



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
2015 YILI**

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	29

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
7.	EKLER.....	25

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvelde "Özel Bütçeli Diğer İdareler" arasında sayılan, Kalkınma Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli bir idaredir.

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebe işlemlerini gerçekleştirmektedir. Her türlü bütçe giderleri ödemeleri Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) üzerinden yapılmakta, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Say2000İ kayıt sistemi kullanılarak muhasebeleştirilmektedir.

Bütçe Tertibi Adı	Toplam Ödenek (TL)	Harcama (TL)
Personel Giderleri	1.268.938,15	1.268.938,15
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	169.245,39	169.245,39
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.348.200,16	3.332.877,28
Cari Transferler	24.999,84	24.999,84
Sermaye Giderleri	5.500.000,00	1.738.764,58
Sermaye Transferleri	59.700.000,00	58.502.838,01
TOPLAM	70.011.383,54	65.037.663,25

Kurumun Gelirleri:

Gelirin Türü	Tutarı (TL)
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.900,00
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	65.483.400,00
Diğer Gelirler	578.547,35
Toplam	66.063.847,35

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı gelir bütçesi, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin transfer tertibine konulan ödenekten oluşmaktadır.

Yukarıda tabloda görüldüğü üzere, Kuruma 2015 yılında tahsis edilen ödenek 70.011.383,54 TL'dir. Bütçeye personel giderleri tertibinden 1.268.938,15 TL ödeneğin 1.268.938,15 TL'si harcanmış; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri tertibinden 169.245,39 TL ödeneğin 169.245,39 TL'si harcanmış; Mal ve Hizmet Alım

Giderleri tertibinden 3.348.200,16 TL ödenek konmuşken, 3.332.877,28 TL'si harcanmış; Cari Transferler tertibinden 24.999,84 TL ödeneğin 24.999,84 TL'si harcanmış; Sermaye Giderleri tertibinden 5.500.000,00 TL ödeneğin, 1.738.764,58 TL'si harcanmış; Sermaye Transferleri tertibinden 59.700.000,00 TL ödenek konmuşken, 58.502.838,01 TL'si harcanmıştır.

Kurum bütçesi analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılmıştır. Kurumun kendi saymanlığı vardır. Saymanlığın kod numarası 28802'dir. Kurum yeni kurulan bir teşkilat olduğu için tek bir harcama birimi ve harcama yetkilisi bulunmaktadır. Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı say2000i sistemine dâhildir.

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 esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Geçici ve kesin mizan,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması 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 GÖRÜŞÜ

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdıği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

DOKAP Tarafından, Kuruluş Kanununda (KHK) Bulunmamasına Rağmen, Araştırma Ve Etüt Projeleri Dışında Yatırım Projeleri Uygulamalarında Bulunması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının yatırım proje uygulamaları yapacağına ilişkin mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. 642 sayılı KHK gereğince Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının görev ve sorumluluğu, esas olarak, eylem planı hazırlama ile bu eylem planını bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetleridir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde Başkanlığın görevleri şu şekilde tanımlanmıştır:

“Görevler

MADDE 2- (Değişik: 8/8/2011-KHK-649/35 md.)

(1) Başkanlıkların görevleri şunlardır:

a) Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.

b) Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak.

c) Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Kalkınma Bakanlığına göndermek.

ç) Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek.

d) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi hâlinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre malî ve teknik destek sağlamak.

e) Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek.

f) Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak.

g) Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak.

ğ) Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.”

Ancak DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, DOKAP Eylem Planı (2014-2018) kapsamında bazı eylemlerde sorumlu kuruluş olarak tayin edildiği görülmektedir. Kuruluş kanununda yer alan “Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak” ibaresi sadece araştırma ve etüt projeleri gerçekleştirme konusunda yetki vermektedir. İdare, bölgede geliştirilmesi gereken alanları belirlemek üzere araştırma, etüt veya proje yapabilmekle birlikte, herhangi bir yatırım projesini bu madde hükmüne dayanarak yürütemeyecektir.

Ödenekler, Başkanlığın sorumlu olduğu bölgelerde uygulanacak eylem planları ile sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık altyapısı, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri, kırsal kalkınma, turizm altyapısı ve üstyapısı, kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması konularına ilişkin proje ve faaliyetler için 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetveli'nin 22'nci maddesi gereğince kullanılmaktadır.

Bütçe Kanununun 22'nci maddesinde DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına ait ödeneklerin il özel idarelerine, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, belediyelere, kalkınma ajanslarına, araştırma kuruluşlarına, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına sermaye transferleri tertibinden kullanılmasına ilişkin bir düzenleme yapılmıştır.

Nitekim sadece sermaye transferlerine ilişkin Usul ve Esaslar yürürlüğe konulmuştur.

