ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda gündeme gelmesine rağmen KOSGEB tarafından 2016 yılı içerisinde bu eksikliği giderecek düzenlemeler yapılmamıştır.

BULGU 5: Personelin Tabi Olacağı Sosyal ve Ücret Hükümlerinin Yönetmelik ile Düzenlenmemesi ve Resmi Gazete'de Yayımlanmaması

KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 17'nci maddesine uygun olarak, Başkanlık'ın daimi ve asililik arz eden görevlerinde istihdam edilecek pozisyonlara ait cetvel hazırlanmıştır. KOSGEB'in kadro durumunu gösteren bu cetvel içerisinde KOSGEB merkez ve taşra teşkilatında görev yapacak tüm personelin unvan

ve adetlerine yer verilmiştir.

3624 sayılı KOSGEB Kanunu'nun "Personel Rejimi" başlıklı 13'üncü maddesinde, KOSGEB'de çalışacak personelin tabi olacağı idari, sosyal ve ücret hükümlerinin Başkanlık tarafından hazırlanıp İcra Komitesi'nin onayı ile yürürlüğe konulacak yönetmelikte düzenleneceği belirtilmiştir.

24.07.2009 tarih ve 27298 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan KOSGEB İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin 49'uncu maddesinde;

" Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer personele, 4/7/2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak çıkartılan Bakanlar Kurulu kararlarında yer alan düzenlemeler çerçevesinde, İcra Komitesi'nce belirlenen usul ve esaslar dahilinde ücret ödenir." hükmüne yer verilmiştir. Buna göre, İcra Komitesi'nin kararı ile KOSGEB Ücret Usul ve Esasları onaylanmış ve 15.10.2009 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayınlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'un 1'inci maddesinde, *"Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişilerinin işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan ve kamuyu ilgilendiren yönetmelikler Resmi Gazete 'de yayımlanır"* denilmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, KOSGEB personelinin tabi olacağı sosyal ve ücret hükümlerinin 3624 sayılı Kanun'a göre yönetmelik ile düzenlenmesi gerekirken usul ve esaslar şeklinde düzenlendiği, dolayısıyla da 3011 sayılı Kanun'a göre Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğunun yerine getirilmediği görülmüştür. İdari bir düzenlemenin "yönetmelik" olarak yürürlüğe girmesi ile "usul ve esas olarak" yürürlüğe girmesi idare hukuku ve normlar hiyerarşisi açısından farklılık arz etmektedir.

Önceki yıl raporlarında olduğu gibi 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 375 sayılı KHK'nın Geçici 10'uncu maddesine göre bu maddenin yayımı tarihinde, bu KHK'nın Ek 11'inci maddesi kapsamındaki kurumların

kadro veya pozisyonlarında bulunan personelin mali ve sosyal haklarına ilişkin mevcut karar, onay veya diğer mevzuatı uyarınca yapılmış belirlenmelerde, (sözleşme ücreti artışları hariç) herhangi bir değişiklik yapılamayacağı ayrıca KOSGEB İnsan Kaynakları Yönetmeliği'nin 49'uncu maddesinin (1) fıkrasına göre Başkan, Başkan Yardımcısı ve diğer personele, 040/7/2001 tarih ve 631 sayılı KHK ve bu KHK'ye dayanılarak çıkartılan Bakanlar Kurulu Kararları'ndaki düzenlemeler çerçevesinde, İcra Komitesi'nce belirlenen usul ve esaslara göre ücret ödendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda ifade edildiği üzere KOSGEB tarafından yönetmelik şeklinde hazırlandıktan sonra 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun'a göre Resmi Gazete'de yayımlanması gereken bir düzenleme, yönetmeliğe konulan bir atıfla yönerge şeklinde düzenlenmiş ve yayımlanma yükümlülüğünden kaçılmıştır. Hâlbuki icra komitesine verilen yetki sadece başkanlık tarafından hazırlanan yönetmeliğin onaylanmasından ibarettir ve bu yetki yönetmelikle düzenlenmesi gereken bir konunun başka bir idari düzenleme şekli ile düzenlenmesini içermemektedir.

KOSGEB personelinin tabi olacağı sosyal ve ücret hükümleri 3624 sayılı Kanun'a göre yönetmelik ile düzenlenmesi gerekirken usul ve esaslar şeklinde düzenlenmiş olup 3011 sayılı Kanun'a göre Resmi Gazete'de yayımlanma zorunluluğu yerine getirilmemiştir. İdari bir düzenlemenin "yönetmelik" olarak yürürlüğe girmesi ile "usul ve esas olarak" yürürlüğe girmesi idare hukuku ve normlar hiyerarşisi açısından farklılık arz etmektedir.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

BULGU 6: Proje Destek Kararlarının Yerinde Tespit Yapılmadan Yalnızca Sunulan Belgeler Üzerinden Verilmesi

KOSGEB, ülkenin ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında küçük ve orta ölçekli işletmelerin payını ve etkinliğini artırmak, rekabet güçlerini ve düzeylerini yükseltmek, sanayide entegrasyonu ekonomik gelişmelere uygun biçimde gerçekleştirmek amacıyla, KOBİ'lere çeşitli destek programları çerçevesinde geri ödemeli ya da geri ödemesiz destek sağlamaktadır.

Bu çerçevede, 15.06.2010 tarih 27612 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği kapsamında oluşturulan 10 destek programı ve KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Destek Yönetmeliği kapsamındaki programlar vasıtasıyla ile KOBİ’ler ve girişimciler desteklenmektedir.

İşbirliği-Güçbirliği Destek Programı, Girişimcilik Destek Programı, Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı gibi destek programları kapsamında verilen destekler il düzeyinde teşkilatlanmış olan KOSGEB müdürlükleri bünyesinde teşkil edilmiş KOSGEB Değerlendirme ve Karar Kurulları tarafından karara bağlanmaktadır.

Değerlendirme ve Karar Kurulları, destek başvurusuna ilişkin projeleri, gerektiğinde başvuranları da dinlemek suretiyle değerlendirmekte ve başvurunun kabulüne, reddine ya da revizyonuna ilişkin kararlar verebilmektedir. Bu nedenle, kamu kaynağı ile desteklenecek projelerin belirlenmesinde kurul kararı en temel aşamayı oluşturmaktadır. Dolayısıyla, KOSGEB Kurulları destek sürecinin en başından itibaren kamu kaynaklarının kullanımı konusunda karar merci konumunda olup, stratejik öneme sahiptir.

Bu özelliği itibariyle Kurul üyelerinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 8’inci maddesinde yer alan; *“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”* hükmüne istinaden hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Ayrıca, 5018 sayılı Kanun’un 31’inci maddesinde yer alan *“...Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur...”* hükmü ile sorumluluğa vurgu yapılmıştır.

Kurulların en doğru verilerle en sağlıklı kararları vermesi, KOSGEB desteklerinin amacına uygun kullanılabilmesinin ilk ve temel aşamasıdır.

KOSGEB destek süreçlerine yönelik yapılan inceleme neticesinde, yararlanıcıların destek taleplerinin alınmasının ardından, sunulan projeler ve diğer temel dokümanlar ilgili

uzman tarafından değerlendirilmekte ve uygun bulunanlar karar verilmek üzere Değerlendirme ve Karar Kurulu gündemine alınmaktadır. Dolayısıyla, destekleme kararı öncesinde, ilgili uzmanlarca proje ile ilgili yerinde inceleme ve değerlendirme yapılmamakta, destek kararı yalnızca başvuru evrakları ve dosya üzerinden verilmektedir. Bu durum, kısıtlı kamu kaynağının destek kanalıyla aktarılması sonucunu doğuran Kurul kararlarının sıhhatini olumsuz yönde etkileme riskini beraberinde getirmektedir. Sunulan projenin desteğe hak kazanabilecek nitelikte olup olmadığının tespiti, sadece beyan edilen belge ve proje dokümanları üzerinden değil, aynı zamanda yerinde tespitle de zenginleştirildiği takdirde anlamlı olacaktır.

Desteklenecek proje dokümanında sunulan makine teçhizat kaynağı, finansman bilgileri, insan kaynakları gibi hususlar ile yararlanıcıların faaliyet ve kapasite durumlarının yerinde görülüp tespiti yapılmadan yalnızca belgeler üzerinden destek sürecinin başlatılması son derece sakıncalıdır.

Bilindiği gibi, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55, 56, 57 ve 58'inci maddeleri, idarelerin iç kontrol sorumluluğuna ilişkin temel düzenlemeleri içermektedir. 5018 sayılı Kanun'un 55'inci maddesinde iç kontrol; *"idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü"* olarak tanımlanmış; 56'ncı maddesinde ise iç kontrolün amaçları şu şekilde belirtilmiştir:

"a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır.”

Her ne kadar destek mevzuatı içerisinde bu kontrollerin yapılacağına ilişkin düzenleme olmasa da, bu tespit ihtiyacını giderecek tedbirleri almak idarenin kontrol sorumluluğunun bir parçasıdır. Ayrıca, bu boşluğun destek mevzuatı açısından da giderilmesi gerekmektedir.

Kurul kararlarının sıhhati açısından vurgulanması gereken bir diğer husus ise Kurul toplantılarına ilgili uzmanın katılmamasıdır. Yapılan incelemede, KOSGEB müdürlüklerinin bünyesinde görev yapan kurullara, destek projesinin uzmanı olan personelin katılmadığı tespit edilmiştir. Bazı müdürlüklerde görüşlerine müracaat edilmek üzere ilgili uzmanın da Kurul'a katılımının sağlandığı anlaşılrsa da, bu konuda bir düzenleme olmadığından uygulama son derece sınırlı kalmaktadır. 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmasına rağmen 2016 yılında da bu konuda herhangi bir gelişme sağlanmamıştır.

Kurulların en doğru şekilde karar ihdas edebilmesi için, konuya hakim uzman personelin de (Kurul üyesi olmasa dahi), projelerin değerlendirildiği ve yararlanıcılarının dinlendiği bu Kurullara iştirak etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Destek mevzuatında konuyla ilgili düzenleme olmasa da bazı destek programlarında istenen belgelerle başvuru sahiplerinin yeterliliklerinin araştırıldığı, mevcut uzman sayısının bu yönde yapılacak uygulama için oldukça yetersiz olduğu ve iş yükünü daha da artıracığı, KOSGEB hedef kitlesinin sektör ve ölçek çeşitliliği dikkate alındığında yerinde tespit uygulamasının farklı uzmanlık alanları gerektirdiği, kurul marifetiyle değerlendirilen desteklerde uygulama birimi tarafından ön değerlendirme yapıldığı, başvuruların ön değerlendirme aşamasında bilgi, belge, şekil ve mevzuata uygunluk yönünden incelendiği ve ilgili mevzuata ilişkin ön değerlendirme formu hazırlandığı, ön değerlendirme aşamasında uygun bulunan başvuruların Kurul'a sevk edildiği, KOSGEB Destek Programlarından yararlanan işletmelerin destek sürecinde, Kurul Kararı kapsamında; satın alınan makine-teçhizatın tespiti ve izleme dönemlerindeki gerçekleştirmelerin takibi için yerinde ziyaret edildiği, ayrıca KOBİ Beyannamesi veren işletmenin faaliyet konusunda, destek sürecinde, başvuruya ilişkin evraklarında vb. tereddüt hâsıl olması durumunda

işletmenin KOBİ Uzman/Uzman Yardımcıları tarafından yerinde ziyaret edildiği ifade edilmiştir.

Bununla birlikte, işletmelerden alınan Taahhütname kapsamında desteğin uygunsuz kullanımı vb. durumlarda hukuki işlem başlatıldığı, sağlanan destek miktarının geri tahsil edilebildiği, ödeme yapılmadan önce işletmenin faaliyet gösterdiği sektörler ile mükellefiyetinin devam edip etmediği konusunda www.gib.gov.tr adresinden e-vergi sorgulaması yapıldığı desteklerin verilmesinde işletmenin mevcudiyetinin GİB kayıtları esas alınarak araştırılıp destek programlarına ilişkin iş ve işlemlerin, mevzuatı çerçevesinde yürütüldüğü aksi durumun tespiti halinde gerekli iş ve işlemlerin de tesis edildiği ayrıca KOSGEB'in hedef kitle büyüklüğü, desteklenen işletme sayıları dikkate alındığında KOSGEB Uzmanlarınca işletme, meslek kuruluşları ve girişimcilerin yerinde ziyaret edilmesini müteakip Kurul'un karar almasının hizmet sağlamada çok ciddi oranda gecikmelere sebebiyet vereceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından verilen cevapta, işletmelerin değerlendirme aşamasında bilgi, belge, şekil ve mevzuata uygunluk yönünden incelendiği ve ilgili mevzuata ilişkin ön değerlendirmenin yapıldığı, destek süreci içerisinde alınan makine teçhizatın kontrolü için ya da ödeme belgelerinde tereddüt hâsıl olduğunda yerinde tespite gidildiği, ödeme yapılmadan önce işletmenin faaliyet gösterdiği sektörler ile mükellefiyetinin devam edip etmediği konusunda www.gib.gov.tr adresinden e-vergi sorgulaması yapıldığı ifade edilmişse de bulguda yer verilen tespit, desteğe karar verdikten sonraki süreçte değil karar aşamasında yapılması gereken yerinde işletme ziyaretleri ile ilgilidir. Kurum tarafından bu konunun hizmette gecikmelere sebebiyet vereceği ve fiili imkansızlığın bulunduğu ifade edilse de, etkin bir insan kaynağı planlaması ve örnekleme ile önerinin hayata geçirilebileceği değerlendirilmektedir. Özellikle önemli projelerin destek öncesi yerinde tespitlerinin yapılması sağlıklı karar verme açısından son derece önemlidir.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

BULGU 7: Destek Ödemesi Öncesinde Desteğe Hak Kazanmış Olanların Mevcut Durumunu Tespite Yönelik Yeterli Sorgulama Yapılmaması

Bir girişimci veya firma için destek ödemesi kararı verildikten sonra ödeme öncesinde de gerekli kontrollerin etkin şekilde yapılması gerekmektedir. Ödeme yapılacak olanların ödemeye esas koşulları kaybedip kaybetmedikleri sorgulanmadan yapılacak bir ödeme, telafisi güç sorunlara neden olabilmektedir.

Destek ödemelerine yönelik olarak yapılan incelemeler neticesinde destek ödemesi öncesinde destek program türlerine göre çok çeşitli kontrol araçları tespit edilmiş gözükse de, bazı temel kontrollerin bunlar içerisinde yer almadığı ve yapılmadığı tespit edilmiştir. Örneğin, destek ödemesi öncesi firmaların Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi üzerinden ya da şahıs şirketlerinin internet vergi dairesi üzerinden sorgulamaları yapılmamaktadır. Bu durum, destek sürecinde destek şartlarını yitirmiş bir firmanın tespit edilememe riskini beraberinde getirmektedir.

Bir yararlanıcı için destek ödemesi kararı verildikten sonra, ödeme öncesinde de gerekli kontrollerin etkin şekilde yapılması KOSGEB'in temel sorumluluklarından biridir. Zira, kamu kaynağı kullanılarak verilen desteklerin hukuki düzenlemelere uygun olarak kullanıldığının güvence altına alınması gerekmektedir. Hukuki düzenlemelerde destek kullanıcılarına getirilen beyan sorumluluğu kamusal kontrol sorumluluğunun ikamesi değildir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Hesap verme sorumluluğu" başlıklı 8'inci maddesi gereğince, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

Bu çerçevede, KOSGEB tarafından destek sürecinin her aşamasında, verilen desteklere yönelik gerekli şartların varlığı kontrol edilebilmelidir. Destek sürecinin etkin şekilde işlemesi ve izlenmesinin bir gereği olarak, yukarıda bahsi geçen sorgulamaların ve kontrollerin yapılabilmesini temin edecek şekilde gerekli kontrol süreçlerinin ve düzenlemelerin oluşturulması gerekir.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik'in 17'nci maddesine göre, işletmenin, beyan esasına göre doldurduğu yönetmelik ekindeki belge ve formlar ile destek sürecinde verdiği taahhütnamelerin içerdiği her türlü bilginin doğruluğundan sorumlu olduğu, yanlış bilgilere dayanılarak elde edilen menfaatlerin kazanılmış hak sayılamayacağı öte yandan halihazırda destek programlarının her aşamasında yapılan sorgulamalar ve BAMS kapsamında GİB ile yapılan veri paylaşımıyla anlık mükellefiyetin sistem üzerinden kontrol edilebilmesi sayesinde makul güvencenin sağlanabildiği, destek sürecinin her aşamasında kontrol noktası oluşturmanın, sürecin işlerliğinin azalmasına, kırtasiyenin artmasına, hizmetin yavaşlamasına neden olacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulguya verilen cevapta her ne kadar "işletme tarafından düzenlenen bilgi, belge ve beyanlar esas alınmakta olup bunların doğruluğundan işletmenin sorumlu olacağı ve mevzuat hükümlerine aykırı bir durumun tespit edilmesi halinde de Başkanlığımızca hukuki işlem başlatılmaktadır." ifadesine yer verilse de destek programları içerisindeki kontrol mekanizmalarının KOSGEB müdürlükleri tarafından yeterince uygulanmadığı tespit edilmiştir.

Destek ödemesi öncesinde desteğe hak kazanmış olanların mevcut durumunun tespiti hatalı destek ödemesi yapılmaması açısından son derece önemlidir. İşletme faaliyet alanı, ortaklık yapısı, pay oranları gibi birçok husus destek süreci içerisinde değişebilmektedir. Destek ödemesini hukuken sakatlayacak boyuttaki değişiklikler ise ancak bulguda bahsi geçen kontrollerin varlığı ile tespit edilebilir. Bu kontrollerin neleri kapsadığına ve nasıl yapılacağına ilişkin detaylı düzenleme ihtiyacı giderilmemiş olduğundan, KOSGEB uzmanları tarafından gerekli kontroller tam olarak yapılamamaktadır.

2014 ve 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

BULGU 8: KOSGEB Desteklerinin Etkin Bir İzleme ve Etki Değerlendirmesine Tabi Tutulmaması

KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği'nin 5'inci maddesine göre, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde KOBİ'lere sağlanan desteklerin aşağıda sıralanan birtakım temel amaçları bulunmaktadır;

- Ulusal ve uluslararası alanda rekabet edilebilirliğin sağlanması ve artırılması,
- Sanayi entegrasyon sürecinin ekonomik gelişmelere uygun hale getirilmesi ve geliştirilmesi,
- İhracat toplamı içerisinde nitelik ve niceliksel olarak pay artışı sağlanması,
- Araştırma-geliştirme, yenilik ve işbirliği faaliyetlerini desteklenmesi,
- Girişimcilik kültürünü geliştirilmesi,
- İstihdam yaratılması,
- Kurumsallaşma ve markalaşma sağlanması.

Yukarıda sıralanan amaçlara hangi oranda ulaşıp ulaşılmadığının tespit edilebilmesi için destek verilen program, proje ve faaliyetlerin; hane halkı, işletmeler/kurumlar, çevre ve ekonomi üzerindeki olumlu veya olumsuz etkilerinin önceden tespit edilen amaçlar doğrultusunda oluşturulan sistematik verilerle izlenip değerlendirilmesi gerekmektedir.

15.06.2010 tarih ve 27612 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Destek Programları Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinde; *“Destek programları, program ve/veya işletme esaslı olarak izlenir, programların ülke ekonomisi ve işletmelere etkileri ve sonuçları değerlendirilir. İzleme ve değerlendirmeler, Başkanlıkça belirlenen esaslar doğrultusunda ilgili KOSGEB personeli tarafından ve/veya hizmet alımı yolu ile yapılır.”* denilmek suretiyle izleme ve değerlendirmenin mutlak bir faaliyet olarak yapılması gerektiğine vurgu yapılmıştır.

Yönetmelik'te geçen hüküm doğrultusunda, destek programlarına ait uygulama esasları içerisinde “izleme” başlığına yer verilerek, destek modellerinin her biri için izleme sürecinde kullanılmak üzere formlar oluşturulmuştur.

Bu formlar, mevcut durumda destek izleme ve değerlendirme sisteminin temel kaynaklarıdır. Bunlar içerisinde yer alan göstergeler üzerinden işletme bazında destek

başlangıç ve izleme dönemindeki birtakım verilerin kıyaslanması amaçlanmaktadır. Formların incelenmesi neticesinde, bunlar içerisinde yer alan sınırlı sayıdaki gösterge/verinin etkin bir izleme ve değerlendirmeye imkan veremeyeceği anlaşılmıştır. Ayrıca söz konusu verilerin kullanımı yoluyla, desteklerin işletmelere sağladığı katkı ya da etki düzeyinin değerlendirilmesinin yapılamayacağı düşünülmektedir. Bir başka ifade ile mevcut izleme sürecinde kullanılan formlarda yer alan gerçekleşme sonuçlarının hangi oranda işletmenin öz kaynak kullanımı yoluyla finanse edilerek sağlandığı veya destek özelinde ortaya çıktığının tespitinin yapılması mümkün değildir.

Diğer taraftan KOSGEB tarafından bugüne kadar program esaslı bir etki değerlendirmesi yapılmamıştır. Kaldı ki bu yönde bir çalışma yapılacak olsa bile, destek modelleri bazında amaç ve göstergelerin tespit edilmemiş olması sebebiyle destek programı ya da programlarının vatandaşlar, ülke ekonomisi ve işletmeler üzerindeki etki ve sonuçlarının değerlendirilmesi mümkün değildir. Ayrıca KOSGEB bünyesinde etki değerlendirmesine ait görev ve sorumlulukların kim ya da hangi birimde olduğuna dair bir belirleme yapılmamış, bir takım pilot etki değerlendirme çalışmaları başlangıç aşamasında devam ettirilmektedir.

İzleme ve değerlendirme mekanizmasındaki eksikliklere, KOSGEB 2011-2015 dönemi Stratejik Planı'nda yer verildiği gibi, 2016-2020 dönemi Stratejik Planı'nda da “zayıf yan” olarak “Program Değerlendirme Sisteminin Olmaması” şeklinde yer almıştır. 2015 yılında bu eksiklik Sayıştay tarafından izlenecek husus olarak kuruma bildirilmiş ancak Kurumun da kabul ettiği bu eksiklik tam olarak giderilememiştir.