8 Haziran 2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 642 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (g) bendi ile 26 Aralık 2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetveli'nin 22'nci maddesine ve 17 Ekim 2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ve Eki “2015 Yılı Yatırım Programına” istinaden 2015 yılını kapsamak üzere Usul ve Esaslar hazırlanmıştır.

Usul ve Esasların amacı, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, Sermaye Transferleri Tertibinde yer alan ödeneklerin ilgisine göre il özel idarelerine, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, belediye başkanlıklarına, kalkınma ajanslarına, araştırma kuruluşlarına, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına kullanılmasına ile bu faaliyetlerin izlenmesi ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Usul ve Esaslar, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, sorumlu olduğu bölgede uygulanacak eylem planları ve 2015 Yılı Yatırım Programı

dâhilindeki projeler dikkate alınarak sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık altyapısı, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri, kırsal kalkınma, turizm altyapısı ve üstyapısı, kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması konularına ilişkin proje ve faaliyetler ile bölgelerin gelişme potansiyelini artırmaya ve kalkınmasına katkı sağlayacak araştırma ve etüd projelerin desteklenmesini kapsamaktadır.

Oysa, DOKAP Eylem Planı içerisinde yer alan 128 adet ana eylem tedbirlerinin 40'nının bizzat İdare tarafından hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Ancak DOKAP Eylem Planını hazırlayan DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının eylemlerde doğrudan sorumlu kuruluş olmasının yasal dayanağının bulunmadığı düşünülmektedir.

Alt Proje Adı	Kullanılan Ödenek
Doğu Karadeniz Serbest Sistem Yumurta Tavukçuluğunun Yaygınlaştırılması Projesi	119.891,74 ₺
DOKAP Bölgesi Arıcılığın Geliştirilmesi Projesi	1.269.677,49 ₺
Doğu Karadeniz Bölgesi Tıbbi ve Aromatik Bitkilerin Envanterinin Çıkarılması, Ticari Kullanımının Araştırılması ve Üreticilerin Eğitimi Projesi	349.195,35 ₺

Kamu idaresi cevabında; Yönetmelik gereğince Eylem Planlarının onay makamının Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu olduğu, tüm kurum ve kuruluşların Eylem Planı kapsamında görevlendirilebileceği; bu nedenle Eylem Planı kapsamında Başkanlığın sorumlu kuruluş olarak tayin edilmesinde herhangi bir yasal dayanak yoksunluğu bulunmadığı ifade edilmiştir.

Uygulamaların özellikle 642 sayılı KHK'nın 2 nci maddesinin (ğ) bendindeki "Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak" hükmüne dayandığını belirtilmiştir. Başkanlığın yürüttüğü projelerin yılı yatırım programı ve Eylem Planı veya Kararnameden dayanak aldığı; Bakanlık oluruyla bu dayanağın güçlendirildiği ifade edilmiştir. Ayrıca, DOKAP Eylem Planı içerisinde doğrudan yatırım unsuru gerektiren tüm eylem adımlarının ilgili kurum ve kuruluşların uhdesine tevdi edildiği açıklanmıştır.

Bulguda bahsedilen Arıcılığın Geliştirilmesi, Serbest Sistem Yumurta Tavukçuluğu, Tıbbi ve Aromatik Bitkiler vs. gibi tanıtıcı uygulamalar da içeren eğitim projelerinin; yatırım programı, Eylem planı ve Bakanlık onayına istinaden uygulandığı vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; 642 sayılı KHK uyarınca çıkarılan yönetmelik gereğince Eylem Planlarının onay makamının Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu olduğunu, tüm kurum ve

kuruluşların Eylem Planları kapsamında görevlendirilebileceğini; bu nedenle DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Eylem Planı kapsamında sorumlu kuruluş olarak tayin edilmesinde herhangi bir yasal dayanak yoksunluğu bulunmadığını ileri sürmüştür. Kurumca doğrudan yürütülen projelerin 642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (ğ) bendi uyarınca Kalkınma Bakanlığının Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarına diğer görevlerden olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, 642 sayılı KHK'da Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri sayılmak suretiyle açıklanırken, esas olarak, eylem planı hazırlama, uygulanmasını koordine etme ile bu eylem planını bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerinin üzerinde durulmuştur. Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının yapacağı ya da yaptıracığı projelere sadece söz konusu KHK'nın 2'nci maddesinin (f) ve (g) bendinde sınırlı olarak yer verilmiştir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (f) bendinde Başkanlıkların görevleri arasında, *“Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak”* sayılmıştır.

Aynı maddenin (g) bendinde ise, *“Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak”* denilmektedir.

Dolayısıyla, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları bölgede geliştirilmesi gereken alanları belirlemek üzere araştırma, etüt veya proje yapabilmekle birlikte, herhangi bir yatırım projesini bu madde hükmüne dayanarak yürütemeyecektir. Ayrıca, başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konularında olmak üzere yenilikçi destek programları uygulayabilmekle birlikte, diğer yatırım projelerini söz konusu madde hükmüne dayandıramayacaktır.

Diğer yandan, esasen yatırımları hazırlamak, koordine etmek ve izlemek üzere kurulmuş olan Başkanlıkların yatırım projeleri uygulamasını Kalkınma Bakanlığının vereceği diğer görevler arasında değerlendirmek de mümkün değildir.

Muadil kurum olarak gösterilen GAP BKİ'nin kuruluşuna ilişkin kararnamenin 1'inci maddesinde, *“...Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak,...”* ibaresiyle, GAP BKİ'nin doğrudan uygulamalarda bulunabileceği açıkça ifade edilmiştir. Oysa DOKAP

BKİ'nin kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenleyen kararnamede benzer bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Mevzuatta açık bir hüküm olmadığından Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının yatırım proje uygulamaları yapacağına ilişkin kurum açıklamaları da yeterli bulunmamıştır. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının araştırma ve etüt projeleri dışında yatırım projeleri ya da yatırım içeren eylemler gerçekleştirilebilmesi için kanuni dayanağın bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

DOKAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Kuruluşundaki Temel Amaç Olan Koordinasyon Sağlama Görevini, Mevcut Düzenlemelerin Yetersizliğinden Dolayı Gereği Gibi Yerine Getirememesi

DOKAP BKİ, bölgede çeşitli sektörlerde farklı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan yatırımların ve faaliyetlerin eşgüdüm içerisinde gerçekleşmesini sağlamak, yatırımları yönlendirmek ve izlemek, kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak ile görevlidir.

642 sayılı KHK'nın 2 ve 3'üncü maddelerinde Başkanlığın görevleri şu şekilde tanımlanmıştır:

“Görevler

MADDE 2- (Değişik: 8/8/2011-KHK-649/35 md.)

(1) Başkanlıkların görevleri şunlardır:

a) Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.

b) Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak.

c) Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Kalkınma Bakanlığına göndermek. ...”

Eylem planları

MADDE 3 – (1) Eylem planları, bölgedeki illerin tamamını kapsayacak şekilde, Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri bazındaki bölge planları ve ilgili diğer plan ve programlar esas alınarak hazırlanır. Eylem planlarının hazırlanmasında bölgedeki kalkınma ajansları başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır. Eylem planları, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun onayına sunulmak üzere Başkanlıklar tarafından Kalkınma

Bakanlığına gönderilir.

(2) Eylem planlarının ilgili kuruluşlar nezdinde uygulanmasının takibi ve koordinasyonu Başkanlıklar tarafından yürütülür. Başkanlıklar bu kapsamdaki iş ve işlemlerin yürütülmesinden Kalkınma Bakanlığı'na karşı sorumludur.”

Görüldüğü üzere, Bölge Kalkınma İdarelerinin temel fonksiyonu kalkınmaya yönelik eylem planları hazırlamak ile bunların uygulanması amacıyla kurumlar arası koordinasyonu sağlamak olarak öne çıkmaktadır.

Bu kapsamda, DOKAP bölgede kalkınmaya yönelik eylem planları hazırlayarak, kamu sektörü yatırımlarını koordine etmek üzere çalışmalar yürütmektedir.

DOKAP Eylem Planı'nda da öngörülen eylemlerin gerek programlama gerekse uygulama aşamalarında kurumlar arasında işbirliği ve uyumun gerçekleştirilmesinden DOKAP'ın sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

2014-2018 yılları arasında 8 ilde uygulanması hedeflenen DOKAP Eylem Planı kapsamında: 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem tasarlanmıştır. DOKAP Eylem Planı kapsamında 37 farklı kurum ve kuruluş sorumlu kuruluş olarak tayin edilmiştir:

DOKAP Eylem Planı'nın tüm ilgili kurumlar için bütçesi, 10 milyar 369 milyon TL'dir. DOKAP Eylem Planının, 2014 yılı bütçesi 1,52 milyar TL, 2015 yılı bütçesi ise 1,7 milyar TL olarak öngörülmüştür.