Söz konusu eksikliklerin giderilmesine yönelik olarak, KOSGEB organizasyon yapısı içerisinde etki değerlendirilmesinden sorumlu birim görevlendirmesi yapılarak ilgili diğer birimlerin işbirliği ile destek programları bazında amaçlar gözden geçirilmelidir. Tespit edilen amaçlara göre her bir program için mantıksal süreç modelleri (programın amacı, girdileri, çıktıları, sonuçları) oluşturulmalı, tespit edilen göstergeler üzerinden amaca uygunluk kontrol, ölçüm ve değerlendirmeleri yapılmalıdır.

Kamu idaresi cevabında özetle; “KOSGEB Organlarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile KOSGEB organlarının çalışma usul ve esaslarının düzenlendiği, bu kapsamda destek programları ile ilgili Daire Başkanlıklarınca programların etkinliğinin

ölçülmesi amacıyla programların izlenmesine ilişkin hususların hazırlanarak mevzuatlarına derç edildiği böylece program içeriğine göre gerek program sürecindeki ara izlemeler ve gerekse program sonrası izlemeler ile sürecin kontrol edildiği ifade edilmiştir.

Ayrıca destek programları ve alt destek kalemlerinin etki analizine ilişkin uluslararası kuruluşlarla etki değerlendirmesi alanında yapılan işbirliği faaliyetleri sonucunda; Dünya Bankası tarafından KOSGEB'e, bilgilendirme yapıldığı ve yol haritası sunulduğu, Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu ile yürütülen çalışmalar kapsamında Başkanlık'ın politika tasarlayan ve uygulayan birimlerinden KOBİ Uzmanlarının katıldığı iki atölye çalışması sonucu "KOSGEB KOBİ Destek Programları İçin Bir İzleme ve Değerlendirme Sistemi Geliştirilmesi" isimli bir doküman sunulduğu, Kore KOBİ Enstitüsü (KOSBI) ile Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı'na yönelik pilot bir etki değerlendirmesi çalışması sonucunda elde edilen bulguların, 25 Nisan 2016 tarihinde kapanış çalışmayı ile kamuoyuna açıklandığı, Bakanlığın bünyesinde faaliyet gösteren Etki Değerlendirme Dairesi Başkanlığı tarafından, etki analizi kapsamında Türkiye'deki Girişimcilik ve Yenilik Desteklerinin Girişimcilik Kültürünün Yaygınlaşması Üzerindeki Etkileri, KOSGEB Fikri/Sınai Mülkiyet Hakları Destekleri ve Nitelikli Eleman İstihdam Desteği'nin etkisinin ölçülmesi çalışmaları yürütüldüğü ve belirtilen tüm çalışmalar kapsamında ele edilen geri bildirimler çerçevesinde gerekli iyileştirme ve geliştirmenin devam edeceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kurum tarafından bulguya verilen cevapta tüm KOSGEB destek programlarında program içeriğine göre gerek program sürecindeki ara izlemeler ve gerekse program sonrası izlemeler ile sürecin kontrol yapıldığı ve proje bazlı programlarda başvuruda bulunan işletmeden istenen hedef ve faaliyetler kapsamında projenin başarılı/başarısız tamamlandığına karar verilerek destek sürecinin sonlandırıldığı ve izlemelerin programların etkinliğinin ölçülmesi amacıyla kurgulandığı ifade edilmişse de, bulguda kastedilen husus uluslararası metodolojik yöntemlerle sistematik etki değerlendirmesi yapılması gerekliliğidir. Bu bağlamda destek programları ve alt destek kalemlerinin etki analizine ilişkin Kurum tarafından uluslararası kuruluşlarla bir takım pilot çalışmalar yürütülse de, proje bazlı ve tüm destek programlarını içeren sistematik bir çalışma yapılmamaktadır.

İzleme ve değerlendirme mekanizmasındaki eksikliklere, KOSGEB 2011-2015

dönemi Stratejik Planı'nda yer verildiği gibi, bu eksiklikler 2016-2020 dönemi Stratejik Planı'nda da "zayıf yan" olarak "Program Değerlendirme Sisteminin Olmaması" şeklinde yer almıştır. 2015 yılında bu eksiklik Sayıştay tarafından izlenecek husus olarak Kuruma bildirilmiş ancak Kurumun da kabul ettiği bu eksiklik tam olarak giderilememiştir.

BULGU 9: KOSGEB Tarafından 15.000 KOBİ İçin Uygulamaya Konulan 50.000-TL'lik Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Destek Program Sürecinin Uygun Şekilde Yönetilememesi

KOSGEB kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için çeşitli destek programları vasıtasıyla KOBİ'lere destek olmaktadır. Bu destek unsurlarından birisi de "Kredi Faiz Desteği"dir. KOSGEB, geliştirdiği kredi faiz destek programlarıyla KOBİ'lerin bankalardan aldıkları işletme, yatırım ve ihracat kredileri için faiz desteği sağlamaktadır.

KOSGEB Kredi Faiz Destekleri; 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 12'nci maddesi, 2004/7131 ve 2008/13524 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları ile KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği çerçevesinde yürütülmektedir. Bu uygulamanın detayları ise İcra Komitesi kararlarında, KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Destek Yönergesi'nde ve bankalarla imzalanan protokollerde yer almaktadır.

KOSGEB'in 2003 yılından itibaren sağladığı finansal destekler, Türkiye'de faaliyette bulunan kamu bankaları, özel bankalar, katılım bankaları ile yapılan protokollerle KOBİ'lere kullanılacak kredilerin faiz/kar payı, komisyon vb. giderlerinin program türüne göre kısmen ya da tamamen KOSGEB tarafından karşılanması şeklinde sürdürülmektedir.

8 Aralık 2016 günü gerçekleştirilen Ekonomi Koordinasyon Kurulu toplantısının ardından 15.000 adet KOBİ'ye ilk 12 ayı ödemesiz 3 yıl vadeli 50.000-TL tutarında faizsiz kredi sağlanacağı duyurulmuştur. Bu açıklamanın ardından 9 Aralık 2016 tarihinde İcra Komitesi, "KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı" konusunda karar almış ve destek uygulaması başlamıştır.

İcra Komitesi kararında, sıkıntı yaşayan KOBİ'lere yönelik olarak ekonomide canlanmanın sağlanabilmesi amacıyla KOSGEB veri tabanına kayıtlı, güncel KOBİ beyannamesi onaylı KOSGEB desteklerinden yasaklı olmayan işletmelerin bu destekten

faydalanması öngörülmüştür. İşletme başına kredi üst limiti 50.000-TL olarak belirlenmiş olup işletmelerin bu imkândan sıfır faizli olarak yararlanması ve oluşacak faiz yükünün kredi sağlayan bankalara KOSGEB tarafından peşin ödenmesi esas alınmıştır. Ayrıca kredi vadesinin ilk 12 ayının ödemesiz, kalanının üçer aylık eşit taksitler halinde ödemeli olarak 36 ay uygulanmasına karar verilmiştir.

İcra Komitesi'nin verdiği karar ve yetki çerçevesinde 50.000-TL'lik kredi imkânı için KOSGEB tarafından bankalardan teklif alınmış ve 50.000-TL'lik kredi başına 10.500-TL faiz maliyeti ile en düşük teklif veren bankanın teklifi esas alınarak, 9 banka ile 20.12.2016 tarihinde protokol imzalanmıştır.

İşletmeler tarafından yapılan başvurular ise 19.12.2016 ile 22.12.2016 tarihleri arasında internet üzerinden alınmış, başvuruların alınmasını müteakip işletmeler bağlı oldukları KOSGEB müdürlüklerine giderek gerekli belgeleri teslim etmişlerdir.

Kredi faiz desteği için KOSGEB'e 244.980 işletme başvurmuş, belirlenen kriterler çerçevesinde bilişim ortamında seçim yapılarak 15.000 işletme için asil ve yedek listeler KOSGEB tarafından belirlenmiştir. Kredi almak üzere asil listeye giren işletmeler protokol yapılan bankalara giderek bankaca belirlenen şartları sağlamaları koşulu ile krediden yararlanmışlardır. Banka tarafından kredi kullandırımının KOSGEB'e bildirimini müteakiben KOSGEB tarafından protokolle belirlenen tutar (50000-TL'lik kredi için 10.500-TL) ilgili banka hesabına aktarılmıştır.

31.12.2016 tarihi öncesi yukarıda bahsi geçen kredi faiz destek süreci tamamlanmış ve bu tarih itibariyle krediden 288 adet işletme faydalanmıştır. 2016 yılı içerisinde kullandırılan kredi hacmi 14.387.500-TL'ye ulaşmış ve bu krediler için 3.021.375-TL tutarındaki faiz bedeli KOSGEB tarafından bankalara ödenmiştir.

Yukarıda detay süreci anlatılan "KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı"nın 2016 yılında KOSGEB tarafından gerçekleştirilen en önemli destek faaliyeti olması, konu ile kamuoyunun ve TBMM'nin yakından ilgilenmesi, kullanılan bütçe imkânının büyüklüğü ve sürecin taşıdığı riskler açısından bu destek sürecinin her aşaması detaylı olarak denetlenmiş ve bunun neticesinde aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1. Kredinin sağlanacağı bankaların ve faiz oranının belirlenmesi sürecinde herhangi bir sorun tespit edilmemiştir:

Kredi Faiz Desteği kararı sonrası en düşük faiz maliyetinin tespiti açısından Türkiye’de yerleşik ve yaygın şube ağı bulunan bankalardan teklif alındığı, alınan teklifler içinde en düşük teklifin 10.500-TL olduğu, bu teklifin alınmasını müteakip aynı bankalara bu tutar üzerinden protokol teklif edildiği, bu teklifi 9 bankanın kabul ettiği ve bu bankalarla protokol yapıldığı görülmüş olup, kredi sürecinin ihale niteliğindeki bu aşamasında herhangi bir sorun tespit edilmemiştir.

2. KOSGEB bilişim altyapısı yetersiz kalmıştır:

KOSGEB bilgi sisteminin destek başvuru sürecinde yetersiz kalması sonucunda birçok işletme sisteme giriş yapmakta zorlanmış, sistemin zaman zaman kilitlendiği ve birçok işletmenin bu nedenle mağdur olduğu görülmüştür. Bunun en önemli nedeni başvuru süresinin kısa tutulması ve KOSGEB’e bir yılda yapılan başvuruyu aşan talebin 3 gün içerisinde gerçekleşmesidir.

3. Kredi başvuru süresi mali risk oluşturacak şekilde kısa belirlenmiştir:

Kredi başvuru ve onay süresi son derece kısa belirlendiğinden müdürlüklerce sağlıklı değerlendirme yapmaya elverişli ortam oluşmamış, bu da beraberinde çok ciddi mali riskler getirmiştir. Zira KOSGEB uzmanları başvuru evraklarını sağlıklı şekilde değerlendirecek ve gerekli kontrolleri yapacak zamanı bulamamışlardır. Dolayısıyla bu kontroller sağlıklı şekilde yapılamadan başvurular onaylanmıştır. Talep yoğunluğu KOSGEB’in diğer destek programları ile ilgili iş ve işlemleri de önemli ölçü de aksatmıştır.

4. Başvuran bazı işletmeler mağdur olmuştur:

Belirlenen başvuru süresi içerisinde gerekli belgeleri KOSGEB müdürlüklerine teslim eden bazı firmalar mağdur olmuşlardır. Zira özellikle İstanbul müdürlükleri gibi bazı müdürlükler, iş yoğunluğu nedeniyle bu başvuruları geç kayıt altına alarak kredi süresi içerisinde onay verememişlerdir.

5. Kredi kullanımına esas belge ve bilgiler yeterince kontrol edilmeden onay verilmiştir:

Zaman baskısı altında kalan KOSGEB uzmanları başvuru evraklarını yeterince kontrol edemedi onay vermek zorunda kalmışlardır. Bu kontrol zaafı mali riski de

beraberinde getirmiştir. Ayrıca işletmeler çok kısa bir sürede sisteme verileri girmek zorunda kaldıklarından, sistemdeki bilgileri güncellemeden ya da ulaşabildikleri yaklaşık veriler üzerinden beyanlarını vermişlerdir. Bu durum beyan hatalarına neden olmuş, dolayısıyla kredi almaya hak kazananların listesine olumsuz etki etmiştir.

6. Kredi faiz destek süreci gerek işletmeler gerekse KOSGEB müdürlüklerine karşı yeterince şeffaf yürütülmemiştir:

Başvuru yapacak işletmelere sürece ilişkin zamanında ve yeterli bilgilendirme yapılmamıştır. Kredi faiz desteği verileceği basında yer aldıktan sonra çok sayıda işletme sürecin nasıl yürütüleceği, kredinin kimlere hangi kriterler esas alınarak verileceği, kredinin illere nasıl dağıtılacağı gibi hususlarda bilgi almak üzere KOSGEB müdürlüklerine başvurmuş ancak sorularına yanıt bulamamışlardır. Zira sürece ilişkin temel yol haritası basın açıklaması öncesinde değil sonrasında oluşturulmuştur. Değerlendirme kriterlerinin önceden açıklanmaması sebebiyle kredi alamayacağı açık olan işletmeler de başvuru yapmak zorunda kalmış ve bu durum süreci neredeyse yönetilemez noktaya getirmiştir.

İl düzeyinde teşkilatlanmış olan KOSGEB, kendi müdürlükleriyle de gerekli bilgi ve veriyi zamanında paylaşmamıştır. Bu tür kredi destekleri için, kamuoyuna duyuru yapılmadan önce KOSGEB müdürlüklerinin tüm süreç detayına ilişkin öncelikli olarak bilgilendirilmesi gerekmektedir. Sürece ilişkin aşamalar, seçim kriterlerinin neler olduğu, kredi kullanmaya hak kazananların listesi gibi birçok bilgi ve veri zamanında paylaşılmadığından KOSGEB'in uygulayıcı birimleri olan müdürlükler zor durumda kalmıştır. Asil-yedek listelerin müdürlüklere bildirilmemesi sebebiyle mevcut verinin müdürlüklerce analiz edilmesi ve varsa riskli hususların incelenerek tespit edilmesi de söz konusu olamamıştır.

Kredi başvurusu alınacak zamanın önceden planlaması yapılamadığından müdürlüklerde yürütülen rutin işlerde aksamalar yaşanmıştır. Kredi başvuru haftası için önceden planlanan kurul toplantıları kredi haftası ile çakışmış bu nedenle diğer destek ödemeleri de aksamıştır.

7. İşletmelerden sürece ilişkin yoğun şikâyetler gelmiştir:

Kredi faiz destek sürecine ilişkin olarak yukarıda sayılan eksikliklerin en önemli yansıması işletmelerden gelen başvuru ve şikâyetlerden anlaşılmaktadır. Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde gerek BİMER, gerekse CİMER kanalıyla yapılan başvurular

incelenmiş, bu başvuruların tamamına yakınının bu süreçle ilgili eksikliklerden kaynaklandığı anlaşılmıştır. 15 Aralık 2016 tarihinden itibaren bir buçuk ay içerisinde bu konuda yapılan başvuruların sayısı 1.500'e ulaşmıştır. Başvurular incelendiğinde temel rahatsızlığın şeffaf şekilde sürecin yürütülmemesinden kaynaklanan güven problemi olduğu anlaşılmaktadır. İşletmeler kredi almaya hak kazananların hangi kriterlere göre seçildiğini, kendilerinin seçilmeme nedeninin ne olduğunu, içine sürüklendikleri izdiham ile KOSGEB bilişim sisteminde yaşanan sorunların nedenini ve yaşanan mağduriyetleri sorgulamaktadır.

8. Kredi faiz desteğine ilişkin il kotaları gerçek KOBİ sayıları üzerinden yapılamamıştır:

Öncelikle, illerde yer alan KOBİ sayılarına göre il kotalarının belirlenmeye çalışıldığı ve bu konuda TÜİK verilerinin esas alındığı anlaşılmıştır. TÜİK tarafından KOBİ tanımına uygun veri üretilmediğinden temel olarak illerdeki iş kayıtları verileri esas alınmış, 250 den az çalışanı olan işletmelerin KOBİ olduğu varsayımıyla il kotaları belirlenmiştir. Oysa Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin Tanımı, Nitelikleri ve Sınıflandırılması Hakkında Yönetmelik gereği KOBİ; "İkiyüzelli kişiden az yıllık çalışan istihdam eden ve yıllık net satış hasılatı veya mali bilançosundan herhangi biri kırk milyon Türk Lirasını aşmayan ve Yönetmelikte mikro işletme, küçük işletme ve orta büyüklükteki işletme olarak sınıflandırılan ekonomik birimleri veya girişimleri" ifade etmektedir. Dolayısıyla kredi faiz desteğine ilişkin il kotaları gerçek KOBİ sayıları üzerinden yapılamamıştır. Kredi faiz desteğine ilişkin il kotaları aşağıdaki listede görülmektedir:

Tablo 6: Kredi Faiz Desteğine İlişkin İl Kotaları

İL ADI	KOBİ ÖLÇEĞİ			TOPLAM
	MİKRO	KÜÇÜK	ORTA	
ADANA	331	21	4	356
ADİYAMAN	74	5	1	80
AFYON	112	7	1	120
AĞRI	41	3	0	44
AKSARAY	61	4	1	66
AMASYA	53	3	1	57
ANKARA	1003	65	11	1079
ANTALYA	561	36	6	603
ARDAHAN	12	1	0	13
ARTVİN	32	2	0	34
AYDIN	224	14	3	241

BALIKESİR	231	15	2	248
BARTIN	30	2	0	32
BATMAN	51	3	1	55
BAYBURT	10	1	0	11
BİLECİK	31	2	0	33
BİNGÖL	28	2	0	30
BİTLİS	33	2	0	35
BOLU	48	3	1	52
BURDUR	55	4	1	60
BURSA	519	33	6	558
ÇANAKKALE	107	7	1	115
ÇANKIRI	22	1	0	23
ÇORUM	84	5	1	90
DENİZLİ	206	13	2	221
DİYARBAKIR	158	10	2	170
DÜZCE	60	4	1	65
EDİRNE	84	5	1	90
ELAZIĞ	83	5	1	89
ERZİNCAN	33	2	0	35
ERZURUM	89	6	1	96
ESKİŞEHİR	133	9	1	143
GAZİANTEP	294	19	3	316
GİRESUN	72	5	1	78
GÜMÜŞHANE	17	1	0	18
HAKKARİ	21	1	0	22
HATAY	247	16	3	266
IĞDIR	26	2	0	28
ISPARTA	73	5	1	79
İÇEL	305	20	3	328
İSTANBUL	3364	217	37	3618
İZMİR	849	55	9	913
KAHRAMANMARAŞ	142	9	2	153
KARABÜK	40	3	0	43
KARAMAN	40	3	0	43
KARS	30	2	0	32
KASTAMONU	64	4	1	69
KAYSERİ	205	13	2	220
KIRIKKALE	39	3	0	42
KIRKLARELİ	70	4	1	75
KİRŞEHİR	33	2	0	35
KİLİS	22	1	0	23
KOCAELİ	285	19	3	307
KONYA	370	24	4	398
KÜTAHYA	88	6	1	95

MALATYA	109	7	1	117
MANİSA	246	16	3	265
MARDİN	84	5	1	90
MUĞLA	248	16	3	267
MUŞ	35	2	0	37
NEVŞEHİR	59	4	1	64
NİĞDE	51	3	1	55
ORDU	112	7	1	120
OSMANİYE	72	5	1	78
RİZE	60	4	1	65
SAKARYA	171	11	2	184
SAMSUN	208	13	2	223
SİİRT	24	2	0	26
SİNOP	34	2	0	36
SİVAS	84	5	1	90
ŞANLIURFA	224	14	2	240
ŞIRNAK	41	3	0	44
TEKİRDAĞ	181	12	2	195
TOKAT	82	5	1	88
TRABZON	136	9	1	146
TUNCELİ	12	1	0	13
UŞAK	67	4	1	72
VAN	112	7	1	120
YALOVA	51	3	1	55
YOZGAT	64	4	1	69
ZONGULDAK	89	6	1	96
TOPLAM	13951	899	150	15000

İl kotalarının belirlenmesini müteakip her bir il için yine TÜİK verileri doğrultusunda işletmeler ölçeklerine göre gruplandırılmıştır. Kredi verilecek işletme sayıları aşağıda yer alan ölçek yüzdeleri esas alınarak il bazında doğru olarak belirlenmiştir.

Mikro Ölçekli İşletmeler (1-9 arası çalışanı olan) : % 93

Küçük Ölçekli İşletmeler (10-49 arası çalışanı olan) : % 6

Orta Ölçekli İşletmeler (50-249 arası çalışanı olan) : % 1

9. Başvuran işletmelerden 15.000 işletmenin seçiminde belirlenen kriterlere uygun seçim yapılmış ve hiçbir işletmeye ayrıcalık tanınmamıştır:

İl ve ölçek kotası tespiti sonrasında her ölçek grubu kendi içinde yıllık iş birimi

(çalışan sayısı) büyük olandan küçük olana doğru; bunun da eşit olması halinde net satış hasılatına göre büyükten küçüğe doğru sıralanmıştır. Bu sıralama neticesinde asil ve yedek listeler oluşturulmuş işletmelere bildirim yapılmıştır.

Kredi faiz desteği için başvurusu onaylanmış toplam 244.980 işletmeden kredi almaya hak kazanan 15.000 işletmenin seçiminin bilişim ortamında yukarıda sayılan kriterler dikkate alınarak yapıldığı, kriterleri sağlamayan hiçbir işletmeye ayrıcalık tanınmadığı ve bu seçim sürecinin örnek oluşturacak ölçüde başarılı gerçekleştirildiği sonucuna ulaşılmıştır. Yukarıda belirtilen değerlendirme kriterleri çerçevesinde 15.000 asil ve 18.549 yedek işletme olmak üzere toplam 33.549 işletme kredi faiz desteğinden yararlanmaya hak kazanmıştır.