Tablo 2: DOKAP Eylem Planı Bütçesi

(Milyon TL)

EKSENLER	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik	87	98	123	138	149	595
Ekonomik Kalkınma	85	95	120	134	145	579
Altyapı ve Kentsel Gelişme	1.030	1.151	1.456	1.626	1.761	7.024
Sosyal Gelişme	314	351	444	496	537	2.142
Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	4	5	6	7	7	29
TOPLAM	1.520	1.700	2.149	2.401	2.599	10.369

Not: Merkezi Yönetim Bütçesinden tahsis edilecek yatırım ödeneklerini göstermekte olup; diğer kaynaklardan sağlanacak ilave finansman dâhil değildir. Ayrıca, projelerin gerçekleşme durumuna göre ve bütçe imkânlarına bağlı olarak ilave kaynak tahsis edilebilmektedir.

2014 yılında DOKAP Eylem Planı'nda sorumlu kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen yatırımlar sonucu tahsis edilen 2,58 milyar TL ödenekten, 2,29 milyar TL harcama gerçekleştirilmiştir.

2015 yılında DOKAP Eylem Planı çerçevesinde uygulaması olan 74 eylem kapsamında, sorumlu kuruluşlar tarafından (37 adet kurum ve kuruluş) 716 proje faaliyete geçirilmiş, toplam 3,44 milyar TL revize ödeneğin 2,91 milyar TL'si harcanmıştır.

Eksen bazında en fazla harcama 291 proje altında 2,03 milyar TL ile Altyapı ve Kentsel Gelişme ekseninde, en az harcama ise eylemlerinin başlangıç yılları genel itibariyle 2016 yılı olması nedeniyle harcaması olmayan ve Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi ekseninde gerçekleşmiştir.

DOKAP Eylem Planı'nda 31.12.2015 tarihine kadar tahsis edilen 6,02 milyar TL ödeneğin, 5,2 milyar TL'si harcanarak %86 nakdi gerçekleşme sağlanmıştır.

DOKAP Eylem Planı'nda DOKAP BKİ'nin sorumlu olduğu eylemler ve projelerin gerçekleşmeleri şöyledir:

DOKAP BKİ, 2014 yılında DOKAP Eylem Planı kapsamında 5 proje uygulamıştır. Bu kapsamda tahsis edilen 51.000.700,00 TL ödeneğin 43.307.929,61 TL'si harcanmıştır.

2015 yılında ise, eylem planı kapsamında DOKAP BKİ tarafından 14 proje faaliyete geçirilmiş ve 61.563.677,00 TL ödeneğin 59.234.797,14 TL'si harcanmıştır.

Eylem Planı'nda birden fazla Bakanlığı ilgilendiren sorunlu alanların İdare'nin sorumluluğunda olduğu görülmektedir; bu durum daha fazla koordinasyon ve işbirliğini gerektirmektedir.

Eylem Planı'ndaki tüm yatırımların bölgesel düzeyde bir bütünlük içerisinde projelendirilmesi ve koordinasyonuyla, aynı alanda faaliyette bulunan çok sayıda kamu kurumunun elindeki kaynakların dengeli, planlı ve programlı kullanımının önü açılarak, mevcut kaynakların daha verimli ve dengeli kullanımı sağlanmış olacaktır.

Örneğin; tarımın desteklenmesi için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, DSİ, Orman Genel Müdürlüğü, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, il özel idareleri, belediyeler, AB fonları, tarafından yatırımlar yapılmaktadır. Bu kuruluşlar tarafından yapılacak yatırımlar bir bütünlük içerisinde planlanıp koordine edilmediği durumlarda, bir yer için mükerrer yatırım yapıldığı gibi bir başka yer için hiç yatırım yapılamayabiliyor. Ayrıca, kaynaklar sınırlı olduğu için bazen her

bir kuruluş tarafından başlatılan yatırım yarım kalabilmekte ve kullanılan bu kaynaklar atıl kalabilmektedir. Halbuki bu kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon olması durumunda, mevcut imkanlar birleştirilerek, projelerin daha hızlı tamamlanması sağlanmış olacaktır.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, başta turizm ve tarım olmak üzere çeşitli sektörlerdeki proje destekleri uygulamalarıyla bölge kalkınmasına hizmet etmeye çalışmaktadır. DOKAP Eylem Planı'nın başarısı, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım çalışmalarının yönlendirilmesine bağlıdır. Bu da etkin bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır. Fakat DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, diğer kurum/kuruluşlarla aynı hizmet alanlarında faaliyet gösterdiği; buna karşın görev ayrımları net olmadığı için diğer kurum/kuruluşlarla yetki çatışması yaşamakta; koordinasyon görevinin yerine getirilmesinde yaptırım gücü bulunmamaktadır. Örneğin; yeşil yol projesinde, Turizm Master Planına ilişkin Turizm Bakanlığı ile yol imalatlarının yapımında ise il özel idareleriyle işbirliğinin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Kurumlardan bilgi gelmemesi, verilerin güvenilir olmaması DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının mali destek faaliyetlerinde aksamalara yol açmaktadır.

Yatırım Programına girecek projelerin hazırlanmasında ilgili kurum ve kuruluşlara mali ve teknik destek sağlamakla görevli kılınan DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının uygulamada Yatırım Programının hazırlanmasında işlevi bulunmamaktadır. Bölge planları yapma yetkisi ise Kalkınma Ajanslarına aittir.

Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajansları bölge kalkınmasına yönelik faaliyetlerinde aynı tür projeler ve mali destek programları uygulayabilmektedirler. Oysa kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajanslarının destek verilecek projeleri DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile koordineli olarak belirlemeleri yatırım harcamalarında kaynak israfını önleyerek, yatırımların daha uygun alanlara yönlendirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyon yetkisini kullanabilmesi, kalkınma projelerini yürütürken, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ajanslar ve diğer kurum ve kuruluşlar ile zaman zaman yaşadığı yetki ve görev çatışmalarının da önüne geçecektir.

Kalkınma ajanslarında yönetim kurulu ve vali aracılığıyla yaptırım gücü sağlanmaktadır. Ancak, Bölge Kalkınma İdarelerinin böyle bir yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Kalkınma projelerinde birden fazla kurum ve kuruluşun aynı konularda çalışmalar

yapması aralarında uyum sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresinin kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek ve projelerde mükerrerliği önlemek için yetkilerine ilişkin yasal düzenlemeler bu konudaki sorumluluğunu yerine getirebilmesi için yeterli değildir.

Bu çerçevede, Doğu Karadeniz Bölgesinde yapılacak kamu yatırımları ve farklı kurum ve kuruluşlarca uygulanan destekler konusunda DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyon göreviyle ilgili yetkilerinin yaptırımlarıyla birlikte somut olarak tanımlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Gerekli düzenlemelerin yapılmasının İdare'nin etkinliği, verimi ve hizmet kalitesinin üst düzeye çıkarılmasında önemli bir etken olacağı açıklanmıştır.

Sonuç olarak; Kamu idaresince de kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, Başkanlığın temel kuruluş amacı olan koordinasyonu sağlama görevinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için konuyla ilgili gerekli düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

Eylem Planı Kapsamında Tüm Kurum Ve Kuruluşlara Ait Verilerin Teminindeki Güçlükler Nedeniyle, İzleme Ve Değerlendirme Görevlerinin Yeterince Yürütülememesi

642 sayılı KHK'da belirtildiği üzere, Eylem Planlarının ilgili kuruluşlar tarafından uygulanmasının izlenmesi ve koordinasyonuna ilişkin iş ve işlemlerin yürütülmesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevidir. 642 sayılı KHK gereğince, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı'nı bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerinden sorumludur. Bu çerçevede, Eylem Planı kapsamında sorumlu olan tüm kurum ve kuruluşların faaliyetleri izlenerek *İzleme ve Değerlendirme Raporu* hazırlanmaktadır.

İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğünün görevi eylem planındaki projelerin izleme ve değerlendirmesini yapmak olup, eylem planında sorumlu kuruluş olarak ifade edilen kuruluşlardan projelerin izlenmesine yönelik veriler istenmektedir. Ancak izleme değerlendirme daha çok fiziki ya da bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden yapılmakta, her projeye özgü performans göstergeleri üzerinden takip edilememektedir. Bu sebeple izleme değerlendirmenin ilgili projelere has göstergeleri içerecek bir yazılım ile tüm sorumlu kuruluşlardan veri temini ile yapılması gerekmektedir.

Bölgesel plan ve stratejilerin oluşturulması, destek programlarında önceliklerin

sağlıklı belirlenmesi için bölgenin mevcut durum analizinin yapılmasına, gelişme eksenlerinin, önceliklerin ve işbirliği alanlarının belirlenmesine ve izlenmesine imkân verecek nitelikte veriye ihtiyaç bulunmaktadır.

Oysa, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edebildiği mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşandığı görülmüştür. Veri konusunda yaşanan sıkıntıların, gerçekçi verilere dayanan eylem planı hazırlayabilmelerinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmelerinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu anlaşılmıştır.

Yatırım ya da desteklerle ilgili araştırma, etüt ve fizibilite çalışmaları çok önemli olmasına rağmen ihmal edildiği görülmektedir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirilebilmesine yönelik olarak; kurum ve kuruluşlardan temin edilecek veriler, kendi görev ve fonksiyonları sonucunda oluşturduğu istatistikler ve yapacağı araştırmaları sonucunda oluşan istatistikleri bir araya getirerek analizler yapmaya imkân verecek bir sistem oluşturması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kalkınma Bakanlığı ve DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanan, 2014-2018 yılları arasını kapsayan DOKAP Eylem Planı, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmasının akabinde, uygulanmaya başlamıştır. DOKAP Eylem Planı'nda; 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem tasarlanmış ve söz konusu eylemlerin uygulanması için 37 sorumlu kuruluş tayin edilmiştir.