10. Belirlenen kriterlere göre seçim işlemi sağlıklı yapılmış görülse de seçime esas olan çalışan sayısı ve net satış hasılatı beyan verileri esas alınarak ve bu verilerin doğruluğu kontrol edilmeden destek ödemesi yapılmıştır:

İşletmeler tarafından verilen KOBİ beyannamesinde yıllık çalışılan gün sayısı/net satış hasılatı/mali bilanço toplamı gibi verilerin beyan usulü ile alınması SGK ve Maliye Bakanlığı sisteminden kontrolü sağlanacak entegre bir sistemin bulunmaması, başvuru yapan işletmelerden de beyanlarını kanıtlayıcı belge talep edilmemesi sebebiyle müdürlüklerce beyan usulüne göre onay verilmiştir. Denetim sırasında örneklem yöntemiyle yapılan beyanların kanıtlayıcı belgelerle karşılaştırılması işlemi neticesinde ciddi beyan hataları olduğu, bu beyan hatalarına rağmen kredi alamayacak işletmelere kredi verilmeye devam edildiği görülmüştür. Detayı başka bir bulgu konusu olan bu tespitler neticesinde kredi faiz desteğinin hatalı beyanları dikkate almadan verildiği sonucuna ulaşılmıştır.

11. Asil ve yedek listelerin tespiti sonrasında bu veriler üzerinde bir analiz ve değerlendirme yapılmaması destek ödemelerinin hatalı gerçekleşme riskini doğurmuştur:

Asil ve yedek listeler belirlendikten sonra kredi alma hakkı olan firmaların verileri üzerinde ayrıntılı bir analiz ve değerlendirme çalışma yapılması gerekirken bu yapılmamış ve doğrudan listeler üzerinden işlemler gerçekleşmiştir. Oysa bu listelere giren birçok firmanın verileri, sorgulama gerektirecek düzeydedir. Örneğin, işletmelerin beyan verilerine göre net satış hasılatı ve mali bilanço toplamı sıfır olan 437 işletme asil listeye girerek kredi faiz desteğinden yararlanmıştır. Bu işletmelerin 153 tanesi 2016 yılı öncesinde kurulmuş

işletmelerdir. Asil liste tablosu analiz edildiğinde net satış hasılatı ve mali bilanço toplamı sıfır (0) olan işletmelerin 390'ı, 5 ve üzerinde çalışan sayısı beyan etmiş işletmelerdir. Hatta 40'ın üzerinde çalışan beyan eden işletmeler dahi vardır. Dolayısıyla, net satış hasılatı ve mali bilanço toplamı sıfır olan ancak asil listeye giren işletmelerin gerçekte faaliyet gösteren bir işletme mi yoksa yalnızca resmi olarak kâğıt üzerinde gözükten bir işletme mi olduğunun kontrolü yapılmamıştır. Ayrıca, KOBİ'lerin desteklenecek sektörde olup olmadıklarına ilişkin kontroller de etkin şekilde yapılamamıştır.

Kredi Faiz Desteği verilmesinde dikkate alınması ve kontrol edilmesi gereken bir diğer kriter ise NACE kodu (faaliyet alanı) olarak adlandırılan, işletmenin faaliyet alanını belirleyen altılı kod sistemidir. Zira KOSGEB desteklerinden her KOBİ faydalanamamakta, sağlık sektörü, eğitim sektörü gibi belli NACE koduna sahip KOBİ'ler desteklenmemektedir. İşletmelerin NACE kodu kontrolünde vergi levhasında yazan NACE kodu esas alınmaktadır. Kredi faiz desteği başvurularında NACE kodlarının KOSGEB tarafından kontrolü son derece önem taşımasına rağmen bu süreç birkaç günle sınırlanmış ve doğan iş yükü nedeniyle bu kontroller sağlıklı şekilde yapılamamıştır. Ayrıca, gerekli kriter açısından bakılan vergi levhası KOBİ Beyannamesi eklerinde yer almamaktadır. Bu nedenle işletmeler faaliyet konusunu faaliyet belgelerinden yararlanarak beyan etmekte ve yer yer vergi levhaları ile bu belge arasında uyumsuzluk yaşanmaktadır. NACE kodunun sağlıklı şekilde beyanını ve kontrolünü sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

12. KOBİ'lerin “çalışan sayısı” beyanlarında dikkate alacakları kriter ve veriler yeterince açık belirlenmediğinden beyan hataları yapılabilmektedir:

KOSGEB destekleri açısından önem taşıyan beyanların başında işletmelerin çalışan sayısı beyanı gelmektedir. Yıllık çalışan kişi sayısı (YİB) beyan edilirken işletmeler tarafından çok çeşitli hatalar yapıldığı görülmüştür. KOBİ Beyannamesi'nin ilgili bölümünde yer alan yıllık çalışan kişi sayısının beyanında nelerin esas alınması gerektiği belirtilmediğinden işletmeler hatalı beyan verebilmekte, beyan kontrol edilmediğinde ise hatalı destek ödemesi yapılabilmektedir.

2016 yılından önce kurulmuş işletmeler kredi faiz desteğine esas çalışan sayısı ve net satış hasılatı beyanında 2015 yılı verilerin kullanmışlardır. 2016 yılında kurulan işletmelere de kredi faiz destek başvurusunda bulunabilme imkânı getirilmiştir. Bu işletmeler 2015 yılında

var olmadıkları için hangi veriyi beyan edecekleri konusunda boşluk oluşmuştur. Bu hususa ilişkin bir düzenleme de olmadığından hatalı beyan riski doğmuştur.

13. Kredi uygulama süreci içinde yapılan beyan değişiklikleri yeterince araştırılmamıştır:

Kredi faiz destek değerlendirmesi sonrasında çok sayıda işletme beyan değişikliği yapmış ancak bu değişikliklere yönelik de yeterli araştırma ve sorgulama yapılamamıştır. İlk beyanına göre kredi alma hakkı kazanan bir işletmenin sonradan beyan değişikliği yapması dikkate alınması gereken bir gelişmedir.

14. Kredi başvuru öncesinde işletmeler gereksiz yere ticaret odalarından belge istemek zorunda bırakılmışlardır:

Kredi başvurusu yapabilmek için öncelikle işletmelerin KOSGEB Veri Tabanında yer alması gerekmektedir. Bunun için www.kosgeb.gov.tr internet adresinden KOBİ Bilgi Beyannamesi ve KOBİ Bilgi Dokümanı'nın doldurulması ve ekleriyle birlikte ilgili müdürlüğe verilerek onaylatılması gerekmektedir. İşletmelerin bağlı bulunduğu odadan alacağı faaliyet belgesi bürokrasinin azaltılması amacıyla 17/09/2015 tarih ve 10138 sayılı “olur” ile bu ekler arasından çıkarılmıştır. Ancak KOBİ Bilgi Dokümanında ekler arasından “faaliyet belgesi” çıkarılmadığından işletmeler istenmemesi gereken belge için odalara gitmek zorunda kalmışlardır.

Kamu idaresi cevabında; Söz konusu kredi faiz destek programı, 8 Aralık 2016 tarihinde Sayın Başbakan tarafından açıklanan ve amacının “firmaların piyasadaki nakit ihtiyaçlarını, nakit sıkıntısını rahatlatmak, işlerini genişletmelerini sağlamak” olduğu bildirilen Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) kararıyla gündeme gelmiş ve 31 Aralık 2016 tarihinde tamamlanacak şekilde kurgulanan programın çok kısa süre içerisinde en üst seviyede etkinlikle hayata geçirilerek icra edildiği ifade edilmiştir. Kurum, programa ilişkin kredi değerlendirme ve onay sürecinin halen devam etmekte olduğunu, tamamlanmayan süreçle ilgili bulguda yer alan eleştiriye iştirak edilmediğini beyan etmiştir.

Kurum tarafından bulgunun alt maddelerine ilişkin değerlendirmelerde birinci ve ikinci maddeye herhangi bir yanıt verilmemiş olup diğer maddeler aşağıda yer almaktadır.

3. Madde: KOSGEB İcra Komitesi'nin 09 Aralık 2016 tarihli ve 2016/13 sayılı

kararıyla başlatılan Programın ivedilikle gerçekleştirilerek 2016 yılı içerisinde tamamlanmasının talimatlandırıldığını, yapılan Protokollerle de Programın bitiş tarihi olarak 31 Aralık 2016 tarihinin belirlendiğini ifade edilmiş ve çok kısıtlı süre içerisinde gerekli hazırlıkların KOSGEB tarafından yapıldığı, beklenenin çok üzerinde başvuru olduğu, yoğunluk ve gecikmelerin KOSGEB'e kayıtlı olmayan veya kaydı güncel olmayan KOBİ'lerin kayıt aşamalarında yaşandığı ve bu durumda olup evrakını teslim eden KOBİ'ler için ek başvuru süresi verildiği belirtilmiştir.

4. Madde: 15.000 KOBİ için uygulamaya konulan destek programına KOSGEB'e 244.980 KOBİ'nin başvuru yaptığı, yoğunluk ve gecikmelerin KOSGEB'e kayıtlı olmayan veya kaydı güncel olmayan KOBİ'lerin kayıt aşamalarında yaşandığı, bu durumda olan ve evrakını teslim eden KOBİ'ler için ek başvuru süresi verildiği ifade edilmiştir.

5. Madde: Kurum cevabında Programın çok kısıtlı bir süre içerisinde başlatıldığı ve uygulandığı, buna rağmen kurumsal hazırlık ve uygulama sürecinin olabildiğince etkin yürütüldüğü, KOSGEB'e kaydın beyan olarak yapıldığı ve desteklerin buna göre verildiği, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurulduğu ve işletmelerden alınan taahhütname çerçevesinde ödenen desteklerin geri çağrıldığı ve beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurulduğu ve işletmelerden alınan taahhütname çerçevesinde ödenen desteklerin geri alındığı ifade edilmiştir.

6. Madde: Programın çok kısıtlı bir süre içerisinde başlatıldığı ve uygulandığı, Protokollerin ilgili birimlerle paylaşıldığı, Programın şartları, işleyiş ve sürece ilişkin bilgilerin, 16.12.2016 tarihinde tüm birimlere duyurulduğu değerlendirme kriterlerinin yanlış beyan riski nedeni ile önceden açıklanmadığı, başvuruların tamamlanmasını müteakip kamuoyuna açıklandığı, başvurular sonrası oluşan asil ve yedek listeler üzerinde herhangi bir müdahale olmadığı, listelerin yazılım programı tarafından, harici bir müdahale olmaksızın hazırlandığı müdürlüklerin süreç içerisinde inceleme ve değerlendirme yapıp uygun bulmadıkları işletmelerin destek sürecini durdurabildikleri ifade edilmiştir.

7. Madde: Başvuru sayısının yoğunluğundan bahsederek destek kapsamı dışında kalan işletmelerin başvurularının, ilgili kanallar (CİMER, BİMER, evrak sistemi) üzerinden alındığı, değerlendirildiği ve cevaplandırıldığı ve gelen başvuru ve şikâyetlerden, Programa büyük talep olduğunun anlaşıldığı bu nedenle benzer bir kredi faiz destek programının 2017 yılında

yürürlüğe konulduğu, dolayısıyla Kredi Faiz Desteğinden yararlanmak isteyen işletmelerin çok büyük kısmının bu imkândan yararlandırıldığı ifade edilmiştir.

8. Madde: İl kotalarının, bu konuda devletin yetkili kurumu olan TÜİK tarafından üretilen veriler esas alınarak oluşturulduğu ifade edilmiştir.

9. Madde: Raporda bulgu 14'ün 9'uncu maddesinde de “seçim sürecinin örnek oluşturacak ölçüde başarılı gerçekleştirildiği” vurgulanarak programın başarılı olduğunu teyid edildiği ifade edilmiştir.

10. Madde: Mevzuat gereği KOSGEB'e kayıt işleminin beyanla yapıldığı ve desteklerin buna göre verildiği, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurularak ödenen desteklerin geri alındığı bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarıyla veri alışverişini sağlayacak ve beyan usulünün risklerini minimize edecek entegre bir sistemin çalışmalarının sürdürüldüğü, listeler oluştuktan sonra beyan değişikliği yaparak, KOBİ Bilgi Beyannamesindeki vergi numarası, çalışan sayısı ve net satış hasılatı beyanlarını değiştiren işletmelerin başvurularının iptal için müdürlüklere bildirildiği, 2017 yılında, sözkonusu Programa başvuran 244.980 işletmeden, başvurusu kabul edilen 15.000 işletme dışında kalanların da yeni başvuru yapılmaksızın dâhil edildiği, ilaveten yeni başvuruların da alındığı çok daha geniş kapsamlı bir Programın uygulamaya konulduğu ve zorunlu elemelerin dışında mağdur işletme bulunmadığı ifade edilmiştir.

11. Madde: Her bir Kredi Faiz Desteği Programı için yeni bir yazılım sistemi hazırlandığı, sürecin yazılım sistemi üzerinden yürütüldüğü, başvurular sonrası oluşan asil ve yedek listeler üzerinde herhangi bir müdahale olmadığı, söz konusu listeler yazılım programı tarafından, harici bir müdahale olmaksızın tespit edildiğinden müdürlüklerce analiz edilmesi, değiştirilmesi gibi uygulamalar, seçim sürecine müdahale olarak değerlendirilebileceği için uygun görülmediği ve müdürlüklerin süreç içerisinde inceleme ve değerlendirme yapıp uygun bulmadıkları işletmelerin destek sürecini durdurabildiği ancak Programın 2016 yılı içerisinde tamamlanması planlandığından hızla uygulamaya başlandığı, planlama sürecinde kontrole zaman kalmadığı ifade edilmiştir.

12. Madde: Mevzuatı gereği KOSGEB'e beyanın esas olduğu ve desteklerin buna göre verildiği, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurulduğu ve

işletmelerden alınan taahhütname çerçevesinde ödenen desteklerin geri alındığı ifade edilmiştir.

13. Madde: Listeler oluştuktan sonra beyan değişikliği yaparak, KOBİ Bilgi Beyannamesindeki vergi numarası, çalışan sayısı ve net satış hasılatı beyanlarını değiştiren işletmelerin başvurularının iptal edilmesi hususunun 29.12.2016 tarihli ve 16675 sayılı yazıyla KOSGEB müdürlüklerine bildirildiği ifade edilmiştir.

14. Madde: KOSGEB Veri Tabanına kayıt işlemlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde yürütüldüğü, diğer kurumların mevzuatından kaynaklı istenen bilgi ve belgelerin azaltılmasına yönelik olarak ilgili kurumlar nezdinde çalışmalar yapıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgu içeriğindeki alt maddelere ilişkin kurum cevapları öncesinde yapılan açıklamada, tamamlanmayan süreçle ilgili bulguda yer alan eleştiriye iştirak edilmediği belirtilmiş olsa da, Kurumca verilen cevaptan ve uygulamadan anlaşılacağı üzere, süreç 8 Aralık 2016 tarihinde Sayın Başbakan tarafından açıklanan ve amacının “firmaların piyasadaki nakit ihtiyaçlarını, nakit sıkıntısını rahatlatmak, işlerini genişletmelerini sağlamak” olduğu bildirilen Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) kararıyla gündeme gelmiş ve 31 Aralık 2016 tarihi öncesinde tamamlanmıştır. Bankalarla kredi şartlarında uzlaşarak protokollerin yapılması, değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi, kredi başvurularının alınması, belirlenen kriterlere göre başvuranlardan kredi almaya hak kazananların seçilmesi, bu işletmelere sonucun bildirilmesi gibi, sürecin temel tüm iş ve işlemleri 2016 yılı içerisinde gerçekleşmiş ve bulguda belirtildiği gibi 2017 yılı öncesinde de kredi ödemeleri başlamıştır. Dolayısıyla, 2017 yılına sarkan ödemeler hariç, süreç 2016 yılı içerisinde tamamlanmış ve bu nedenle Sayıştay denetimine konu olmuştur.

Bulgu içeriğinde 14 alt tespit bulunmakta olup ilk iki maddeye ilişkin kurum tarafından herhangi bir cevap verilmemiştir. Diğer maddelere ilişkin açıklamalar aşağıdadır:

3. Kurum cevabında, KOSGEB İcra Komitesi'nin 09 Aralık 2016 tarihli ve 2016/13 sayılı kararıyla başlatılan Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı'nın ivedilikle gerçekleştirilerek 2016 yılı içerisinde tamamlanmasının talimatlandırıldığı, yapılan protokollerle de Programın bitiş tarihi olarak 31 Aralık 2016 tarihinin belirlendiği ifade edilmiş ve çok kısıtlı süre içerisinde gerekli hazırlıkların KOSGEB tarafından yapıldığı,

beklenenin çok üzerinde başvuru olduğu, bulguda da belirtildiği şekilde bir yılda yapılan toplam başvuru miktarını aşan sayıda başvurunun 3 gün içerisinde gerçekleştiği vurgulanmış olup, bu açıklamalar bulguda bahsedilen “kredi başvuru süresinin mali risk oluşturacak şekilde kısa belirlenmesi” tespitini karşılamadığı gibi, yapılan açıklamalar bu tespitimizi doğrular niteliktedir. Diğer maddelerdeki bulgularda belirtilen tüm tespitlerin temelinde yeterli bir süre analizi yapılmadan Programın hayata geçirilmesi gerçeği yatmaktadır. Sonuç olarak KOSGEB tarafından yeterli süre analizi yapılmadan Programın çok kısa bir süre içerisinde gerçekleştirilmesi ciddi kontrol zaaflarını ve hatalı uygulamaları beraberinde getirmiştir.

4. Kurum, başvuru yoğunluğundan ve gecikmelerden bahsederek ek süre verildiğini belirtmiş, bulguda bahsi geçen bazı işletmelerin başvuru yaptığı halde mağduriyetlerine ilişkin yeterli açıklamada bulunmamıştır. Belirlenen başvuru süresi içerisinde gerekli belgeleri KOSGEB müdürlüklerine teslim eden bazı firmalar süre ve iş yoğunluğu nedeniyle kayıt altına zamanında alınamamış ve bu nedenle mağdur olmuşlardır.

5. Kurum cevabında, Programın çok kısıtlı bir süre içerisinde başlatılarak uygulandığı, buna rağmen kurumsal hazırlık ve uygulama sürecinin olabildiğince etkin yürütüldüğü, KOSGEB’e kaydın beyan usulü ile yapıldığı ve desteklerin buna göre verildiği, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurulduğu ve işletmelerden alınan taahhütname çerçevesinde ödenen desteklerin geri çağrıldığı ifade edilmiş olsa da, bulguda bahsi geçen başvuru evraklarının kontrol yükümlülüğü KOSGEB uzmanlarının temel görevlerindedir. Beyan esasının varlığı, KOSGEB’in kontrol sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu kontrollerin yeterince sağlıklı yapılamaması Programı olumsuz yönde etkileyen en önemli faktörlerden birisidir. Kurum cevabı bu açıdan bulguda yapılan tespitleri karşılamamaktadır.

6. Her ne kadar Kurum cevabında süre kısıtından bahsedilerek Protokollerin ilgili birimlerle paylaşıldığı, Programın şartları, işleyiş ve sürece ilişkin bilgilerin, 16.12.2016 tarihinde tüm birimlere duyurulduğu, değerlendirme kriterlerinin yanlış beyan riski nedeni ile önceden açıklanmadığı ifade edilmiş olsa da, bu açıklamalar bulguda bahsedilen hususları yeterince cevaplamamaktadır.

Programın kamuoyuna duyurulma tarihinin 08.12.2016 olduğu gerçeği karşısında ilgili birimlerin geç bilgilendirildiği Kurum cevabından da anlaşılmaktadır. Yerinde yapılan

denetimlerde kredi faiz destek sürecinin gerek işletmelere, gerekse KOSGEB müdürlüklerine karşı yeterince açık yürütülmediği görülmüştür. Başvuru yapacak işletmelere sürece ilişkin zamanında ve yeterli bilgilendirme yapılmamıştır. Kredi faiz desteği verileceği basında yer aldıktan sonra çok sayıda işletme sürecin nasıl yürütüleceği, kredinin kimlere, hangi kriterler esas alınarak verileceği, kredinin illere nasıl dağıtılacağı gibi hususlarda bilgi almak üzere KOSGEB müdürlüklerine başvurmuş ancak sorularına yanıt bulamamışlardır. Zira sürece ilişkin temel yol haritası basın açıklaması öncesinde değil sonrasında oluşturulmuştur. Bu tür kredi destekleri için, kamuoyuna duyuru yapılmadan önce KOSGEB müdürlüklerinin tüm sürece ilişkin öncelikli olarak bilgilendirilmesi gerekmesine rağmen Kurum cevabından da anlaşılacağı üzere Program kamuoyuna duyurulduktan günler sonra müdürlükler bilgilendirilmiştir.

7. Kurum cevabında, başvuru sayısının yoğunluğundan bahsederek destek kapsamı dışında kalan işletmelerin başvurularının, ilgili kanallar (CİMER, BİMER, evrak sistemi) üzerinden alınmakta, değerlendirilmekte ve cevaplanmakta olduğu, gelen başvuru ve şikâyetlerden, Programa büyük talep olduğunun anlaşıldığını bu nedenle benzer bir kredi faiz destek programının 2017 yılında yürürlüğe konulduğu ifade edilmiştir.

Her şeyden önce, kredi faiz destek sürecine ilişkin CİMER, BİMER, evrak sistemi üzerinde yapılan incelemede yeni bir destek talebinden ziyade ağırlıklı olarak yapılan uygulamaya yönelik şikâyetler görülmüş ve bu şikâyetlerin bulgularda bahsedilen sürecin şeffaf ve bilgilendirici şekilde yürütülmemesinden kaynaklandığı anlaşılmıştır. Bulgu konusu yapılmış eksikliklerin tamamına yakını bu kanallar marifetiyle şikâyete ve gerekli bilgi talebine konu olmuştur. Bu yoğun şikâyet ve bilgi talebi kredi faiz destek sürecindeki eksikliklerin yansımasıdır.

8. Her ne kadar Kurumca verilen cevapta, il kotalarının TÜİK tarafından üretilen veriler esas alınarak oluşturulduğu ifade edilmiş olsa da, bu cevap bulguda bahsedilen kredi faiz desteğine ilişkin il kotalarının gerçek KOBİ sayıları üzerinden yapılamadığı tespitine açıklık getirmemektedir. Destek sürecinde uygulamaya alınan ve tablo halinde bulguda verilen il kotaları KOBİ tanımına uygun sağlıklı verilerden değil, TÜİK'in sahip olduğu sınırlı veri kaynağından elde edilmiştir.