Kurum ve kuruluş sayısının çok fazla olması ve faaliyet alanını genişliği göz önüne alındığında, DOKAP'ın her türlü veriye ulaşabilen bir yapıya sahip olması daha çok önem taşımaktadır. Eylem Planı'nda sorumlu ve işbirliği yapmak üzere belirlenen kurum ve kuruluşların DOKAP bölgesini ilgilendiren verilerinin bütünlük içerisinde temin edilmesi için Coğrafi Bilgi Sistemine dayanan İzleme Değerlendirme Bilgi Sistemi'nin oluşturulması gerekir.

Eylem Planı kapsamında yapılan yatırımların incelenerek değerlendirilmesiyle, gereken önlemlerin zamanında alınması projelerden beklenen sonuçların gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Eylem Planının izleme ve değerlendirme sisteminin büyük önem taşıdığı belirtilerek, veri kaynağı niteliğindeki kurumlardan gelecek bilgilerin güvenilirliği için kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerektiği hususu vurgulanmıştır.

Başkanlığın imkân ölçüsünde izleme ve değerlendirme çalışmalarını yürütmeye çalıştığı, bu doğrultuda Yatırım Programına DOKAP Eylem Planı Elektronik İzleme ve Değerlendirme Projesini sunduğu ve 2014 ve 2015 yıllarına ait iki adet İzleme ve Değerlendirme Raporu yayımladığı açıklanmıştır. Ancak, sistemin karmaşıklığı dikkate alındığında, teknolojik alt yapıdan nitelikli insan kaynaklarına, mevzuat kolaylığından kurumlar arası entegrasyona birçok alanda reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması ihtiyacı vurgulanırken, özellikle koordinasyon disiplininin sağlanması için yasal zeminde bağlayıcı unsurların olması gerektiği belirtilmiştir.

642 sayılı KHK'nın uygulamada bu açıdan yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. Çünkü 642 sayılı KHK, bilgi talep edilen kurumun Kalkınma İdaresine öncelikli olarak cevap vermesi gerektiğini belirtirken, mazeretsiz bir şekilde süresi içerisinde cevaplanmadığı takdirde ne türlü iş ve işlemlerin yapılması gerektiği konularında gerekli açıklamaları barındırmadığı açıklanmıştır. Ayrıca, Başkanlığın Eylem Planı nedeniyle iletişim halinde olduğu kurumların merkezi düzeydeki Bakanlık teşkilatları olup, 642 sayılı KHK ile şekillenen Bölge Kalkınma İdaresi teşkilat yapısının kimi zaman bürokratik muhatap sorunlarına da neden olduğu açıklanmıştır. Bulguda yer alan hususların düzeltilmesinin bu konuda yasal düzenleme yapılmasına bağlı olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince de kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, izleme ve değerlendirme görevinin Kurum tarafından gereği gibi yerine getirilebilmesi için, Eylem Planı kapsamında bulunan tüm kurum ve kuruluşlara ait verilerin teminindeki güçlüklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı İle Kalkınma Ajansları Arasındaki Yetki Ve Sorumluluğun Mevzuatta Açık Bir Şekilde Düzenlenmemiş Olması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları arasında bölge planları ile eylem planlarının gerek hazırlanması, gerekse uygulanması sürecinde işbirliği ve uyum sağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca hazırlanan eylem planlarının temelini Kalkınma Ajanslarının bölge planları teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye, teşvik sistemi üzerine oturan bölgesel gelişme politikalarını terk ederek yeni bir uygulama içine girmiştir. Yeni uygulamada hem Kalkınma Ajansları kurulmuş hem de GAP İdaresi örneğinden yararlanılarak 3 bölgede daha Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur. Kalkınmayı yerinden planlamak ve geliştirmek üzere kurulan 26 kalkınma ajansı Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda faaliyetlerine devam etmektedir. Ayrıca, 81 ilde Ajanslara bağlı yatırım destek ofisleri kurulmuştur. Kalkınma Ajanslarına 5449 sayılı kanunla verilen görevler arasında kalkınma faaliyetleri ve projelerinin desteklenmesinin yanı sıra, "Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek" (5449 sayılı kanun, madde 5 b bendi) görevi yer almaktadır.

Aynı maddenin devam eden c, d ve e bentlerinde de aşağıdaki görevler verilmiştir:

c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.

d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.

e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

Görüldüğü üzere, bölgede sektörler arası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek Kalkınma Ajanslarının görev ve yetkileri arasındadır.