9. Kurum cevabında, Raporda “seçim sürecinin örnek oluşturacak ölçüde başarılı

gerçekleştirildiği”nin vurgulandığını ve dolayısıyla Programın başarılı olduğunun teyit edildiğini ifade etse de, bulgunun geneli dikkate alındığında böyle bir çıkarım yapılamayacağı görülecektir. Bu maddede bahsedilen, Programa başvuran işletmelerin bilişim ortamında ve belirlenen kriterlere göre sağlıklı bir seçime tabi tutulmuş olduğu ve hiçbir işletmeye ayrıcalık tanınmadığının görüldüğüdür. Bu aşama Destek Programının yalnızca bir aşaması olup, sürecin diğer aşamalarında tespit edilen önemli eksiklikler diğer maddelerde belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu maddedeki olumlu tespitimizden, Programın başarılı olduğunun teyit edildiği sonucu çıkarılamaz. Tam aksine, tüm süreç değerlendirildiğinde, Programın ciddi eksiklikleri barındırdığı ve son tespitite KOSGEB açısından yeterince başarılı bir süreçten bahsedilemeyeceği belirtilmelidir.

10. Kurum cevabında, mevzuat gereği KOSGEB’e kayıt işleminin beyanla yapıldığı ve desteklerin buna göre verildiği, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurularak ödenen desteklerin geri alındığı ifade edilse de, beyanların kontrol sorumluluğu KOSGEB tarafından yerine getirilmemektedir. Bir başvuru ya da kaydın beyanla yapılması kamusal kontrol sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Her ne kadar kamu idaresi cevabında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla veri alışverişini sağlayacak ve beyan usulünün risklerini minimize edecek entegre bir sistemin çalışmalarının sürdürüldüğü ifade edilse de, uzun süredir bu sistem uygulamaya konulmamıştır. Bu sistem uygulamaya konulana kadarki süreçte beyanların ispatlayıcı belgelerle kontrolünün sağlanması ve bunun için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir. Kamu kaynağının temelde beyana göre dağıtılması söz konusu olamayacağından, bu beyanların kontrol mekanizmasının kurulması sağlıklı bir mali yapının ayrılmaz bir parçasıdır. Denetim sırasında örneklem yöntemiyle yapılan beyanların kanıtlayıcı belgelerle karşılaştırılması işlemi neticesinde, ciddi beyan hataları olduğu, bu beyan hataları konusunda gerekli idari değerlendirmeleri yapmak üzere ilgili KOSGEB müdürlüklerinin ve KOSGEB Başkanlığı’nın bilgilendirildiği buna rağmen gerekli değerlendirmeler yapılmadan kredi verilmeye devam edildiği görülmüştür.

11. Kurum cevabında, sürecin yazılım sistemi üzerinden yürütüldüğü, bu nedenle asil ve yedek listeler üzerinde harici bir müdahale olmadığı, müdürlüklerce bu listelerin analiz edilmesi, değiştirilmesi gibi uygulamalar yapılmasının seçim sürecine müdahale olarak değerlendirilebileceği için uygun görülmediği belirtilmiş ve Programın ivedilikle gerçekleştirilerek 2016 yılı içerisinde tamamlanması planlandığından planlama sürecinde

kontrole zaman kalmadığı vurgulanmıştır.

Bilişim sisteminde oluşturulmuş bir yazılım yardımıyla asil ve yedek liste belirlenmesi yalnızca objektif seçim yapabilmenin bir aracıdır. Önemli olan bilişim sisteminden elde edilen asil ve yedek listelerin desteklenecek nitelikte firmaları içerip içermediğidir. Bunun için asil ve yedek listelerin seçim sonrası gözden geçirilmesi, hatalı destek uygulamalarına sebebiyet verilmemesi ve gerekli sorgulamaların yapılabilmesi açısından son derece önemlidir. Bu gözden geçirme objektif seçim sistemine bir müdahale değil tam tersine sağlıklı destek kararı vermenin bir unsurudur. Bulguda da belirtildiği gibi bilişim sisteminin oluşturduğu asil ve yedek listeler kontrol edilmesi gereken önemli riskleri barındırmaktadır. Örneğin, işletmelerin beyan verilerine göre net satış hasılatı ve mali bilanço toplamı sıfır olan faaliyet gösterip göstermediği belli olmayan 437 işletme asil listeye girerek destekten yararlanma hakkı kazanmıştır. Bu gibi sorunların tespiti açısından, KOSGEB tarafından gerekli sorgulamanın yapılması ve desteği hak etmediği anlaşılan işletmelerin asil listeden çıkartılarak yerlerine yedek listeden seçim yapılması gerekirdi. Özetle, bilişim sistemindeki bir yazılım çıktısını mutlak doğru ve değiştirilemez kabul etmek, bu verileri hiçbir analize ve araştırmaya tabi tutmadan uygulamak beraberinde hatalı destek ödeme riskini getirmektedir.

12. Kurum verdiği cevapta, mevzuat gereği KOSGEB'e kaydın beyana dayalı olarak yapıldığını, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurularak işletmelerden alınan taahhütname çerçevesinde ödenen desteklerin geri alındığını ifade etmesine rağmen, bulguda bahsedilen eksikliğe ilişkin açıklamada bulunmamıştır. KOBİ'lerin "çalışan sayısı" beyanlarında dikkate alacakları kriter ve verilerin KOSGEB tarafından yeterince açık belirlenmemesi beyan hatalarının nedenlerinden birisidir. Beyan temelli bir sistemde KOSGEB, beyanların neyi ifade ettiğini, nasıl verilmesi gerektiğini açık olarak belirtmez ve yazılım sistemi yoluyla bu boşluğu gidermezse hatalı beyan riski, dolayısıyla hatalı destek ödeme riski önlenemez.

13. Listeler oluştuktan sonra beyan değişikliği yaparak, KOBİ Bilgi Beyannamesindeki vergi numarası, çalışan sayısı ve net satış hasılatı beyanlarını değiştiren işletmelerin başvurularının iptal edilmesi, KOSGEB Başkanlığınca KOSGEB müdürlüklerine bildirilmiş olsa da bunun takibi etkin şekilde yapılmamıştır. Oysa, destek sürecine ait tüm verilerin yer aldığı bilişim sistemi, KOSGEB Başkanlığı bünyesinde faaliyet göstermektedir.

Beyan değişikliği yapan firmaların detaylı bir listesinin Başkanlıkça bilişim sisteminden çekilerek ilgili müdürlüklere gereği yapılmak üzere gönderilmesi ve sonucunun takip edilmesinin daha etkin bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir.

14. Kurumca verilen yanıt, KOSGEB veri tabanına kayıt işlemlerinin ilgili mevzuat çerçevesinde yürütüldüğüne ilişkin olup, bulgu konusu hususla doğrudan ilgili açıklama yapılmamıştır. Destek başvurusu için önceden istenen, işletmelerin bağlı bulunduğu odadan alacakları “faaliyet belgesi” nin yapılan düzenleme ile artık istenmemesine rağmen, işletmelerin vermek zorunda oldukları KOBİ Bilgi Dokümanının ekleri arasından çıkartılmaması gereksiz bürokratik işlemlere neden olmuştur.

BULGU 10: KOSGEB Tarafından 15.000 KOBİ İçin Uygulamaya Konulan 50.000-TL'lik Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Destek Programından Yararlanacak İşletmelerin Beyana Göre Belirlenmesi ve Doğruluğu Kontrol Edilmeyen Hatalı Beyanlar Nedeniyle Krediden Yararlanmaması Gereken KOBİ'lerin Yararlandırılması

KOSGEB kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için çeşitli destek programları vasıtasıyla KOBİ'lere destek olmaktadır. Bu destek unsurlarından birisi “kredi faiz desteği”dir. Bu kapsamda KOSGEB tarafından “KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı” kararı alınarak 2016 yılında uygulanmaya konmuştur.

İşletme başına kredi üst limiti 50.000-TL olarak belirlenmiş, işletmelerin bu imkandan sıfır faizli olarak yararlanması ve oluşacak faiz yükünün (bankalardan alınan tekliflere göre protokolle belirlenen bu tutar 50.000- TL'lik kredi kullanımını için 10.500-TL) kredi sağlayan bankalara KOSGEB tarafından peşin olarak ödenmesi esas alınmıştır. Ayrıca kredi vadesinin ilk on iki ayının ödemesiz, kalanının üçer aylık eşit taksitler halinde ödemeli 36 ay olarak uygulanmasına karar verilmiştir.

Bu amaçla 19.12.2016 ile 22.12.2016 tarihleri arasında kredi almak için 244.980 işletme başvurmuş ve KOSGEB tarafından 15.000'i asil ve 18.549 yedek olmak üzere kredi başvurusu yapabilecekler bilişim ortamında belirlenerek işletmelere bildirilmiştir.

244.980 başvurudan 15.000 işletmenin seçim işlemi önce TÜİK verilerine göre il kotaları KOBİ ölçeği bazında (Mikro, Küçük ve Orta) belirlenmiş, her işletme kendi ölçeği

içerisinde çalışan sayısı büyük olandan itibaren sıralanarak yedek ve asil listeler belirlenmiştir. Çalışan sayıları eşit olan işletmeler arasından ise net satış hasılatı büyük olan işletmeye öncelik tanınmıştır. Kredi faiz desteğinin % 93'ünün mikro ölçekli işletmelere (1-9 arası çalışanı olan), % 6'sının küçük ölçekli işletmelere (10-49 arası çalışanı olan), % 1'inin ise orta ölçekli işletmelere (50-249 arası çalışanı olan) verilmesi kararlaştırıldığından asil ve yedek listeler bu yüzde oranlarına göre tespit edilmiştir.

2016 yılı içerisinde kredi faiz desteğinden yararlanacak olanların seçim işleminin tamamlandığı ve ödemelere başladığı görülmüş olduğundan bu sürecin tamamı 2016 yılı denetimi kapsamında incelenmiştir. 31.12.2016 tarihi öncesi yukarıda bahsi geçen kredi faiz destek süreci tamamlanmış olup bu tarih itibarıyla krediden 288 adet işletme faydalanmıştır. 2016 yılı içerisinde kullanılan kredi hacmi 14.387.500-TL'ye ulaşmış ve bu krediler için 3.021.375-TL tutarındaki faiz bedeli KOSGEB tarafından bankalara ödenmiştir. Kalan kredi kullandırmaları ise belirlenen listelere göre 2017 yılı içinde devam etmektedir.

İşletmeler KOSGEB veri tabanına kayıt ve kredi başvurusu sırasında çalışan sayısı, net satış hasılatı, bilanço büyüklüğü gibi verileri beyan etmektedirler. Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere kredi faiz desteğinin dağıtımında esas alınan temel kriter, çalışan sayısıdır. Bunların eşitliği durumunda ise net satış hasılatına bakılmaktadır. Faaliyet alanı (NACE kodları) beyanı ise, başvuran işletmelerin desteklenen faaliyet alanında olup olmadığının tespiti için son derece önemlidir.

İşletmelerden bu beyanlar alınırken beyanların doğruluğun kanıtlayacak belgeler (SGK hizmet dökümü, mali tablolar vb.) istenmediği gibi, bu veriler resmi kurumlardan da talep edilmemiştir. Her ne kadar veri paylaşımı konusunda ilgili kurumlarla protokoller yapılmış olsa da bugüne kadar çeşitli nedenlerle protokollerin gereği yerine getirilememekte, beyanların doğruluğunun tespiti açısından boşluk doğmakta ve mali risk artmaktadır.

KOSGEB tarafından yıllardır sürdürülen beyanın kontrol edilmemesi, 2016 yılında verilen kredi faiz desteği uygulamasında da kendini göstermiştir. Kredi faiz desteğinin dağıtımına esas listelerinin belirlenmesinde temel kriter olan çalışan sayısı ve net satış hasılatının doğruluk kontrolü yapılmamış, listeler işletmelerin beyanları üzerinden oluşturulmuştur.

İl kotaları dikkate alındığında kredi kullanacak olan 15.000 işletmenin % 24'ünü (3618 işletme) İstanbul'da faaliyet gösteren işletmeler oluşturmaktadır. Bu nedenle, KOSGEB İstanbul müdürlükleri nezdinde yerinde denetim çalışması yapılmış ve asil liste olarak belirlenen listenin doğru belirlenip belirlenmediği hususu irdelenmiştir.

Yapılan incelemede, kredi faiz desteği almak için başvuru hakkı kazanan işletmelerin seçiminde yalnızca işletmelerin beyanlarının esas alındığı, bu beyanların doğruluğunun kontrolünün yapılmadığı ve hatalı beyanların olma riskinin göz önünde bulundurulmadığı tespit edilmiştir. Oysa bankalarla yapılan protokolün eki olan ve işletmelerden alınan Taahhütname'nin 2'inci maddesinde yer alan; *“KOSGEB'e destek kapsamında verdiğimiz veya vereceğimiz tüm bilgi belgelerin doğru olduğunu, yanlış ve yanıltıcı bilgi içermediğini, söz konusu bilgi ve belgelerin gerçeğe aykırı olduğunun tespiti halinde hiçbir hukuki işleme gerek kalmadan KOSGEB tarafından sağlanan destek miktarını yasal faizi ile birlikte KOSGEB'e ödeyeceğimizi, ayrıca işbu Protokol kapsamında Banka'nıza vermiş olduğumuz tüm bilgi ve belgelerin talebi halinde KOSGEB ile paylaşılması hususunda muvafakat verdiğimizizi...”* hükmü gereğince yararlanıcıların sorumluluğu bulunmaktadır.

KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği'nin “Desteğin kullanımında ilgili mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde yapılacak işlemler” başlıklı 5'inci maddesinde; *“Desteklere ilişkin olarak; ilgili mevzuat hükümlerine aykırı kullanımların tespiti halinde yürürlükteki mevzuat dahilinde Kredi Faiz Desteği iptal edilerek işletmelerin ve girişimcilerin yeni destek başvuruları uyuşmazlık bitene kadar kabul edilmez. Bu takdirde destek verilmiş ise KOSGEB'in desteğe ilişkin kredi faiz alacağı yasal faizi ile birlikte KOSGEB tarafından hiçbir ihbar ve ihtar gerek kalmaksızın işletmelerden ve girişimcilerden tahsil edilir. Uyuşmazlık sona erdiğinde ve işletmenin ve girişimcinin müracaatı halinde yeni desteklerden yararlanma hakkı devam eder.”* hükümlerine yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, destek yararlanıcılarının hatalı beyanlarının tespiti halinde Kredi Faiz Desteği'nin iptali gerekmektedir.

15.000 işletmeden asil listeye giren 3.358 (% 22) işletmenin beyanlarının doğruluğu gerçek veriler üzerinden kontrol edilmiş olup bu beyanların yaklaşık % 65'inin hatalı olduğu yalnızca % 35'inin tam ve doğru olduğu görülmüştür. Hatalı beyanların önemli bir kısmının kredi faiz destek sıralamasını değiştirmeyecek etkide olduğu görülmüş olsa da, işletmelerin

yaklaşık % 20'sinin beyanı bu listeyi etkileyecek ve işletmeleri liste dışı bırakacak önemdedir. İşletmelerin önemli bir kısmı gerçek beyanları esas alındığında, hatalı beyana göre içinde yer aldığı ölçekten çıkmakta, dolayısıyla kredi alma hakkını kaybetmektedir. 15.000 işletmenin örneklenen % 22'sinde böylesine ciddi bir hata görülmesi kredi kullanacakların listesinin doğru tespit edilemediğinin kanıtıdır.

Aralık 2016 tarihi içinde yapılan denetim sonucunda elde edilen bu verilerin tüm detayları İstanbul KOSGEB müdürlükleriyle de paylaşılmıştır. Tespitlerin yapıldığı sırada ödemeler devam ettiğinden, kredi alamaması gereken ölçüde hatalı beyanda bulunan (ödeme yapılmamış) işletmelerle ilgili gerekli tedbirlerin alınması ve diğer müdürlüklerde de acilen bu beyan kontrollerinin yapılması için KOSGEB ile bilgi paylaşımında bulunulmuştur. Her ne kadar 2016 yılı içerisinde ödeme yapılan 288 işletmeden sadece 8 işletmenin hatalı beyanı kredi almayı engelleyecek ölçüde olsa da, bu nitelikli 2017 yılına sirayet eden ödeme sayısı ciddi boyuttadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; 15.000 asil ve 25.016 yedek işletmenin program tarafından belirlendiği, toplam 40.016 işletme için güvenlik soruşturmasının yapıldığı, bu kapsamda 3.140 işletmenin listelerden çıkarıldığı, güvenlik soruşturmasından sonra oluşan liste içerisinde, 24 Aralık 2016 21:00'a kadar Beyannamesi KOSGEB müdürlükleri tarafından onaylanmadığı için (1018 asil 2110 yedek) 3.128 işletmenin çıkarıldığı ayrıca listede bulunduğu halde, KOSGEB müdürlükleri tarafından "KOBİ Değildir" diye onaylanmış 100 İşletmenin listelerden çıkarıldığı, öte yandan kalan listelerde, kredi programına başvuru saatinde hazırlanmış beyanname verileri ve KOSGEB müdürlükleri tarafından onaylanmış beyanname verileri farklı olan (net satış hasılatı, çalışan gün sayısı, vergi numarası) 99 işletmenin listelerden çıkarıldığı listenin, çıkarılan işletmelerden sonra 15.000 asil + 18.549 yedek işletme (toplam 33.549 işletme) şeklinde oluştuğu ifade edilmiştir.

Yanlış beyanda buldukları ilgili müdürlükler tarafından tespit edilerek kredi faiz desteği süreci durdurulan işletmeler için 659 sayılı KHK ve 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu kapsamında işlem yapıldığı, beyana aykırı durumların tespiti halinde destek sürecinin durdurulduğu ve ödenen desteklerin geri alındığı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, kredi faiz destek sürecinde işlemleri müdürlükler tarafından durdurulan işletmelere de durdurulma tarihinden sonra destek ödemesinin yapılmadığı KOSGEB Sıfır

Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programına başvuran 244.980 işletmeden, başvurusu kabul edilen 15.000 işletme dışında kalanların yeni başvuru yapılmaksızın yeni programa dâhil edildiği, değerlendirme ve kontroller sonrası yaklaşık 530 bin işletme üzerinden uygulama devam edildiği, dolayısıyla zorunlu elemelerin dışında mağdur işletme bulunmadığı Kurum tarafından beyan edilmiştir.

Ayrıca Kurum cevap kısmında aynen; “Sayıştay raporundan, 2016 yılı denetim sürecinde henüz tamamlanmamış yürütülmekte olan destek süreciyle ilgili Sayıştay denetçisinin şifahi talimatları ile müdahale edildiği ve müdahale çerçevesinde İstanbul’daki müdürlüklerin uygulamaları durdurdukları öğrenilmiştir. Bu çerçevede, bir hükümet programı olarak uygulamaya alınan Kredi Faiz Destek Programının işleyişiyle ilgili Sayıştay denetçisinin müdahale etmesinin yetki ve sorumluluk sınırlarını aştığı düşünülmektedir.” denilmiştir.

Sonuç olarak Bu konuya ilişkin 14 ve 15 no’lu bulgularda yer alan ve buna paralel olarak Kurum cevabında da detaylı olarak anlatılmış olan destek sürecine ilişkin açıklamalara denecek bir husus olmamakla birlikte, işletme beyanlarının gerek duyulduğunda kontrol edildiğine yönelik açıklamalar 2016 yılında uygulamaya konan “KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı” uygulaması için söz konusu değildir. Yapılan denetimlerde, işletme beyanlarının ilgili kurum (GİB, SGK vb.) verileri ile gerek otomatik olarak sistem tarafından, gerek manuel olarak KOBİ Uzmanı/Uzman Yardımcısı personel tarafından kontrolünün yapılmadığı görülmüştür. Bunun yanında, desteklenmesine karar verilen firmaların beyanlarının kontrolüne yönelik herhangi bir düzenleme olmadığı gibi, bu Destek Programında bunu yapacak zaman da söz konusu olamamıştır.

Kurum verdiği cevapta, hedef kitle büyüklüğü, beklenti ve taleplere zamanında cevap verebilme, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik, devlet idaresindeki genel teamüller, KOBİ sınıflamasındaki üst sınır dikkate alınarak söz konusu verilerdeki hataların göz ardı edilebilir düzeyde olduğu vurgulansa da, bu destek uygulamasında tam tersi durumun varlığı görülmüştür. Bulguda bahsedildiği üzere, işletmelerin beyanlarının doğruluğunun kontrol edilebileceği birkaç belge mevzuat gerekçe gösterilerek talep edilmediğinden, uzmanlar tarafından gerekli kontroller yapılamamaktadır. Dolayısıyla, KOSGEB desteklerinden yararlanmanın temel şartı olan KOBİ olma vasfı

yalnızca işletmelerin beyanlarıyla belirlenmektedir. KOSGEB destek sürecindeki ödemelerde, işletmelerden çok detaylı bilgi ve belgeler talep edilirken, destek kapısını açan KOBİ olma vasfını kanıtlayacak birkaç belgenin istenmemesi ve kontrol edilmemesi işletmelerin destek kapsamında olup olmadıklarının tespiti açısından zafiyet yaratmıştır. Mevzuat gereği “beyan esastır” yaklaşımını esas alan bu kontrol zaafı Kurumu ciddi mali riskle karşı karşıya bırakmaktadır. Bu durum, bulgu konusu Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı’nda realize olmuş ve denetlenen işletmelerin beyanlarının önemli bir kısmının hatalı olduğu kanıtlanmıştır.

Açıklanması gereken bir diğer husus, bulguda bahsi geçen Destek Programının 2016 yılı denetimleri kapsamında Sayıştay tarafından denetlenip denetlenemeyeceğidir.

Kredi Faiz Destek Programının kamuoyuna duyurulması, uygulamaya yönelik KOSGEB İcra Komitesinin karar vermesi, kredi kullanımına yönelik kriterlerin ve bütçeleme yapılması, ilgili bankaların tespit edilerek protokol yapılması, işletmelerden kredi başvurularının alınması, başvuran işletmelerden kredi almaya hak kazananların belirlenmesi ve ilgililere tebliğ edilmesi gibi destek sürecinin temel aşamaları 2016 yılı Aralık ayı içerisinde tamamlanmış ve 31.12.2016 öncesinde 288 adet işletme bu destekten faydalanmıştır. KOSGEB’in verdiği cevapta da bu aşamaların geçilerek sürecin tamamlandığı anlaşılmaktadır.