Bölge planlamasına esas alınan bölgeler, TÜİK'in Düzey 2 sınıflandırmasıdır. Türkiye'de 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bölgesel istatistiklerin toplanması,

geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlaması yapılmıştır. Bu kapsamda 81 il Düzey 3, 26 bölge Düzey 2 ve 12 bölge Düzey 1 olarak sınıflandırılmıştır. Bölgesel gelişmenin kurumsal aracı olarak görülen kalkınma ajansları da Düzey 2 bölgelerinin coğrafi sınırları esas alınarak oluşturulmuştur. Aynı şekilde bölge planlarının da Düzey 2 bölgeleri için yapılması ile birlikte, bu bölgeler aynı zamanda plan bölgesi hüviyetine de kavuşmuştur.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde; Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin yürürlüğe girmesi, düşük gelirli bölgelerde; ekonomik faaliyet kollarının çeşitlendirilmesi, KOBİ ve mikro işletmelerin geliştirilmesi, tarımsal verimliliğin artırılması, sınır bölgelerinin sınır ötesiyle sosyal ve ekonomik ilişkilerinin geliştirilmesi, yoğun göç alan şehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi gibi stratejiler tespit edilmiştir.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin (BGUS), bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirlemek, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturması öngörülmektedir.

2008 yılında hazırlanan GAP Eylem Planı vasıtasıyla bölgesinin sosyo-ekonomik gelişimine önemli katkılar sunan GAP Bölge Kalkınma İdaresi tecrübesinden de yararlanılarak, 2011 yılında 642 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur.

Bölge Kalkınma İdareleri, bölgelerin kalkınması yönünde kamu yatırımlarının koordinasyonunu sağlamak, ağırlığı kamu yatırım, proje ve faaliyetlerinde olmak üzere kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde eylem planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Eylem planlarının temelini oluşturan ana unsurlardan birisi de Bölge Planlarıdır. Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunda hazırlanan bölge planları, eylem planlarının sorun, durum tespitinde ve amaçların/stratejilerin belirlenmesinde olduğu gibi, geliştirilen eylemlerde de temel teşkil etmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları finansman desteği veren kurumlar konumunda olduğundan benzeri alanlarda destekleme yaptıkları görülmektedir. Ayrıca yalnızca desteklemeye ilişkin faaliyetler değil araştırma, planlama,

projelendirme vb. işlerde de aynı risk bulunmaktadır.

642 sayılı KHK'nın 2/e maddesinde DOKAP BKİ'nin görevleri arasında; “*Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek*” görevi bulunduğu halde, bu madde hükmü uygulanmamaktadır.

Bölge Kalkınma İdareleri ve Kalkınma Ajansları yöneticileri arasında yetki ve sorumlulukların sistematik ve yasal bir düzenlemeye dayanması kişilere bağlı bir durumun ortaya çıkmasının engellenmesi açısından önemlidir. Bölge Kalkınma İdareleri ve Kalkınma Ajanslarının çalışma programları ve bütçeleri arasında uyum, koordinasyon ve kaynakların daha doğru kullanılması sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Özet olarak, “İstatistik sistemlerimizin Eurostat’a dahil olması ile birlikte 26 düzey 2 bölgesi belirlenmiş ve bu doğrultuda, 26 düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajansları teşkil ettirilmiştir. 2011 sonrası dönemde GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’na ilave olarak 3 tane daha Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Ancak Kalkınma Ajanslarının bölge tanımlamaları ile Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının bölge tanımlamaları farklılık göstermektedir. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’nın bölge tanımlamasında 3 farklı Düzey 2 bölgesi yer almaktadır. Bu durum gerek Eylem Planının stratejik metninin hazırlanmasında ihtiyaç duyulan verilerin temininde gerekse de ilerleme raporlarının oluşturulmasında verilerin birleştirilmesinde büyük güçlükler doğurmaktadır.

Bununla birlikte Bölgesel Gelişme Planlarının ve DOKAP Eylem Planının hazırlık süreçlerinin aynı takvime denk gelmesi nedeniyle istişare imkânı da sağlanamamıştır. Konunun yasal çerçevede çözüme kavuşturulması gerekmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresince de kabul edildiği üzere, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları arasındaki yetki ve sorumluluğun, mevzuatta açık bir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına Verilen Görevlerin, Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında Çalıştırılan Personele Gördürülmesi

642 sayılı KHK ile bölgesinin kalkınmasını koordine etmek ve katkıda bulunmak üzere, (08.06.2011 tarihinden itibaren beş yıllık süre için) Kalkınma Bakanlığına bağlı ayrı tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuş olan Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının (DOKAP BKİ) 37 adet boş kadrosu olduğu halde, bu kadrolara naklen ve açıktan atama yapılması yerine, hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan (asgari ücretin % 55, % 110 fazlası ücretlerle) personele Kurum görevlerinin gördürüldüğü tespit edilmiştir.