Dolayısıyla, “KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi Faiz Desteği Programı”nın 2016 yılında KOSGEB tarafından gerçekleştirilen en önemli destek faaliyeti olması, konu ile kamuoyunun ve TBMM’nin yakından ilgilenmesi, kullanılan bütçe imkânının büyüklüğü ve sürecin taşıdığı riskler açısından bu destek sürecinin her aşaması detaylı olarak Sayıştay tarafından denetlenmiştir.

Bulgumuzda da belirtildiği üzere, denetim ekibimizce Aralık 2016 tarihi içinde yapılan denetim sonucunda belirlenen beyan hatalarının tüm detayları İstanbul KOSGEB müdürlüklerinin bilgisi dahilindedir. Tespitlerin yapıldığı sırada ödemeler devam ettiğinden, kredi almaması gereken ölçüde hatalı beyanda bulunan (ödeme yapılmamış) işletmelerle ilgili gerekli tedbirlerin alınması ve diğer müdürlüklerde de acilen bu beyan kontrollerinin yapılması için her düzeydeki KOSGEB yetkilisine konunun detayı ve önemi ifade edilmiştir.

Destek sürecindeki riskleri bertaraf etmek amacıyla, Denetim Ekibi tarafından yapılan bu iyi niyetli bilgilendirmelere rağmen, bulguda bahsedilen beyan hatalarının Türkiye genelinde tespitinin yapıldığına, hatalı beyana dayalı olarak verilen kredilerin mevzuat gereği ilgililerden tahsiline başlandığına ilişkin kurum cevabında herhangi bir açıklama bulunmamaktadır.

BULGU 11: Kredi Faiz Destek Sürecinin Kredi Kullanım Sonrasında Yeterli Düzeyde İzlenmemesi

KOSGEB, diğer destek unsurları yanında KOBİ'lerin uygun koşul ve vadelerde banka kredilerine erişebilmelerini sağlamak amacıyla geliştirdiği Kredi Faiz Destek Programlarıyla KOBİ'lerin bankalardan aldıkları işletme, yatırım, ihracat kredileri için faiz desteği sağlamaktadır. KOSGEB tarafından; KOBİ'lere uygun koşullarda temin edilen bu desteğin temel amacı, KOBİ'lerin üretim, kalite ve standartlarını artırmak, finansman sorunlarının çözümüne destek olmak, istihdam oluşturmalarına ve uluslararası düzeyde rekabet etmelerine katkı sağlamaktır.

Bu amaçla KOSGEB tarafından her yıl KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği kapsamında çeşitli destekler verilmektedir.

KOSGEB'in 2003 yılından itibaren sağladığı finansal destekler, Türkiye'de faaliyette bulunan kamu bankaları, özel bankalar, katılım bankaları ile yapılan protokollerle KOBİ'lere kullanılacak kredilerin faiz/kar payı, komisyon vb. giderlerinin program türüne göre kısmen ya da tamamen KOSGEB tarafından karşılanması şeklinde sürdürülmektedir.

Bu süreçte protokol yapılan bankalarca kullanılan kredinin faizi KOSGEB tarafından peşin olarak bankalara yatırılmaktadır. Kullanılan kredinin miktarı, geri ödemesiz dönem süresi, geri ödemenin hangi sürede gerçekleşeceği gibi hususlar uygulamaya konulan kredi faiz destek türüne göre değişebilmektedir.

2016 yılında başlatılan KOSGEB Sıfır Faizli İşletme Kredisi'ne ilişkin bankalarla yapılan protokollerde, işletmelere kullanılacak kredinin izlenmesi, bilgilendirilmesi ve denetimi işlemlerinin yerine getirilmesinden KOSGEB sorumlu tutulmuştur. Protokollerde bankaların sorumlulukları da detaylı olarak belirlenmiştir. Bankaların bu sorumluluklarını destek sürecinin sonuna kadar yerine getirip getirmediğinin de KOSGEB tarafından takip

edilmesi gerekir.

Kredi faiz destek süreçlerine yönelik yapılan denetimler neticesinde, bankalarca kullanılan kredilerin faiz ödemesi KOSGEB tarafından gerçekleştirildikten sonra gerekli izlemelerin yapılmadığı görülmüştür. Oysa kredi kullandırım şartlarına uygun olarak bankalar KOSGEB'e faiz maliyeti çıkarmakta ve en uygun maliyet dikkate alınarak bankalarla protokol yapılarak ödemeler gerçekleştirilmektedir. Bankaya peşin olarak ödenen faiz tutarı protokolda belirtilen kredi miktarı ve geri ödeme takvimine göre belirlenmektedir. Bazen çeşitli sebeple kredi kullanan işletme, kredisini vade tarihini beklemeden kapatabilmekte ya da çeşitli sebeplerden dolayı bankalar tarafından kredi geri çağrılabilir. Bu durumda KOSGEB'in ödemesi gereken faiz tutarı azalmakta, peşin ödenen faiz tutarı ile alınması gereken faiz tutarı arasındaki farkın ilgili bankadan talep edilmesi gerekmektedir.

Bankalarla yapılan protokol gereğince SGK ve/veya vergi borcu bulunan işletmelerin borçları kredi tutarından düşülerek kalan bakiye işletmelere ödenmektedir. SGK ve/veya vergi borcu kesintilerinin ise banka tarafından ilgili kuruma yatırılması gerekmektedir. Protokollerdeki bu hüküm gereğince bankaların bu sorumluluğu yerine getirip getirmediğinin de takibi gerekmektedir.

Bankaların bu yükümlülükleri protokollerle belirlenmiş olsa da, bu sorumluluğu yalnızca bankadan beklemek doğru bir yaklaşım değildir. Bu nedenle, mali risk oluşmaması için kredi geri ödemeleri tamamlanıncaya kadar tüm sürecinin KOSGEB tarafından etkin şekilde izlenmesi gerekir.

Kamu idaresi cevabında özetle; KOSGEB Kredi Faiz Desteği uygulamalarında, uygulamaya esas iş ve işlemlerin, 2004/7131 ve 2008/13524 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları doğrultusunda, İdare Başkanlığı ve Bankalar arasında imzalanan protokollerle belirlenmekte olduğu, anılan Bakanlar Kurulu Kararları gereği kullanılan kredilerin takibi ve tahsil sorumluluğunun bankaya ait olduğu, işletmelerin kullanmış oldukları kredilere ilişkin erken kapama ya da temerrüde düşme durumlarında; KOSGEB tarafından kredi kullandırım esnasında ödenen faiz tutarının iadesine ilişkin yapılacak iş ve işlemlerin protokollerde belirlendiği, ilgili hesaplardan da takip edildiği belirtilmiştir.

Ayrıca, kredi kullandırım esnasında, işletmelerden Vergi Dairesi'ne ve Sosyal

Güvenlik Kurumu'na olan borçlarına ilişkin belge talep edildiği ve kredi başvurusunda bulunan işletmenin gerek gecikmiş vergi borcunun gerek ise Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'na gecikmiş borcunun veya her ikisinin de bulunması halinde, Vergi Dairesi'nden alınmış vergi borcunun tutarını gösteren belge ile SGK'dan alınmış borcunun tutarını gösteren belgeye ilişkin mahsuplaşma talebi işletmeden alınarak SGK ve/veya vergi borcuna mahsuben azami KOSGEB tarafından ödenen faiz/kar payı desteği kadar tutarın banka tarafından işletmeye kullanılacak kredi tutarından düşülerek, ilgili kuruma ödendiği ve söz konusu iş ve işlemlerin bankaların sorumluluğunda olduğu ve KOSGEB Kredi Faiz Desteği uygulamalarının on-line yazılım sistemi üzerinden yürütüldüğü, bahse konu durumun ilgili bankalar tarafından yazılım sistemine işlendiği ve programların tamamlanmasından sonra da kontrol edildiği, daha etkin izleme için de çalışmalar yapıldığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Kredi Faiz Desteği uygulamasında bankalarla yapılan protokol gereğince kullanılan kredilerin takibi ve tahsil sorumluluğunun bankaya ait olduğu ve KOSGEB tarafından kredi kullandırım esnasında ödenen faiz tutarının iadesinin ilgili hesaplarda takip edildiği belirtilmişse de; protokol yapılan bankalarca kullanılan kredinin faizi KOSGEB tarafından peşin olarak bankalara ödenmekte ve bankalarca kullanılan kredilerin faiz ödemesi KOSGEB tarafından gerçekleştirildikten sonra gerekli izlemeler yapılmamaktadır. Kamu idaresince bu izleme sorumluluğunun protokollerle bankalarda olduğuna vurgu yapılmış olsa da bankaların protokol hükümlerine uygun davranıp davranmadıklarının süreç boyunca izlenmesi KOSGEB'in yükümlülüğündedir.

Bankaya peşin olarak ödenen faiz tutarı, protokolde belirtilen kredi miktarı ve geri ödeme takvimine göre belirlenmektedir. Bazen kredi kullanan işletme, kredisini vade tarihini beklemeden kapatabilmekte ya da çeşitli sebeplerden dolayı bankalar tarafından kredi geri çağrılabilir. Bu durumda KOSGEB'in ödemesi gereken faiz tutarı azalmakta, peşin ödenen faiz tutarı ile alınması gereken faiz tutarı arasındaki farkın ilgili bankadan talep edilmesi gerekmektedir.

Bankalar ticari esaslara göre faaliyette bulunmakta ve kar amacı gütmektedir. Bu itibarla gerek SGK ve/veya vergi borcu kesintilerinin bankalar tarafından ilgili kamu kurumlarına yatırılmasının, gerekse vadesinden önce geri çağrılan yada tahsil edilen kredi desteklerine ilişkin peşin ödenmiş olan faiz bedellerinin KOSGEB'e geri ödenmesinin takibi

gerekmektedir.

KOSGEB, sınırlı olan kamu kaynakları ile KOBİ'lere destek sağlamaktadır. Bankaların bu yükümlülükleri protokollerle belirlenmiş olsa da, bu sorumluluğu yalnızca bankadan beklemek doğru bir yaklaşım değildir. Bu nedenle, mali risk oluşmaması için kredi geri ödemeleri tamamlanıncaya kadar tüm sürecinin KOSGEB tarafından etkin şekilde izlenmesi gerekir.

BULGU 12: KOSGEB Kredi Faiz Destek Sürecinde Yaşanacak Uygunsuzluk Durumlarını İçeren Detaylı Bir Düzenleme Olmaması

İşletmeler, girişimciler, meslek kuruluşları, işletici kuruluşlar ve hizmet sağlayıcıların destekleme mevzuatına, sözleşme, protokol ve taahhütname hükümleri ile ceza mevzuatına aykırı durumlarının tespiti durumunda yapılacak işlemler detaylı olarak KOSGEB Uygunsuzluk Yönergesi'nde belirlenmiştir. Bu Yönerge destek sürecinde oluşması muhtemel uygunsuzluk durumlarında yapılacak idari ve hukuki düzenlemeleri içermektedir. Yönerge'de "uygunsuzluk" durumu "giderilmesi mümkün olmayan uygunsuzluk" ve "giderilmesi mümkün olan uygunsuzluk" olarak ele alınmış ve hangi durumda nasıl bir süreç izleneceğini detaylı şekilde düzenlenmiştir.

Ancak, KOSGEB Uygunsuzluk Yönergesi KOSGEB Destek Programları Yönetmeliği'ne istinaden verilen desteklerle sınırlı hazırlanmıştır. Oysa bu Yönetmelik kapsamında olmayan ancak KOSGEB tarafından verilen "kredi faiz destekleri" de mevcuttur.

Kredi faiz destek sürecinin amaç ve işleyişi diğer destek programlarından farklı olduğu için ayrı bir yönetmelik içinde düzenlenmiş olsa da, bu destek türünde de gerek yararlanıcı gerekse ilgili bankadan kaynaklı çeşitli uygunsuzluk durumları oluşabilecektir.

KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde, uygunsuzluk durumu niteliğindeki işlemler aşağıdaki şekilde yer almıştır:

"(1) Desteklere ilişkin olarak; ilgili mevzuat hükümlerine aykırı kullanımların tespiti halinde yürürlükteki mevzuat dahilinde Kredi Faiz Desteği iptal edilerek işletmelerin ve girişimcilerin yeni destek başvuruları uyuşmazlık bitene kadar kabul edilmez. Bu takdirde destek verilmiş ise KOSGEB'in desteğe ilişkin kredi faiz alacağı yasal faizi ile birlikte

KOSGEB tarafından hiçbir ihbar ve ihtara gerek kalmaksızın işletmelerden ve girişimcilerden tahsil edilir. Uyuşmazlık sona erdiğinde ve işletmenin ve girişimcinin müracaatı halinde yeni desteklerden yararlanma hakkı devam eder.

(2) Borcun vadesinde ödenmemesi durumundaki haller, bankalarla yapılacak protokollerle düzenlenir.”

Her ne kadar KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde desteğin kullanımında ilgili mevzuata aykırılık tespit edilmesi halinde yapılacak işlemler düzenlenmiş olsa da, bu düzenleme olası uygunsuzluk durumları ve süreç yönetimi açısından yeterli değildir. Oysa diğer destek programları için düzenlenen Uygunluk Yönergesi'nde uygunsuzluğun nasıl tespit edileceği, bu konudaki yetki kullanımının nasıl olduğu, gerçekleştirilecek işlemlerin neleri kapsadığı, muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı, uygunsuzluk ve uyuşmazlıktan doğan alacakların tebliği, takibi ve taksitlendirilmesinin nasıl olacağı, alacağı uygulanacak faize ilişkin uygulamalar, hangi durumlarda ve nasıl hukuki işlem başlatılacağı, uygunsuzluk durumunun nasıl ortadan kalkacağı ve ne tür işlemler yapılacağı gibi hususlar detaylı olarak düzenlenmiştir.

Kredi faiz destek sürecinde yaşanabilecek olası uygunsuzluk durumlarının tespit edilerek, izlenecek idari ve hukuki sürece yönelik tüm düzenlemelerin Uygunluk Yönergesi kapsamında ele alınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; KOSGEB Kredi Faiz Destek süreçlerinde yaşanacak uygunsuzluk durumlarına ait süreçlerin KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği madde 5'de düzenlendiği, KOSGEB Kredi Faiz Desteklerinden faydalanan işletmelerden taahhütname alındığı, destek sürecinde uyuşmazlık yaşanan işletmeler ile ilgili 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve 659 sayılı KHK kapsamında işlem yapıldığı ve işletmelerin sulhe davet edildiği, bu durumu kabul etmeyen işletmeler ile ilgili de hukuki işlem başlatıldığı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında KOSGEB Kredi Faiz Destek süreçlerinde yaşanacak uygunsuzluk durumlarına ait süreçlerin KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği'nin 5'inci maddesinde düzenlendiği, KOSGEB Kredi Faiz Desteklerinden faydalanan işletmelerden taahhütname alındığı, destek sürecinde uyuşmazlık yaşanan işletmeler ile ilgili

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu ve 659 sayılı KHK kapsamında işlem yapıldığı ve işletmeler sulhe davet edildiği, bu durumu kabul etmeyen işletmeler ile ilgili de hukuki işlem başlatıldığı ifade edilmişse de, KOSGEB KOBİ Kredi Faiz Desteği Yönetmeliği'nin 5'inci maddesi olası uygunsuzluk durumları ve süreç yönetimi açısından yeterli değildir. Diğer destek programları için Uygunsuzluk Yönergesi düzenlenmiştir. Uygunsuzluk Yönergesi'nde uygunsuzluğun nasıl tespit edileceği, bu konudaki yetki kullanımının nasıl olduğu, gerçekleştirilecek işlemlerin neleri kapsadığı, muhasebe kayıtlarına nasıl alınacağı, uygunsuzluk ve uyuşmazlıktan doğan alacakların tebliği, takibi ve taksitlendirilmesinin nasıl olacağı, alacağa uygulanacak faize ilişkin uygulamalar, hangi durumlarda ve nasıl hukuki işlem başlatılacağı, uygunsuzluk durumunun nasıl ortadan kalkacağı ve ne tür işlemler yapılacağı gibi hususlar detaylı olarak düzenlenmiştir.

Kredi faiz destek sürecinde yaşanabilecek olası uygunsuzluk durumlarının tespit edilerek, izlenecek idari ve hukuki sürece yönelik tüm düzenlemeler Uygunsuzluk Yönergesi kapsamında ele alınmalıdır.

BULGU 13: Girişimcilik Destek Programı Çerçevesinde Verilen Yeni Girişimci Desteğinde Önceliklendirmenin Yapılmaması

Girişimcilik Destek Programı çerçevesinde KOSGEB tarafından gerekli şartları sağlayan yeni girişimcilere destek verilmektedir. Bu destek programının amacı, ekonomik kalkınma ve istihdam sorunlarının çözümünün temel faktörü olan girişimciliğin desteklenmesi, yaygınlaştırılması ve başarılı işletmelerin kurulmasını sağlamaktır.

Destek başvurusu, KOSGEB birimi tarafından bilgi, belge ve şekil yönünden değerlendirildikten sonra, girişimcinin hazırlamış olduğu iş planı Kurul'a sunulmakta ve Kurul'ca başvuru değerlendirilerek sonuçlandırılmaktadır.

Girişimcilik destek başvurularına ilişkin Kurul kararları incelendiğinde, başvuruların gerekli önceliklendirme kriterlerine uygun olarak yeterince değerlendirilmediği anlaşılmaktadır. Destek programının yürürlüğe girdiği tarihten 31.12.2016 tarihine kadar sistem üzerinden kurullara yapılan destek başvurularının 42.350 adedinin desteklenmesine, 458 adedinin ise reddedilmesine karar verilmiştir. 2016 yılında ise kurullara yapılan girişimci desteği başvurusunun 15.106 adedi kabul edilmiş, 147 adedi (yaklaşık % 1) ise reddedilmiştir.

Görüldüğü üzere yeni girişimci başvurularının ret sayısı son derece sınırlı olup başvuruların neredeyse tamamına yakını onaylanmıştır. Bu oranlardan da anlaşılacağı üzere KOSGEB tarafından yeni girişimci desteği konusunda herhangi bir önceliklendirme yapılmamakta, neredeyse başvuran ve şekli şartları sağlayan girişimcilerin tamamına destek verilmektedir.

Önceki yıl denetim raporlarında bu hususa detaylı olarak yer verilmesine ve kurumca bu önceliklendirmenin yapılması konusunda KOSGEB müdürlüklerine yazı yazılmış olmasına rağmen, bu konuda yeterli gelişme sağlanmadığı görülmüştür. Olumlu gelişmenin tersine önceliklendirmenin yapılması gerektiğine dair destek mevzuatı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Oysa önceden Girişimcilik Destek Programı'nda ve bu programı düzenleyen Uygulama Esaslarında önceliklendirme hususu; “...*Yeni Girişimci Desteği Değerlendirme ve Karar Kurulu'nda, bütçe imkânları dikkate alınarak, yenilikçi, yeni teknik ve teknoloji kullanabilecek, katma değeri yüksek veya ihraç edilebilecek ürün veya hizmet üretebilecek işletmeler, imalat sektöründe kurulan işletmeler ile mesleki ve teknik eğitim mezunu ve mesleki yeterlilik belgesine sahip olanları istihdam eden işletmelerin başvuruları öncelikli olarak değerlendirilir.*” şeklinde yer almıştır.

Tüm bu gelişmelere rağmen, Girişimcilik Destek Programı ile programın detayını içeren Uygulama Esaslarında önceliklendirmenin yapılmasını sağlayacak hukuki zemin bulunmaktadır.

Girişimcilik Destek Programı'nın 23'üncü maddesinde; “*Programın uygulanmasında ve program kapsamında verilecek desteklerde Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve Yıllık Programlarda belirlenen hedefler ile strateji dokümanlardaki öncelikler doğrultusunda; bölgesel, sektörel ve ölçekselsel kriterler ile özel hedef grupları dikkate alınarak programda belirlenen destek üst limit ve oranlarını geçmemek üzere Başkanlık tarafından uygulama özelinde yeni limit ve oranlar belirlenebilir, destek unsurları kısıtlanabilir. Bu uygulamalar dönemsel veya çağrı esaslı olarak yapılabilir.*” hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıda belirtilen strateji dokümanlarındaki önceliklendirmeler doğrultusunda destek kararı verildiği takdirde, girişimcilik desteğinden beklenen amaçlar daha etkin şekilde gerçekleşebilir ve ekonomiye katkı sağlama gücü yüksek işletmelerin yaratılmasına destek olunabilir. Kaldı ki KOSGEB, KOBİ'leri desteklemek açısından son derece sınırlı bütçe imkânlarına sahip bir kurumdur ve bu durum önceliklendirmeyi ve seçiciliği zorunlu

kılmaktadır.

Ancak önceliklendirmenin KOSGEB tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin yeterli düzenleme bulunmadığından, KOSGEB kurulları destek başvuruları sırasında önceliklendirme yapamamaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi için uygulama esaslarında gerekli düzenlemelerin yapılması uygun olacaktır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Girişimcilerin iş kurma, iş imkânları yaratma potansiyeli ve buna yönelik beklentilerinin analiz edilmesi ve girişimcilik konusundaki eğilimlerinin saptanmasının politika yapıcılar için büyük önem taşıdığı bu kapsamda, KOSGEB tarafından da Küresel Girişimcilik Endeksi (GEM) çalışmalarına düzenli olarak katılım sağlandığı, Küresel Girişimcilik Endeksi (GEM)'nin dünyada girişimcilikle ilgili uzun süreli veri toplayan en önemli araştırma projesi olduğu, Türkiye'nin, 2009 yılı hariç, 2006 yılından beri GEM projesine katılmakta olduğu, söz konusu çalışmanın 2016 yılı Türkiye raporuna göre; Türkiye'de girişimciliği bir kariyer seçeneği olarak düşünen kişilerin yetişkin nüfus içindeki payının % 81,1 olduğu, girişimciliği bir kariyer seçeneği olarak görmek konusunda Türkiye'nin 62 ekonomi arasında 7'nci sırada yer aldığı, tüm bu analizlerden yola çıkarak ve ekonomide canlılığı arttırmak, sürdürülebilir yeni işlerin kurulmasını sağlamak amacıyla, mevzuatta atıfta bulunulan Madde 28 hükmü kapsamındaki önceliklendirmeye yönelik bir kısıtlamanın makroekonomik politikalar uyarınca kullanılmadığı ifade edilmiştir.

Ayrıca bulguda yer alan husus kapsamında Girişimcilik Destek Programının uygulanmasına devam edilerek, öncelikli girişim alanlarında (imalat, ileri teknoloji, yenilikçilik) ilave destek modelleri geliştirileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Girişimcilik Destek Programının uygulanmasına devam edilerek, öncelikli girişim alanlarında (imalat, ileri teknoloji, yenilikçilik) ilave destek modelleri geliştirileceği belirtilerek bulgu içerisindeki tespitlerden biri olan strateji dokümanlarındaki önceliklendirmeler doğrultusunda destek kararı verilmesi ve bu doğrultuda girişimcilik desteğinden beklenen amaçların daha etkin şekilde gerçekleşebilir olması hususuna iştirak edilmiştir. Ancak bulgumuzda da belirtildiği üzere; önceliklendirmenin KOSGEB tarafından nasıl uygulanacağına ilişkin yeterli düzenleme bulunmadığından KOSGEB kurulları gerekli destek başvuruları sırasında önceliklendirme yapamamaktadır. Bu ihtiyacın giderilmesi için Uygulama Esaslarında gerekli düzenlemeler

yapılmalıdır.

2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus bulgu konusu yapılarak TBMM'nin bilgisine sunulmuş 2015 yılında Sayıştay Denetim Raporunu "İzlenecek Hususlar" bölümünde yer almış ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

BULGU 14: KOSGEB Yeni Girişimci Kurul Yapısındaki Değişikliğin Mali Risk Oluşturması

KOSGEB destekleri ile ilgili temel kararlar illerde teşkilatlı KOSGEB müdürlükleri nezdinde oluşturulan kurullar (Değerlendirme ve Karar Kurulları) tarafından karara bağlanmaktadır. Her destek programını düzenleyen uygulama esaslarında bu kurulların kimlerden oluşacağı belirtilmiştir.

Yapılan proje başvurularının değerlendirilmesi, desteklenip desteklenmeyeceği, desteklenecekse hangi kalemlerin ne tutarda destekleneceği gibi hususlarla, oluşacak uygunsuzluk durumu ve sonlandırmalarla ilgili verilecek kararlar KOSGEB kurullarının yetki alanındadır.

Dolayısıyla, KOSGEB kurulları tarafından kamu kaynağının kullanımına izin verilmek suretiyle destek süreci başlamakta ve uygun görülen destek kalemleri için KOSGEB tarafından ödeme yapılmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında Kurul, destek sürecinin en başından itibaren kamu kaynaklarının kullanımı konusunda karar merci konumunda olup, stratejik öneme sahiptir. Bu özelliği itibarıyla Kurul'un 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* hükmüne göre ilgililerin hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Yeni Girişimci Kurulu 09.07.2010 tarih ve 9717 sayılı "olur" ile ilk yürürlüğe alınan Uygulama Esaslarında şu şekilde düzenlenmiş ve 2016 yılına kadar uygulanmıştır:

“MADDE 17- (2) Kurul üye sayısı 3 (üç) kişidir. Kurul Başkanı ilgili Hizmet Merkezi Müdürü olmak üzere diğer üyeler Müdür/Başkanlık Müşaviri düzeyinde olmak üzere Başkanlık tarafından belirlenir...”

26.10.2016 tarih ve 13291 sayılı Başkanlık Makamı oluru ile Uygulama Esasları aşağıdaki şekilde değiştirilerek kurul yapısında köklü bir değişikliğe gidilmiştir:

“MADDE 17- (2) Kurul üye sayısı 3 (üç) kişidir. Kurul; Kurul Başkanı ilgili Uygulama Birimi Müdürü ve diğer üyeler en az KOBİ Uzman Yardımcısı ve/veya Bağımsız Değerlendiricilerden olmak üzere Uygulama Birimi tarafından oluşturulur...”

Görüldüğü üzere, 2010 yılından itibaren 3 kişilik kurullarda eski adıyla Hizmet Merkezi Müdürü ile Müdür/Başkanlık Müşaviri görev alırken 2016 yılında bu uygulamadan vazgeçilerek kurullarda görev yapan diğer müdür ve başkanlık müşavirleri kuruldan çıkartılmıştır. Bu kişilerin yerine ise kurullarda KOBİ uzmanı ya da KOBİ uzman yardımcısı yer almıştır. Her ne kadar Usul Esaslar'da kurullarda Bağımsız Değerlendiricilerin de görev alabileceğinden bahsedilse de bu yapı uygulamaya konulmamıştır.

Kurullar, ilgili KOSGEB müdürlüğünün destek taleplerini karara bağlayan organlar olduğundan, bu yapının sağlıklı karar verecek şekilde oluşturulması önem kazanmaktadır. Önceki uygulamada aynı zamanda Kurul Başkanı olan ilgili KOSGEB müdürü dışında başka bir KOSGEB müdürü ya da KOSGEB'e bağlı müşavir görev aldığından daha sağlıklı karar verebilmek için gerekli ortam bulunmaktaydı. Aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan tecrübeli ve yetkin kişilerden oluşan bu kurul yapısı yerine yeni değişiklikle ilgili Müdür ve ona bağlı olarak çalışan Uzman/Uzman Yardımcılarından oluşan kurul yapısı tercih edilmiştir. Her ne kadar bu tercihin gerekçesi olarak artan girişimci destek talebi nedeniyle kolay toplantı yapabilme ve kurul üyelerinin cari giderlerini azaltma gösterilse de bu değişiklik beraberinde mali risk getirmektedir.

Bir müdürün başkanlığında toplanan kurulda görev alan ve müdüre hiyerarşik olarak bağlı bulunan kişilerin alınacak karara katkısı sınırlı olacaktır. Kurullarda sağlıklı değerlendirme yapılabilmesi için üyelerin özgürce katkı sağlayabileceği bir ortamın olması gerekir. Hele ki kurullarda Uzman Yardımcılarının dahi görevlendirilebilmesi kurulun alacağı kararlar açısından risk oluşturmaktadır. Daha tezini vererek yeterlilik sınavını başarmamış, halen bir uzman gözetimi altında çalışan, tecrübesiz kişilerin kurulda görev alarak kamu

kaynağının kullanımı konusunda yetki kullanması son derece sakıncalı bir gelişmedir. Ayrıca KOBİ Uzmanları Yönetmeliği'nin Uzman Yardımcılarının Görev, Yetki ve Sorumluluklarını düzenleyen hükümlerine bakıldığında da kendilerine bu tarz görev verilemeyeceği görülecektir.

Henüz uygulaması yapılmamakla birlikte Uygulama Esaslarına göre Kurul; Uygulama Biriminde toplanabileceği gibi, Uygulama Birimi koordinasyonunda telekonferans, video konferans gibi elektronik iletişim araçlarını kullanarak da toplanabilecektir. Bu imkan varken kurul yapısının bu şekilde değiştirilmesi kamu kaynaklarının kullanımına esas kararların sağlığı açısından risk oluşturmaktadır.

Uzman/Uzman Yardımcıları girişimcilere eğitim verebilmekte, onların başvuruları konusunda ön değerlendirme yapmakta, yer yer doğru uygulama konusunda danışmanlık yapmakta, destek kararı sonrası ise uygulama, ödeme ve izleme işlemlerini yerine getirmektedir. Tüm bu görevlerin tek elde toplanması iç kontrol açısından da doğru bir yaklaşım değildir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 26/10/2016 tarih ve 13291 sayılı OLUR kapsamında KOSGEB Yeni Girişimci Desteği kurul yapısında yapılan düzenlemenin, KOSGEB Yeni Girişimci Desteğinin üst limitlerinin artırılmış olması ve işletme kurmadan girişimcilerin başvuru yapabilmesine olanak sağlanmasını müteakip artan iş hacmi nedeniyle gerçekleştirildiği, bu kapsamda yeni Girişimci Desteği Değerlendirme ve Karar Kurulları kapsamında 2015 yılında Türkiye genelinde 8.637 adet Kurul Kararı alınmışken, bu rakamın 2016 yılında 14.354 olarak gerçekleştiği ve yeni girişimci desteğine yapılan başvuru sayısının 2015 yılına göre yaklaşık % 70 oranında arttığı, bu artışın 2017 ve sonraki yıllarda daha da büyük bir ivme kazanacağı, önceki Kurul yapısı gereği bir uygulama biriminin müdürünün çevre illerdeki Girişimcilik Kurullarında üye olarak görevlendirilmekte olduğu ve bu durumun hem Kurulların teşkilini güçlendirdiği hem de başvuru sayısına bağlı olarak yıl içerisinde çok fazla sayıda Kurul oluşturulduğundan, uygulama birimi müdürlerinin yıllık mesailerinin önemli bir kısmını, hatta çoğunu diğer müdürlüklerde geçirmelerine neden olduğunu, mevcut durumda ise her müdürün kendi uygulama birimindeki Kurullardan sorumlu olacağını (Kurul Başkanı), diğer 2 üyenin aynı uygulama birimindeki Uzman/Uzman Yardımcıları arasından seçilebileceğini,

yalnızca gerekli durumlarda diğer uygulama birimlerinden personel talep edileceği bu sayede artan başvuru sayısı karşısında daha hızlı bir şekilde Kurul oluşumu sağlanacağı ve Uzman/Uzman Yardımcısı personelin proje/iş planı değerlendirme ve karar/sorumluluk alma konularında gelişmeleri teşvik edilmiş olacağı ifade edilmiştir.

Bununla birlikte ilgili mevzuat hükmü “*diğer üyeler en az KOBİ Uzman Yardımcısı ve/veya Bağımsız Değerlendiricilerden olmak üzere...*” ifadesinin Kurul’a müdürlerin ve müşavirlerin katılım sağlamasını engelleyici bir yapıda değil, esnek olduğunu ayrıca KOBİ Uzmanının ve birim yöneticisinin kurula ihtiyaç duymadan destek talebini onaylayabildiği (Genel Destek Programı) dikkate alınarak söz konusu destek programında gerekli düzenlemenin yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yeni girişimci desteğinin üst limitlerinin artırılmış olması ve işletme kurmadan girişimcilerin başvuru yapabilmesine olanak sağlanmasını müteakip artan iş hacmi nedeniyle yeni girişimci desteği kurul yapısında değişiklik gerçekleştirildiği ifade edilmişse de, bir müdürün başkanlığında toplanan kurulda görev alan ve müdüre hiyerarşik olarak bağlı bulunan kişilerin alınacak karara katkısı sınırlı olacaktır. Kurullar, destek taleplerini karara bağlayan organlar olduğundan, bu yapının sağlıklı karar verecek şekilde oluşturulması önemlidir. Kurullarda sağlıklı değerlendirme yapılabilmesi için üyelerin özgürce katkı sağlayabileceği bir ortamın olması gerekir.

KOBİ Uzmanları Yönetmeliği’nin Uzman Yardımcılarının Görev, Yetki ve Sorumluluklarını düzenleyen hükümleri uyarınca uzman yardımcılarının kurullarda görev alması mümkün olmadığı gibi alacakları kararlar da mali risk içerecektir.

BULGU 15: Ar-Ge ve İnovasyon Desteği ile Endüstriyel Uygulama Destek Kurullarının Ayrı Teşkil Edilmemesi

KOSGEB tarafından verilen desteklerden birisi Araştırma-Geliştirme ve İnovasyon Desteği iken bir diğeri Endüstriyel Uygulama Desteği’dir. Her iki destek türü de aynı program (Araştırma-Geliştirme, İnovasyon Programı ve Endüstriyel Uygulama Programı) ve aynı Uygulama Esasları’nda düzenlenmiş olsa da birbirinden oldukça farklı özellikler taşımakta olup, biri diğeri’nin devamı niteliğindedir.

Ar-Ge ve İnovasyon Programı'nın kapsamı; bilim ve teknolojiye dayalı yeni fikir ve buluşlara sahip küçük ve orta ölçekli işletmeler ile girişimcilerin geliştirilmesi, yeni ürün, yeni süreç, bilgi ve/veya hizmet üretilmesi konularında yürütülen projelerin KOSGEB tarafından desteklenmesidir.

Endüstriyel Uygulama Programı'nın kapsamı ise; yeni bir ürün/hizmetin; üretilmesi, kalitesinin artırılması, maliyet düşürücü nitelikte yeni tekniklerin uygulamaya alınması, ürün veya süreçlerinin pazara uygun biçimde ticarileştirilmesi amacıyla hazırlanan projelerin KOSGEB tarafından desteklenmesidir.

Ar-Ge ve İnovasyon Programı temel olarak yeni bir prototip üretme hedefli iken Endüstriyel Uygulama Programı Ar-Ge ve/veya İnovasyon sonucunda üretilmiş ürünün seri üretimi, pazarlaması ve ticarileşmesi ile ilgilidir.

Her iki destek türünün detaylarının düzenlendiği Araştırma-Geliştirme, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı Uygulama Esasları'nın 6'ncı maddesine göre, Araştırma-Geliştirme, İnovasyon desteğinden yararlanmak isteyenler KOSGEB müdürlüğüne başvuru yapmakta ve Ar-Ge, İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama Projeleri Değerlendirme ve Karar Kurulu tarafından yapılan başvuru değerlendirilerek karara bağlanmaktadır. Bu değerlendirme sonucunda Kurulca;

- Proje kabul edilir,
- Proje reddedilir,
- Proje konusu ile ilgili üniversite öğretim elemanından görüş talep edebilir, gelen görüşe göre proje kabul veya ret edilir,
- Yeniden değerlendirme yapmak üzere başvuru sahibinden revizyon istenebilir. Yapılan revizyona göre proje kabul veya ret edilir.

Ar-Ge, İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama Projeleri Değerlendirme ve Karar Kurulu sadece desteğin başlangıç aşamasında sürece dahil olmamakta; projenin revizyonu, başarılı/başarısız tamamlanması veya dönemsel izleme raporu doğrultusunda projenin sonlandırılması kararlarında olduğu gibi tüm süreç içerisinde belirleyici konumda bulunmaktadır. Söz konusu Kurul'un oluşumu ve çalışma süreçleri Uygulama Esasları'nın 23'üncü maddesinde düzenlenmiştir.

Buna göre;

“(1) Ar-Ge ve İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama projelerini değerlendirmek ve karar almak üzere Uygulama Biriminde Kurul oluşturulur. Aynı Uygulama Biriminde birden fazla Kurul oluşturulabilir.

(2) Uygulama Birimi, Kurulun KOSGEB dışından olan üyelerini belirlemek için protokole taraf üniversiteler ve/veya kurum/kuruluşlardan, yapılan işbirliği kapsamında Kurulda görev alabilecek üyelerin listesini, Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı Üye Bilgi Formu ile talep eder. Üniversiteler tarafından gönderilen üye listesi, üniversitenin KOSGEB tarafından belirlenen akademik birimlerinden en az 2 öğretim elemanına ait bilgileri ihtiva eder.

(3) Kurul’da değerlendirilecek projelerin özelliğine göre ilgili Uygulama Birimi tarafından yukarıda belirtilen listeden belirlenecek üyeler ve Başkanlık tarafından görevlendirilen KOSGEB üyelerinin katılımı ile Kurul oluşturulur.

...

(6) Kurul üye sayısı 6 (altı) kişidir. Kurul Başkanı, üniversiteler ve/veya kurum/kuruluşlar ile yapılan işbirliği kapsamında taraflarla imzalanan protokolde belirlenir.

...

(7) Kurul, biri üniversiteden olmak üzere en az 4 (dört) üyenin katılımı ile toplanır. Projenin kabul ya da reddine ilişkin kararlar puanlama yöntemiyle ekte yer alan Kurul Proje Değerlendirme Formu kullanılarak yapılır. Karar verilecek diğer hususlar için oy çokluğu aranır. Oyların eşitliği durumunda ise Kurul başkanının oyu 2 (iki) oy sayılır.”

Kurul’un projenin kabul edilmesi kararı ile birlikte, kamu kaynağının kullanımına izin verilerek destek süreci başlamakta ve uygun görülen destek kalemleri için KOSGEB tarafından ödeme yapılmaktadır.

Kurul destek sürecinin en başından itibaren kamu kaynaklarının kullanımı konusunda karar merci konumunda olduğundan KOSGEB açısından stratejik öneme sahiptir. Sağlıklı bir destek ödemesi yapabilmenin temel şartı, en doğru kararın verilebilmesidir. Bu yüzden de,

kararı verecek olan kurulların proje konusu ile ilgili alanda yeterli bilgi birikimine sahip kişilerden oluşması ve/veya gerektiğinde görüş isteme yoluna başvurusu gerekmektedir.

Ar-Ge ve İnovasyon Programı ile Endüstriyel Uygulama Programı Kurulları'nın birlikte ele alınması sonucunda aynı kişilerden oluştuğu görülmektedir. Oysa her iki destek programı hedefleri ve süreçleri açısından birbirinden oldukça farklıdır. Bu nedenle programların özellikleri dikkate alınarak tespit edilen uzman kişilerden oluşan iki ayrı kurul yapısının oluşturulması kamu kaynağının doğru kullanımı açısından gereklidir.

Kamu idaresi cevabında; Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı kapsamındaki başvuruların KOSGEB dışındaki kurum ve kuruluşlardan üyelerin de yer aldığı Kurul marifetiyle değerlendirildiği, her Kurul üyesi için öğretim elemanlarına Kurul'un toplanacağı gün veya günler için ödeme gerçekleştirildiği, birbirinden farklı özellikler taşısa da birbirini tamamlayan Ar-Ge ve İnovasyon Programı ile Endüstriyel Uygulama Programı için ayrı kurullar düzenlemenin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması ilkesiyle çelişeceği, buna ek olarak Endüstriyel Uygulama Programı ile Ar-Ge ve İnovasyon safhaları aşılmış projelerin ticarileşmesi aşamasına destek verildiği, kurul üyeleri tarafından Ar-Ge ve İnovasyon proje sahibinin/girişimcinin ve projede çalışacak personelinin yeterliliği, projenin Ar-Ge/İnovasyon yönü, projenin pazar araştırması ve ticarileşebilirliği, projenin sağlayacağı katma değer, proje bütçesi, iş zaman/destek kullanım planı vb. OECD tarafından hazırlanan Oslo ve Frascati Kılavuzları kriterleri gözetilerek karar verebilecek yetkinlikte olan Kurul üyelerinin Ar-Ge projelerinin ticarileşebilmesi hususunu da kolaylıkla değerlendirebilecek yetkinlikte olduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Ar-Ge ve İnovasyon Programı ile Endüstriyel Uygulama Programı için ayrı kurullar düzenlemenin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasına engel teşkil edeceği, Ar-Ge ve İnovasyon Programı Kurul üyelerinin Ar-Ge projelerinin ticarileşebilmesi hususunu da kolaylıkla değerlendirebilecek yetkinlikte olduğu ifade edilmişse de; sağlıklı bir destek ödemesi yapabilmeyen temel şartı, en doğru kararın verilebilmesidir. Ar-Ge ve İnovasyon Programı ile Endüstriyel Uygulama Programı hedefleri ve süreçleri açısından birbirinden oldukça farklıdır. Bu yüzden de kararı verecek olan kurulların proje konusu alanda yeterli bilgi birikimine sahip kişilerden oluşması ve iki ayrı kurul yapısının oluşturulması kamu kaynağının doğru kullanımı açısından önemlidir.

BULGU 16: Ar-Ge, İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama Projeleri Hakkında Karar Mercisi Olan Kurulun Bazen Proje Konusu ile İlgili Uzman Üyesi Bulunmamasına Rağmen Karar Alması ve Görüş İsteme Yetkisini Kullanmaması

Araştırma-Geliştirme, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı ve detaylarının yer aldığı Uygulama Esasları'na göre söz konusu destek programı; Araştırma-Geliştirme, İnovasyon Programı ve Endüstriyel Uygulama Programı olmak üzere iki alt programdan oluşmaktadır.

Araştırma-Geliştirme, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Destek Programı Uygulama Esasları'nın 6'ncı maddesine göre, Araştırma-Geliştirme, İnovasyon desteğinden yararlanmak isteyenler ilgili KOSGEB müdürlüğüne başvuru yapmakta ve Ar-Ge, İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama Projeleri Değerlendirme ve Karar Kurulu tarafından yapılan başvuru değerlendirilerek karara bağlanmaktadır. Bu değerlendirme sonucunda Kurulca;

- Proje kabul edilir,
- Proje reddedilir,
- Proje konusu ile ilgili üniversite öğretim elemanından görüş talep edebilir, gelen görüşe göre proje kabul veya ret edilir,
- Yeniden değerlendirme yapmak üzere başvuru sahibinden revizyon istenebilir. Yapılan revizyona göre proje kabul veya ret edilir.

“Ar-Ge, İnovasyon ile Endüstriyel Uygulama Projeleri Değerlendirme ve Karar Kurulu”, sadece desteğin başlangıç aşamasında sürece dâhil olmamakta; projenin revizyonu, başarılı/başarısız tamamlanması veya dönemsel izleme raporu doğrultusunda projenin sonlandırılması kararlarında olduğu gibi tüm süreç içerisinde belirleyici konumda bulunmaktadır. Söz konusu Kurul'un oluşumu ve çalışma süreçleri Uygulama Esasları'nın 23'üncü maddesinde düzenlenmektedir.

Kurul'un gerek doğrudan kendi üyelerinin ve gerekse öğretim elemanından görüş almak suretiyle verdiği projenin kabul edilmesi kararı ile birlikte, kamu kaynağının kullanımına izin verilerek destek süreci başlamakta ve uygun görülen destek kalemleri için KOSGEB tarafından ödeme yapılmaktadır.

Diğer taraftan, Ar-Ge ve/veya inovasyon projesini Kurul kararıyla başarılı bir şekilde tamamlayanların Endüstriyel Destek Programı'ndan da faydalanmak için başvuru yapabileceği ve bunun da uygun görülmesi ile birlikte ekstra destek ödemesi almaya devam

edebileceği göz önüne alındığında, Kurul tarafından Ar-Ge ve/veya inovasyon projesi için en başta verilecek proje red ya da kabul kararı, sınırlı kamu kaynaklarının etkin kullanımı açısından daha da önemli hale gelmektedir.

Bu açıdan bakıldığında Kurul destek sürecinin en başından itibaren kamu kaynaklarının kullanımı konusunda karar merci konumunda olup, stratejik öneme sahiptir. Bu özelliği itibarıyla Kurulun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8'inci maddesinde yer alan; *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* hükmüne istinaden ilgililerin hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır.

Bu sebeple destek başvurusu gündeme geldiğinde, Kurul'un Uygulama Esasları gereğince ilgili destek kapsamına girip girmediği konusunda en sağlıklı kararı vermesi beklenmektedir. Bunun için de Kurul üyelerinin ya da üyelere bazılarının proje konusu ile ilgili alanda yetkinliğe ve bilgi birikimine sahip olması son derece önemlidir. Bu konu, Uygulama Esasları'nın hazırlanması sırasında da dikkate alınmış ve proje konusu ile ilgili Kurul üyeleri arasında yeterli uzmanlığa sahip üye bulunmama ya da ilave bilgiye ihtiyaç bulunabilme ihtimallerine karşılık, Uygulama Esasları'nın 6'ncı maddesi ile Kurul'a proje konusu hakkında üniversite öğretim elemanından görüş talep edebilme yetkisi verilmiştir.

Konu ile ilgili yerinde denetim yapılan KOSGEB müdürlüklerinde Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Projeleri destek başvuruları doğrultusunda Kurul üyelerinin uzmanlık alanları ile verilen kararlar incelenmiştir. Buna göre proje konusu ile ilgili Kurul üyeleri arasında hiçbir uzman bulunmamasına rağmen doğrudan karar verme yoluna gidildiği, Üniversiteden proje konusu ile ilgili bir öğretim üyesinden görüş alma yetkisinin de kullanılmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bazen destek kararları başvuru aşamasındaki gerekli yetkinliğe sahip olmayan kişilerden oluşan Kurullar tarafından verilebilmekte ve bu durum destek kararının doğruluğu konusunda risk oluşturmaktadır. Örneğin, tıp alanındaki bir Ar-Ge projesinin değerlendirildiği kurulda tek bir üye dahi bu uzmanlığa sahip değilken destek kararı verilebilmektedir. Bu tip örneklerin sayısı azımsanamayacak boyuttadır.

Sağlıklı bir destek ödemesi yapabilmeyenin temel şartı, en doğru kararın verilebilmesidir. Bu yüzden de kararı verecek olan kurulların proje konusu alanda yeterli bilgi

birikimine sahip kişilerden oluşması ve/veya gerektiğinde görüş isteme yoluna başvurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kurullar tarafından ihtiyaç duyulduğunda ayrıca uzman görüşüne başvurulduğu, mevzuat gereği projeleri görüş mekanizması ile değerlendirme kararının Kurul'un uhdesinde olduğu ve her proje için görüş alınmasının hem kamu kaynaklarının etkin kullanılması ilkesiyle çelişeceği hem de değerlendirme sürecini uzatarak, zamanla yarışan Ar-Ge tabanlı girişimci ve işletmelerin projelerinin hayata geçmesini geciktireceği bu nedenle tespit edilen durumların münferit olaylar olduğu, hem mevzuatın Kurul yapısını disiplin bazlı oluşturma yönünde olması, hem de görüş alma mekanizmasının devam etmesinin projelerin en sağlıklı biçimde değerlendirilmesini sağlayabileceğini belirtilmiştir.

Ayrıca buna ek olarak görüş mekanizmasına işlerlik kazandırılması amacıyla 17.10.2016 tarih ve 64852517-663/12861 sayıda kayıtlı yazı ile projelerin daha etkin ve nitelikli değerlendirilmesini teminen değerlendirilecek projelerin özelliğine göre Kurul üyesi belirlenmesi ve Kurul'da proje konusu ile ilgili üye bulunmadığı durumlarda görüş istenmesine dikkat edilmesi hususunun tüm taşra teşkilatına bildirildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Konu ile ilgili yerinde denetim yapılan KOSGEB müdürlüklerinde Ar-Ge, İnovasyon ve Endüstriyel Uygulama Projeleri destek başvuruları doğrultusunda kurul üyelerinin verdiği kararlar incelenmiş olup kurul üyelerinin aynı kişilerden oluştuğu ve ilgili kurul üyeleri arasında hiçbir uzman bulunmamasına rağmen doğrudan karar verme yoluna gidildiği görülmüştür. Destek kararlarının sağlıklı verilebilmesi için kurul üyelerinin ya da üyelerden bazılarının proje konusu ile ilgili alanda yetkinliğe ve bilgi birikimine sahip olması gerekmektedir.

2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bu husus "İzlenecek Hususlar" bölümünde yer almış ancak 2016 yılında da bu konuda bir gelişme sağlanmamıştır.

BULGU 17: Hizmet Alımı Yoluyla İstihdam Edilen Personel İçin Kıdem Tazminatı Karşılığı Ayrılmaması

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin "Temel Kavramlar" başlıklı 5'inci maddesinde; ihtiyatlılık ilkesi gereği muhtemel risklere ve olaylara karşı Yönetmelik'te

belirtilen durumlarda karşılık ayrılacağı belirtilmiştir.

4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine 6552 sayılı Kanun'la eklenen fıkrada; 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından işçinin banka hesabına yatırılmak suretiyle ödeneceği ifade edilmiştir. 4857 sayılı İş Kanunu'na eklenen fıkranın uygulanmasına yönelik 08.02.2015 tarih ve 29261 sayılı Resmi Gazete'de Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik yayımlanmıştır.

KOSGEB'in personel rejimini düzenleyen Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesinde; "*Başkanlığın asli personeli, idari hizmet sözleşmesi ile sözleşmeli olarak istihdam edilir*" denilmektedir. KOSGEB bünyesinde çalışan asli personel idari hizmet sözleşmesine tabidir. Bunun yanında Kurum tarafından 2016 yılında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının e bendi kapsamında nitelikli personel, temizlik, güvenlik ve şoförlü araç kiralama hizmet alımı yoluyla ile toplam 694 personel çalıştırılmıştır.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 291 ve 342'nci maddelerinde; kıdem tazminatı karşılığı hesaplarının, ilgili mevzuatı uyarınca belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için kullanılacağı ifade edilmiştir.

Yapılan incelemeler neticesinde; idari hizmet sözleşmesi kapsamında işçi statüsünde çalıştırılan 12 personelin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak ilgili hesaplarda izlendiği ancak hizmet alımı yoluyla istihdam edilen 694 personel için kıdem tazminatı karşılığının ayrılmadığı tespit edilmiştir.

Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personellerin kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılarak, vadelerine göre 372 veya 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarına kaydedilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Hizmet alımı yoluyla istihdam edilen personel için kıdem tazminat karşılıklarının ayrılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****KOSGEB 31.12.2016 TARİHLİ AYRINTILI BİLANÇOSU**

AKTİF HESAPLAR		2016 YILI	PASİF HESAPLAR		2016 YILI
1	DÖNEN VARLIKLAR	692.327.664,75	3	KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	16.000.652,20
10	Hazır Değerler	303.289.474,72	32	Faaliyet Borçları	7.891.466,15
102	Bankalar Hesabı	301.045.796,41	320	Bütçe Emanetleri Hesabı	7.891.466,15
103	Verilen Çekler ve Ödeme Emir,(-)	0,00	33	Emanet Yabancı Kaynaklar	7.424.057,88
104	Proje Özel Hesabı	2.241.248,47	330	Alınan Depozito ve Teminatlar Hesabı	226.353,53
105	Döviz Hesabı	1,02	333	Emanetler Hesabı	7.197.704,35
108	Diğer Hazır Değerler Hesabı	2.428,82	36	Ödenecek Vergi ve Diğer Yükümlülükler	685.128,17
12	Faaliyet Alacakları	338.374.503,95	361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	682.937,38
120	Gelirlerden Alacaklar Hesabı	333.645.875,92	362	Fonlar Veya Diğer K.İdareleri Adına Yap.Tahs.Hes.	2.190,79
121	Gelirlerden Takipli Alacaklar Hesabı	4.728.628,03	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.457.028,74
13	Kurum Alacakları	22.959.192,13	47	Borç ve Gider Karşılıkları	1.457.028,74
132	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	22.959.161,19	472	Kıdem Tazminatı Karşılıkları	1.457.028,74
137	Takipteki Kurum Alacakları Hesabı	1.716.108,91	5	ÖZKAYNAKLAR	1.097.314.760,87
138	Takipteki Kurum Alacakları Karşılığı Hesabı (-)	-1.716.108,91	50	Net Değer Hesabı	431.457.255,94
139	Diğer Kurum Alacakları Hesabı	30,94	500	Net Değer Hesabı	431.457.255,94
14	Diğer Alacakları	18.363.822,29	51	Değer Hareketleri Hesabı	558,51
140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	18.363.822,29	519	Değer Hareketleri Sonuç Hesabı	558,51
15	Stoklar	258.467,48	57	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	1.197.300.188,00
150	İlk Madde ve Malzeme Hesabı	258.467,48	570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	1.197.300.188,00
16	Ön Ödemeler	4.312.089,35	58	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-1.054.750.571,99
162	Bütçe Dışı Avans Ve Krediler Hesabı	4.312.089,35	580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	-1.054.750.571,99
19	Diğer Dönen Varlıklar	4.770.114,83	59	Dönem Faaliyet Sonuçları	523.307.330,41
190	Devreden KDV Hesabı	4.770.114,83	590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	523.307.330,41
2	DURAN VARLIKLAR	422.444.777,06		PASİF TOPLAMI	1.114.772.441,81
22	Faaliyet Alacakları	79.425,34			
226	Verilen Depozito ve Teminatlar Hesabı	79.425,34			
23	Kurum Alacakları	67.313.219,14			
232	Kurumca Verilen Borçlardan Alacaklar Hesabı	66.662.545,53			
239	Diğer Kurum Alacakları Hesabı	650.673,61			
24	Mali Duran Varlıklar	242.666.760,80			
240	Mali Kuruluşlara Yatırılan Sermaye Hesabı	392.437.730,80			
241	Mal Ve Hizmet Üreten Kuruluş.Yatırılan	31.750.000,00			

T.C. Sayıştay Başkanlığı

247	Sermaye Hes. Sermaye Taahhütleri Hesabı (-)	-181.520.970,00
25	Maddi Duran Varlıklar	112.186.873,37
250	Arazi ve Arsalar Hesabı	16.198.301,80
252	Binalar Hesabı	59.240.101,29
253	Tesis, Makine ve Cihazlar Hesabı	16.851.461,78
254	Taşıtlar Hesabı	1.333.127,63
255	Demirbaşlar Hesabı	18.661.703,49
257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-39.750.254,31
258	Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı	39.652.431,69
26	Maddi Olmayan Duran Varlıklar	198.498,41
260	Haklar Hesabı	2.553.860,03
261	Özel Maliyetler Hesabı	5.862.440,10
262	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-8.217.801,72
29	Diğer Duran Varlıklar	0,00
	Elden Çıkarılacak Stoklar Ve	
294	Mad.D.V.Hesabı	59.405,93
299	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	-59.405,93
	AKTİF TOPLAMI	1.114.772.441,81

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GELİR/GİDER)

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630		Giderler Hesabı	690.618.022,06	600		Gelirler Hesabı	1.213.925.352,47
630	01	Personel Giderleri	102.446.986,91	600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.372.570,99
630	02	Sosyal Güvenlik Kur. Devlet Prim Gid.	9.980.415,40	600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.142.826.343,41
630	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	53.597.265,41	600	05	Diğer Gelirler	67.608.663,25
630	05	Cari Transferler	513.960.790,21	600	11	Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	692.207,94
630	11	Değer Ve Miktar Değişimleri Giderleri	219.818,45	600	15	Konusu Kalmayan Karşılık Gelirleri	425.566,88
630	12	Gelirlerin Red ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	50.141,87			NET GELİR TOPLAMI	1.213.925.352,47
630	13	Amortisman Giderleri	6.342.568,79				
630	14	İLK MADDE ve MALZEME GİDERLERİ	1.247.201,15				
630	15	Karşılık Giderleri	538.969,14				
630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	57.983,63				
630	30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.227.624,54				
630	99	Diğer Giderler	948.256,56				
		GİDERLER TOPLAMI	690.618.022,06				
GİDERLER TOPLAMI(A)			690.618.022,06				
GELİRLER TOPLAMI(B)			1.213.925.352,47				
İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI(C)		-	NET GELİR (D=B-C)	1.213.925.352,47	FAALİYET SONUCU (D-A)		523.307.330,41

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>

**KÜÇÜK VE ORTA ÖLÇEKLİ
İŞLETMELERİ GELİŞTİRME VE
DESTEKLEME İDARESİ BAŞKANLIĞI
2016 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	93
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	94
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	94
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	94
5. GENEL DEĞERLENDİRME	96
6. DENETİM BULGULARI.....	100

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri	96
--	-----------

1. ÖZET

Bu rapor, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın (KOSGEB) performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanun'un 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay "*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*" olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

KOSGEB'in hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

2016-2020 dönemine ait Stratejik Plan,

2016 yılı Performans Programı,

2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve

Faaliyet Sonuçları Ölçümü Yapan Veri Kayıt Sistemleri.

Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği hazırlanmış üç temel belge olan 2016-2020 Stratejik Planı, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı Faaliyet Raporu, raporlama gerekliliklerine uyum kriterleri (mevcudiyet, zamanlılık, sunum) açısından incelenmiş olup bu incelemenin sonucunda; Stratejik Plan ve Performans Programının tüm kriterleri karşıladığı, Faaliyet Raporunun mevcudiyet ve zamanlılık kriterini karşıladığı ancak sunum kriterini karşılamadığı tespit edilmiştir.

Yukarıda sayılan dokümanlardan Stratejik Plan ve Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma açısından değerlendirilmiştir. İdare Faaliyet Raporu, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik açısından incelenmiş; Veri Kayıt Sistemi ise, üretilen performans bilgisinin gerçekleşmeleri doğru ve tam olarak yansıtmaması açısından incelenmiştir. Bu incelemelerin sonucunda, tespit edilen bulgular raporun "genel değerlendirme" kısmında özetlenmiştir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve

bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'nın yayımladığı 2016-2020 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında, KOSGEB'in 2016-2020 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı, 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Gerçekleştirilen denetim; kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin ve performans bilgisinin üretilmesinde kullanılan veri kayıt sistemlerinin incelenmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu değerlendirmelerde kullanılan kriterler aşağıdaki tabloda görülmektedir:

Tablo 1: Performans Denetimi Kriterleri

Denetim Kriteri	Tanım
Mevcudiyet	Denetlenen idarenin, yasal düzenlemelere göre ilgili dokümanları hazırlaması
Zamanlılık	Performans bilgisinin yasal süre içinde raporlanması
Sunum	Performans bilgisinin düzenleyici esaslara uygun şekilde raporlanması
İlgililik	Amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlantı olması
Ölçülebilirlik	Hedeflerin veya göstergelerin ölçülebilir olması
İyi tanımlanma	Hedeflerin ve göstergelerin açık ve net bir tanımının olması
Tutarlılık	Hedeflerin (göstergeler dâhil), denetlenen idarenin planlama ve raporlama dokümanlarında tutarlı olarak kullanılması
Doğrulanabilirlik	Raporlanan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması
Geçerlilik/ İkna edicilik	Planlanan ve raporlanan performans arasındaki her tür sapmanın denetlenen idare tarafından ele alınıyor olması ve sapmayı açıklayan nedenlerin inandırıcı
Güvenilirlik	Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporunda güvenilir veri sunuyor olması

Stratejik Plan

KOSGEB 2016–2020 Stratejik Planı'nda 3 stratejik amaç belirlenmiştir. Bu 3 amaca ulaşmak için 13 stratejik hedef, stratejik hedeflerin ölçülebilmesine yönelik 73 adet performans göstergesi belirlenmiştir. KOSGEB 2016-2020 Stratejik Planı mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından değerlendirilmiştir.

KOSGEB 2016-2020 Stratejik Planı'nın mevzuatta öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı tespit edilmiştir. Stratejik planın Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere uygun hazırlandığı görülmüştür. Ancak aşağıda yer alan tespitlerin sonraki yıllarda hazırlanacak stratejik planlarında dikkate alınması gerekmektedir:

- Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması,
- Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterini Karşılammaması,
- Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmaması.

Performans Programı

KOSGEB 2016 yılı Performans Programı'nda 13 performans hedefi ve 66 adet performans göstergesi belirlenmiştir. KOSGEB 2016 yılı Performans Programı; mevcudiyet, zamanlılık, sunum, ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma kriterleri açısından değerlendirilmiştir. 2016 yılı Performans Programının mevzuatta öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı tespit edilmiştir.

Performans Programının, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere uygun hazırlandığı görülmüştür. Ancak aşağıda yer alan tespitlerin sonraki yıllarda hazırlanacak performans programlarında dikkate alınması gerekmektedir:

-Stratejik Planda Yer Almayan Performans Göstergelerinin Performans Programında Yer Alması,

-Farklı Performans Hedefleri Kapsamında Performans Göstergesi Olarak Yer Alan “Desteklerden Yararlanan/Desteklenen İşletme Sayısı” İfadesinin Ulaşılmak İstenen Hedefi Net Bir Şekilde Ortaya Koymaması.

Faaliyet Raporu

KOSGEB 2016 yılı Faaliyet Raporu; mevcudiyet, zamanlılık, sunum, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri açısından değerlendirilmiştir. 2016 yılı KOSGEB Faaliyet Raporunun mevzuatta öngörülen sürede hazırlanıp kamuoyuna açıklandığı tespit edilmiştir.

Faaliyet raporunun, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’te ortaya konan genel yapı, süreç ve temel ilkelere uygun hazırlandığı görülmüştür. Ancak aşağıda yer alan tespitin sonraki yıllarda hazırlanacak faaliyet raporlarında dikkate alınması gerekmektedir:

-Faaliyet Raporunda Bütçe Gerçekleşmelerindeki Sapmalara İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi.

Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi kurumların performans bilgisini üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla yapılmaktadır. Sistem denetimini içeren bu değerlendirmenin hedefi, kamu idarelerinin raporlanan verilerde önemli bir hata olması riskini azaltmak üzere yeterli kontrol sistemleri kullanıp kullanmadığını belirlemektir.

KOSGEB Performans bilgisi üreten veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki konu tespit edilmiştir:

-KOSGEB Veri Kayıt Sistemi İçerisinde Laboratuvar Faaliyetlerinin Ölçümünü Sağlayacak Modüllerin Bulunmaması.

KOSGEB’in performans denetimine ait yukarıda başlıklar halinde yer alan bulguların ayrıntıları aşağıda bölüm başlıkları içerisinde yer almaktadır. Etkin bir stratejik yönetim

sisteminin kurulması için, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesi, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi doğrultusunda, Kurum üst yönetiminden başlayıp her kademedeki personeli kapsayan bütüncül bir yaklaşım ile eksikliklerin giderilmesi ve gerekli tedbirlerin alınması gerekmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin Ölçülebilir Olmaması

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun "Geleceğe Bakış" başlıklı 5'inci bölümünün "E-Hedefler" kısmında hedeflerin ölçülebilir olması gerektiği; "F-Performans Göstergeleri" kısmında ise, hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin "Tanımlar" bölümünde performans göstergesi; kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlar olarak tanımlanmıştır. Performans göstergeleri; ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır. Ayrıca hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır.

Konu ile ilgili yapılan incelemelerde; stratejik planda yer alan performans göstergelerinin ölçülebilirlik kriterini karşılama durumu kontrol edilmiştir. Buna göre 5 adet gösterge faaliyetlerin gerçekleşmesine ilişkin olup yıllar itibari ile ne kadarlık bir ilerleme sağlandığının ölçülmesine imkan vermemektedir. Ölçülebilirlik kriterini karşılamayan göstergeler aşağıda yer almaktadır.

2.4.1. Girişimcilik portalının oluşturulması,

3.3.3. Dijital ortamda yer alan iş ve süreçlerin tümünde Elektronik İmza/Mobil İmza kullanımına geçilmesi,

3.3.4. KOSGEB Felaket Kurtarma Merkezinin kurulması,

3.3.5. Tüm KOSGEB Müdürlüklerinin internet bağlantısının, metro Ethernet bağlantı yapısına dönüştürülmesi,

3.3.6. ISO 27001 Belgesi'nin alınması.

Performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye yardımcı olduğundan ölçülebilir ve sayısal olarak ifade edilebilir biçimde belirlenmelidir.

Kamu idaresi cevabında; KOSGEB Kanunu'nda yer alan görev, yetki ve sorumluluklar gerek kantitatif gerekse kalitatif hususları ihtiva etmekte olduğundan, hazırlanan Stratejik Plan ve Performans Programında yer alan göstergeler de nicel ve nitel olarak belirlenmesini zorunlu kılmakta ve bulguda yer alan performans göstergelerinin tamamı nicel göstergeler ile ölçülebilecek özellikte değil, Gerçekleşti/Gerçekleşmedi şeklinde değerlendirilebilecek nitelikte olduğu ifade edilmiştir.

3.3.4 Felaket Kurtarma Merkezi (FKM) kurulması ile ilgili olarak Felaket Kurtarma Merkezi (FKM) kurulması için KamuNet Projesi'ne dahil olmak için Bakanlık kararı beklenmekte olduğu ayrıca evrak sisteminde 3622874-8416 evrak numarasıyla kayıtlı Kalkınma Bakanlığı'nın 91173472-755.01-E1130 sayılı 25.11.2016 tarihli yazısında belirtilen "Konya Ovası Projesi Veri Merkezleri Bölgesi (KOP VMB) Uygunluk Araştırma Projesi" sonucunda kurulacak olan Veri Merkezi tamamlandığında FKM olarak kullanılabilceği,

3.3.5. Tüm KOSGEB müdürlüklerinin internet bağlantısının, metro Ethernet bağlantı yapısına dönüştürülmesi ile ilgili olarak Siirt, Şırnak ve Bitlis Müdürlükleri için servis sağlayıcı firma olan Türk Telekom Genel Müdürlüğü'nün fiber altyapı eksikliği sebebiyle Metro Ethernet bağlantı yapısına henüz dönüştürülmediğini ve servis sağlayıcı firma tarafından altyapı tamamlandığında adı geçen illere metro ethernet bağlantı sağlanacağı,

3.3.6. ISO 27001 Belgesinin alınması, ile ilgili olarak ISO 27001 Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi kurulması ve belge alınması için Makam onayının alındığını ve gerekli görevlendirmeler yapıldığını ve süreç başlatıldığını yıl sonuna kadar sürecin tamamlanıp belgelendirme denetimi için Türk Standartları Enstitüsü'ne başvurulacağı,

belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulguda yer alan performans göstergelerinin tamamı nicel göstergeler ile ölçülebilecek özellikte değil, Gerçekleşti/Gerçekleşmedi şeklinde değerlendirilebilecek nitelikte olduğu ifade edilmişse de; performans göstergeleri; ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır. Bulguda belirtilen 5 adet gösterge

faaliyetlerin gerçekleşmesine ilişkin olup yıllar itibari ile ne kadarlık bir ilerleme sağlandığının ölçülmesine imkan vermemektedir. Ölçülebilirlik kriterini karşılamayan ve faaliyetlerin gerçekleşmesine ilişkin göstergeler stratejik planda yer almamalıdır.

BULGU 2: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin İlgililik Kriterini Karşılamaması

Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Stratejik Hedef" başlıklı bölümüne göre kamu idareleri, stratejik plan hazırlarken neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Performans göstergeleri, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, performans göstergelerinin hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmede kullanılabilmesi için hedefle göstergenin ilgili olması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; stratejik planda yer alan performans göstergelerinin ilgililik kriterini karşılama durumu kontrol edilmiştir. Buna ilişkin olarak 3 adet göstergenin stratejik hedefler ile doğrudan ilgili olmadığı görülmüş olup bu göstergeler ve onlara ilişkin değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

Stratejik Hedef 1.2. Finansmana erişim kolaylaştırılacaktır.

1.2.3.İstanbul Risk Sermayesi Girişimi'ne (IVCI) sermaye katkısı: İstanbul Risk Sermayesi Girişimi'ne (iVCi) KOSGEB tarafından sağlanan sermaye katkısını ifade etmektedir. Bu itibarla KOBİ'lerin finansmana erişimi ile doğrudan ilgili olmayıp KOSGEB'in sermaye taahhüdünün gerçekleşmesi ile ilişkilidir.

1.2.4.Türk Büyüme ve İnovasyon Fonu'na sermaye katkısı: Türk Büyüme ve İnovasyon Fonu'na(TGİF) KOSGEB tarafından sağlanan sermaye katkısını ifade etmektedir. Bu itibarla KOBİ'lerin finansmana erişimi ile doğrudan ilgili olmayıp KOSGEB'in sermaye taahhüdünün gerçekleşmesi ile ilişkilidir.

Stratejik Hedef 2.1. Girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması sağlanacaktır.

2.1.3. Öğrencilerine İş Planı Ödülü verilen üniversite sayısı: Üniversitelerde yapılan "İş Planı" seçiminde dereceye girdikten sonra işletmesini kurarak KOSGEB'den "İş

Planı Ödülü” alan öğrencilerin buldukları üniversite sayısını ifade etmektedir. İş planı ödülü alan üniversitelerin sayısının artışından ziyade iş planı ödülü olarak işletmesini kuran öğrenci sayısı artışı girişimcilik kültürünün yaygınlaştırılması ile doğrudan ilgilidir. Üniversite sayısı az, ancak ödül olarak işletmesini kuran öğrenci sayısı daha fazla olabilir.

Performans göstergeleri, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmesi için temel nitelikte ve performans hedefleri ile ilgili olmalıdır.

Kamu idaresi cevabında; KOSGEB’in iştiraklerinden olan Türk Yatırım Girişiminin (TII), ülkemizde risk sermayesi sektörünün sağlıklı büyümesinin sağlanması, bu alandaki kapasitenin artırılması ve dolayısıyla yenilikçi işletmelerin ihtiyaç duyduğu büyüme sermayesinin uluslararası standartlarda sağlanabilmesi hedefi ile Türkiye’nin ilk ve halen tek, özel fonların fonu ve eş yatırım programı kimliğinde 13 Kasım 2007 tarihinde oluşturulmuş bir finansal yapılanma olduğu, bünyesindeki iki alt fon olan İstanbul Risk Sermayesi Girişimi (iVCi) ve Türk Büyüme ve İnovasyon Fonu (TGIF) vasıtasıyla girişim sermayesi fon şirketlerine yatırım yaptığı, Türk Yatırım Girişimi’nin işletme yatırımlarında bir rolü bulunmadığı için KOSGEB Stratejik Planında performans göstergesi olarak iVCi ve TGIF’e sağlanacak sermaye katkısının baz alındığı ifade edilmiştir. Stratejik Planın 2016-2020 yıllarını kapsamaması nedeniyle, süre bitiminden önce bir değişiklik yapılması imkanı bulunmadığından, bir sonraki Stratejik Planda performans göstergeleri olarak her iki fon tarafından yatırım yapılan KOBİ sayısı ve bu KOBİ’lere yapılan toplam yatırım miktarının baz alınacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında Stratejik Planın 2016-2020 yıllarını kapsamaması nedeniyle, süre bitiminden önce bir değişiklik yapılması imkanı bulunmadığı belirtilmişse de, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in “Stratejik planların süresi, güncelleştirilmesi ve yenilenmesi” başlıklı 7’nci maddesi hükmü uyarınca stratejik planlar en az iki yıl uygulandıktan sonra stratejik planın kalan süresi için güncelleştirilebilir. Bir sonraki Stratejik Plan güncellemesinde performans göstergeleri olarak her iki fon tarafından yatırım yapılan KOBİ sayısı ve bu KOBİ’lere yapılan toplam yatırım miktarı baz alınacağı belirtilerek bulgu konumuza iştirak edilmiş olup, konu 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 3: Stratejik Planda Yer Alan Bazı Performans Göstergelerinin İyi Tanımlanmaması

Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu'nun "Stratejik Hedef" başlıklı bölümüne göre kamu idareleri stratejik plan hazırlarken neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Hedefler ve performans göstergeleri yeterince açık ve anlaşılır olmalıdır. Stratejik planda yer alan göstergeleri tanımlarken, göstergede ya da göstergenin açıklanması kısmında, kapsamı açık bir şekilde belirtilmelidir.

Performans Denetimi Rehberine göre iyi tanımlama kriteri; net, anlaşılabilir hedefler hazırlama ile ilgili olarak ifade edilmiştir. Kamu idareleri neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlama riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedeflerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; stratejik planda yer alan performans göstergelerinin iyi tanımlanma kriterini karşılama durumu kontrol edilmiştir. Buna ilişkin olarak 5 adet göstergenin iyi tanımlanmadığı tespit edilmiştir. Bu göstergeler ve onlara dair değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

1.3.1. Enerji verimliliği/çevre vb. konularında uygulanacak destek programlarından faydalanan işletme sayısı: Bu gösterge KOBİ'lerin üretim ve yönetim becerilerini, işbirliği yapma kültürlerini geliştirerek ekonomideki payları ile verimlilik düzeylerinin artırılmasına katkı sağlamasını ölçmek için belirlenmiştir. Ancak gösterge kapsamında destek konusunun net olarak belirlenmediği dolayısıyla hangi destek programından faydalanan işletmelerin sayısının baz alınacağı açık ve anlaşılır değildir.

1.4.2. KOBİ'lerin uluslararasılaşmalarına yönelik uygulamaya alınacak destek programından faydalanan işletme sayısı: Bu gösterge KOBİ'lerin dış pazarlara erişim imkan ve kabiliyetlerini geliştirerek uluslararasılaşmaları sağlamayı ölçmek için belirlenmiştir. Bu kapsamda uygulamaya alınacak destek programının ne olduğu açıkça belirtilmemiş olduğundan gösterge iyi tanımlanmamıştır.

2.2.2. Yeni girişimci desteğinden yararlanan işletmelerin hayatta kalma oranı: Bu gösterge hayatta kalma şansı yüksek, büyüme ve istihdam oluşturma potansiyeli taşıyan

yeni girişimlerin desteklemesi için belirlenmiştir. Bu kapsamda 2016 yılında yeni girişimci desteğinden yararlanan işletmelerin mi yoksa daha önceden destek alan işletmelerin mi bu orana dahil edildiği net olarak tanımlanmamıştır.

3.1.1. Çağrı Merkezi tarafından karşılanan çağrı sayısı: Bu gösterge KOSGEB'in etkin tanıtımı yapılarak ulusal ve uluslararası imajı güçlendirmesi için belirlenmiştir. Çağrı merkezi tarafından karşılanan çağrılarının içerisinde yanlış çağrı olabileceği gibi çağrılar şikayet ve bilgi talebi amaçlı olmak üzere de sınıflandırılabilir. Bu kapsamda gösterge açık ve anlaşılır olmadığından iyi tanımlanmamıştır.

3.1.5. KOSGEB destek ve hizmetlerinden memnuniyet oranı: Bu gösterge KOSGEB'in etkin tanıtımı yapılarak ulusal ve uluslararası imajı güçlendirmesi için belirlenmiştir. Ancak bu kapsamda KOSGEB'den destek alan KOBİ'lerin memnuniyeti mi, KOSGEB veri tabanında yer alan ancak destek almamış olan KOBİ'lerin memnuniyeti mi, KOBİ olmasına rağmen KOSGEB'den destek almamış KOBİ'lerin mi, ya da kamuoyu memnuniyetinin mi temel alınacağı açıkça ifade edilmemiştir.

Performans göstergeleri, performans ölçümüne temel teşkil etmekte olup kamu idarelerine yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu değerlendirme imkanı sağladığından bu göstergelerin iyi tanımlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 1.3.1. Enerji verimliliği/çevre vb. konularında uygulanacak destek programlarından yararlanan işletme sayısının KOBİ'lerin genel gelişimine sağlayacağı katkı ve ulusal/uluslararası yükümlülükler de dikkate alınarak belirlendiği, yürürlükteki destek programlarından yararlanan işletmelerden bu konuda yapılacak analizler sonucu performans göstergesi ölçülebileceği,

1.4.2. KOBİ'lerin uluslararasılaşmasına yönelik uygulamaya alınacak destek programlarından faydalanan işletme sayısının olarak KOBİ'lerin genel gelişimine sağlayacağı katkı ve ulusal/uluslararası yükümlülükler dikkate alınarak belirlendiği ve yürürlükteki destek programlarından yararlanan işletmelerden bu konuda yapılacak analizler sonucu performans göstergesi ölçülebileceği,

2.2.2 Yeni Girişimci desteğinden yararlanan işletmelerin hayatta kalma oranı ile ilgili olarak ölçülen program başlangıcından bu yana destek sürecinde kapanan işletme sayısının

desteklenen işletme sayısına oranının uygulanması ile tespit edilebileceği,

3.1.1. Çağrı Merkezi tarafından karşılanan çağrı sayısı ile ilgili olarak KOSGEB'in etkin tanıtımı yapılarak ulusal ve uluslararası imajı güçlendirmesi için belirlendiği çağrı merkezi tarafından karşılanan çağrılarının içerisinde yanlış çağrı olabileceği gibi çağrılarının şikayet ve bilgi talebi amaçlı olmak üzere de sınıflandırılabilmesi bu kapsamda göstergenin açık ve anlaşılır olmadığından iyi tanımlanmadığı, gün içerisinde çağrı merkezine gelen tüm bildirimlerin karşılanarak konularına göre sınıflandırıldığı ve baz alınan karşılanan toplam çağrı sayısı olduğu,

3.1.5. KOSGEB destek ve hizmetlerinden memnuniyet oranı ile ilgili olarak KOSGEB'in etkin tanıtımı yapılarak ulusal ve uluslararası imajı güçlendirmesi için belirlendiği, ancak bu kapsamda KOSGEB'den destek alan KOBİ'lerin memnuniyeti mi, KOSGEB veri tabanında yer alan ancak destek almamış olan KOBİ'lerin memnuniyeti mi, KOBİ olmasına rağmen KOSGEB'den destek almamış KOBİ'lerin mi, ya da kamuoyu memnuniyetinin mi temel alınacağı açıkça ifade edilmediği, KOSGEB ile TÜRKSAT arasında 2017 yılı İletişim merkezi hizmet alımı EK A:Teknik Şartname 'de yer alan Madde 6.6. gereği "TÜRKSAT, bağımsız bir şirkete sözleşme süresi boyunca İdare'nin (KOSGEB) belirleyeceği tarihlerde üçer aylık dönemler halinde İletişim merkezi hizmeti ölçüm anketi yapılacaktır. Bu ölçümlerde denek sayısı, her ay iletişim merkezinden hizmet almış KOBİ'lerden rastgele 1/1000 oranında seçilerek belirlenecektir." yer aldığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 1.3.1. Enerji verimliliği/çevre vb. konularında uygulanacak destek programlarından yararlanan işletme sayısı ve 1.4.2. KOBİ'lerin uluslararasılaşmasına yönelik uygulamaya alınacak destek programlarından faydalanan işletme sayısı ile ilgili olarak yürürlükteki destek programlarından yararlanan işletmelerden bu konuda yapılacak analizler sonucu performans göstergesi ölçülebileceği ifade edilmişse de; performans göstergeleri performans ölçümüne temel teşkil etmekte olup açık ve anlaşılır olmalıdır.

2.2.2 Yeni Girişimci desteğinden yararlanan işletmelerin hayatta kalma oranı ile ilgili olarak ölçülen program başlangıcından bu yana destek sürecinde kapanan işletme sayısının

desteklenen işletme sayısına oranının uygulanması ile tespit edilebileceği ifade edilmiş ancak gösterge açıklamasında bu ifadelere yer verilmemiştir. 3.1.1. Çağrı Merkezi tarafından karşılanan çağrı sayısı ve 3.1.5. KOSGEB destek ve hizmetlerinden memnuniyet oranı ile ilgili olarak bulgumuza iştirak edilmiş olup, hususlar 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

Hedefler ve performans göstergeleri yeterince açık ve anlaşılır olmalıdır. Stratejik planda yer alan göstergeleri tanımlarken, göstergenin açıklanması kısmında, kapsamı açık bir şekilde belirtilmelidir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Farklı Performans Hedefleri Kapsamında Performans Göstergesi Olarak Yer Alan “Desteklerden Yararlanan/Desteklenen İşletme Sayısı” İfadesinin Ulaşılmak İstenen Hedefi Net Bir Şekilde Ortaya Koymaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’e göre; performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin açık ve anlaşılır olması esastır. Buna göre kurumlar, başarmak istedikleri hedef ve göstergeleri yoruma mahal vermeyecek bir şekilde net olarak tanımlamalıdır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; “Desteklerden yararlanan/desteklenen işletme sayısı” cümlesinin aşağıdaki örneklerden görüleceği üzere tüm destek modellerine ait göstergelerde yer aldığı görülmektedir.

1.2.1. Kredi faiz destek programlarından faydalanan işletme sayısı,

1.2.2. GİP KOBİ Destek Programından yararlanan işletme sayısı,

1.1.1. AR-GE, İnovasyon Destek Programından yararlanan işletme sayısında bir önceki yıla göre artış oranı,

1.1.3. Endüstriyel Uygulama Destek Programından yararlanan işletme sayısında bir önceki yıla göre artış oranı,

1.3.7. İşbirliği – Güçbirliği Destek Programından yararlanan işletme sayısı.

Buna göre yapılan incelemede, “yararlanan/desteklenen” ibaresi ile cari yıl içerisinde

herhangi bir destekten faydalanmak üzere ilk defa başvuru yapan bir işletmenin mi yoksa önceki yıl/yıllarda başvurusu onaylanıp da cari yıl içerisinde destek ödemesi alan işletmenin mi söz konusu sayı içerisinde olması gerektiği net bir şekilde anlaşılamamaktadır. Bu durum yayınlanan gerçekleşme sonuçları üzerinden sağlıklı yorumlar yapılamaması riskini meydana getirmektedir.

Kamu idaresi cevabında; KOSGEB 2016-2020 Stratejik planında ve bu doğrultuda hazırlanan 2017 Yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinde de “yararlanan/desteklenen/faydalanan işletme” ifadeleri kullanılmış, ancak önceki yıllarda hazırlanan performans programlarından farklı olarak her bir performans göstergesinin altında yer alan açıklama bölümlerinde “yararlanan/desteklenen/faydalanan işletme” ifadesi ile destek kapsamında yıl içerisinde destek ödemesi yapılan işletmelerin kastedildiği belirtilmiş ve 2017 yılı Performans Programında yer alan performans göstergelerinin her birinin açıklama bölümlerinde gerekli detaylara yer verildiği bundan sonraki çalışmalarda da yer vermeye dikkat edileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgu doğrultusunda 2017 yılı Performans Programının açıklama bölümlerinde gerekli detaylara yer verildiği ve bundan sonraki çalışmalarda da dikkat edileceği ifade edilmiş olup konu 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

BULGU 5: Stratejik Planda Yer Almayan Performans Göstergelerinin Performans Programında Yer Alması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerin stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflere uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmüştür. Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’in 4’üncü maddesi ile de; kamu idarelerinin performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planların esas alınması gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla, stratejik plan ve bütçe ilişkisini sağlayan performans programları, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmalıdır.

Konu ile ilgili yapılan incelemede, stratejik plan içerisinde yer alan amaç, hedef ve göstergelerin 2016 yılı performans programına yansımada durumu kontrol edilmiştir. Buna göre, amaç ve hedefler açısından plan ile program arasında uyum olmakla birlikte program içerisinde yer alan toplam 66 adet göstergenin 5'i stratejik planda bulunmamaktadır. Stratejik planda yer almayıp performans programında yer alan göstergeler aşağıda yer almaktadır.

1.1.6. Uluslararası Hızlandırıcı Programı kapsamında desteklenen işletme sayısı,

1.3.3. KOBİ Proje Destek Programı kapsamında desteklenen işletme sayısı,

2.1.2. KOSGEB ile diğer kurum/ kuruluşlar arasında yapılan işbirlikleri ile gerçekleştirilen Uygulamalı Girişimcilik Eğitim sayısı,

2.1.4. KOSGEB ile diğer kurum/ kuruluşlar arasında yapılan işbirlikleri ile gerçekleştirilen Uygulamalı Girişimcilik Eğitimleri sonrasında katılım belgesi almaya hak kazanan katılımcı sayısı,

2.1.6. Verilen KOBİ ve Girişimcilik ödül sayısı.

Performans programlarının, üst belge niteliğindeki stratejik planın sistematığı doğrultusunda hazırlanması, performans programında ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin yıllık değerlendirilmesinin yanında, beş yılın sonunda stratejik planda yer alan hedef ve gerçekleştirmelerle ilgili analiz imkanı sağlamaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 2017 yılı Performans Programının, KOSGEB 2016-2020 Stratejik Planı ile uyumlu olarak hazırlandığı, stratejik planda yer alan amaç, hedef ve performans göstergelerinin planda tanımlandığı haliyle 2017 yılı Performans Programında kullanıldığı ancak ihtiyaçlar doğrultusunda yeni performans göstergeleri de belirlendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında performans programının stratejik plan ile uyumlu olduğu ancak ihtiyaç doğrultusunda yeni performans göstergeleri de belirlendiği ifade edilmişse de; performans programının beş yıllık stratejik planın cari yıla ait parçası olduğu göz önüne alındığında, etkin bir orta vadeli planlama ve kontrol süreci için bunların birbirine uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Ayrıca performans programının stratejik plana uygun hazırlanması beş yıllık sürenin sonunda stratejik planda yer alan hedef ve gerçekleştirmelerle ilgili analiz imkanı sağlamaktadır. Konunun 2017 yılı denetiminde takip edilmesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Faaliyet Raporunda Bütçe Gerçekleşmelerindeki Sapmalara İlişkin Açıklamalara Yer Verilmemesi

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18’inci maddesinde, idare faaliyet raporlarında yer alması gereken bölümler ve bu bölümlerde olması gereken bilgiler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Buna göre, “Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler” bölümünde bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin bilgilerin bulunması gerekmektedir.

Konu ile ilgili yapılan incelemede; KOSGEB’e 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile toplam 1.236.898.000-TL ödenek tahsis edilmiş olup, yılı içerisinde gerçekleştirilen bütçe işlemleri ile birlikte 1.273.561.512-TL’ye yükselen ödeneğin 789.686.469-TL’si yıl sonu itibari ile harcanmıştır. Başka bir ifade ile harcanmış olan ödenek tutarı kurum bütçesinin % 62’sine tekabül etmektedir. Bütçe hedef ve gerçekleşmesi arasında % 38 oranında sapma gerçekleşmiş olup bu sapmalara ilişkin açıklamalara yer verilmemiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri arasında meydana gelen sapma nedenlerinin İdare Faaliyet Raporu’nda açıklanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Belirtilen bulgu doğrultusunda, bundan sonra hazırlanacak faaliyet raporlarında gerekli detaylara yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: KOSGEB Veri Kayıt Sistemi İçerisinde Laboratuvar Faaliyetlerinin Ölçümünü Sağlayacak Modüllerin Bulunmaması

KOSGEB müdürlükleri bünyesinde 9 ilde 12 adet laboratuvar hizmeti vermektedir. Bunların faaliyet sonuçlarının ölçümü için stratejik plan ve performans programında aşağıda yer alan gösterge tespit edilmiştir.

1.3.7. KOSGEB laboratuvarlarında gerçekleştirilen toplam test/analiz sayısı. (adet)

Söz konusu göstergenin ölçümüne esas veriler, laboratuvarın bulunduğu ilgili müdürlüklerin manuel ortamda doldurdukları tablolar üzerinden temin edilmekte olup, bunun haricinde gelen sonuçların teyidinde dair veri kayıt sistemleri içerisinde herhangi bir modül bulunmamaktadır. Bu durum, gösterge ile ilgili gerçekleştirme sonuçlarının doğruluğu ve güvenilirliğini riske atmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Belirtilen bulgu doğrultusunda 2016 yılında talep edilen ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı tarafından satın alma süreci devam eden yazılım sayesinde yurt çapında KOSGEB müdürlükleri tarafından verilen laboratuvar hizmetlerine ilişkin verilerin analiz edilerek raporlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, konu 2017 yılı denetimlerinde izlenecektir.

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>