642 KHK'nin 4'üncü maddesinde; Başkanlıkların, bir Başkan, iki başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşacağı, bütün statüler itibarıyla çalıştırılabilecek toplam personel sayısının hiçbir surette yüzü geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Aynı KHK'nin istihdam şekillerini düzenleyen 5'inci maddesinde;

“(1) Başkanlıkların personeli 657 sayılı Kanuna tâbidir.

(3) Ayrıca, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı uzmanlar Başkanlıklarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilir.

(5) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar, belirtilen nitelikleri taşımak kaydıyla, Başkanlıklarda sözleşmeli olarak istihdam edilebilir....

(6) Ayrıca, beşinci fıkrada belirtilen kurumlarda görevli personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî, sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başkanlıklarda görevlendirilebilir. ...” hükme bağlanmıştır.

Aynı KHK'nin 2'nci maddesinde, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Yine aynı KHK'nin “Eylem planları” başlıklı 3'üncü maddesinde aynen:

“(1) Eylem planları, bölgedeki illerin tamamını kapsayacak şekilde, Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri bazındaki bölge planları ve ilgili diğer plan ve programlar esas alınarak hazırlanır. Eylem planlarının hazırlanmasında bölgedeki kalkınma ajansları başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır. Eylem planları, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun onayına sunulmak üzere Başkanlıklar tarafından Kalkınma Bakanlığına gönderilir.

(2) Eylem planlarının ilgili kuruluşlar nezdinde uygulanmasının takibi ve koordinasyonu Başkanlıklar tarafından yürütülür. Başkanlıklar bu kapsamdaki iş ve işlemlerin yürütülmesinden Kalkınma Bakanlığına karşı sorumludur” denilmektedir.

Samsun, Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsayan yetki ve etki alanında KHK'nin verdiği bu kapsamlı görevleri beş yıl süreyle ve en fazla yüz personelle yapacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca hazırlanması ve uygulanmasını sağlamakla sorumlu olduğu 2014-2018 DOKAP Eylem Planı, İdare'nin kuruluş kanununda öngörülen beş yıllık süresini (2011-2016) aşmaktadır.

2014-2018 yıllarını kapsayan DOKAP Eylem Planı'nda toplam 10 milyar 369 milyon TL kaynak tahsisatı yapılması planlanmıştır.

8 ilde uygulanması hedeflenen DOKAP Eylem Planı ile:

- Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik,
- Ekonomik Kalkınma,
- Altyapı ve Kentsel Gelişme,
- Sosyal Gelişme,
- Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin, olmak üzere 5 ana eksen altında; 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem (proje paketinin) gerçekleştirilmesi tasarlanmıştır.

Doğaldır ki, DOKAP Eylem Planı'nın gereklerinin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan ve öngörülen elamanların, 642 KHK'nin 5 inci maddesinde düzenlenen istihdam şekline bağlı kalınarak, DOKAP BKİ'nin bünyesine asli ve sürekli olarak katılması gerekmektedir. Özellikle, Kurumda sektör uzmanlarının çalıştırılması önem arz etmektedir.

28.11.2014 tarihinde ihale edilen “Malzemeli 7 Adet Temizlik Personeli, 8 Adet Destek ve Yardımcı Hizmetler Personeli, 2 Adet Kalorifer Personeli ile 5 Adet Bilişim ve Veri Hazırlama Personeli ve İlaçlama Hizmeti Alımı” işi kapsamında, 2015 yılında Destek ve Yardımcı Hizmetler Personeli Alımı (asgari ücretin %55 fazlası) ile 8 kişinin, Bilişim ve Veri Hazırlama Personeli Alımı (asgari ücretin %110 fazlası) ile 5 kişinin Kurumun görevlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

26.11.2015 tarihinde de “2016-2017 ve 2018 yılları için (3 Yıllık) Malzemeli 7 Adet Temizlik Personeli, 8 Adet Destek ve Yardımcı Hizmetler Personeli, 2 Adet Kalorifer Personeli ile 5 Adet Bilişim ve Veri Hazırlama Personeli ve İlaçlama Hizmet Alımı” ihalesi gerçekleştirilmiş olup, aynı uygulama devam etmektedir.

Aşağıdaki tabloda, Başkanlığın kurulduğu 2011 yılı hariç, 2012-2015 yıllarında

çalışanların sayısı gösterilmiştir. Memurlar veya sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesi gereken görevler için, 2015 yılında, 13 kişi temizlik ve yardımcı personel hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılmıştır.

Tablo-7: 2011-2015 Yıllarında Çalışan Personel Sayısı

YILLAR	Kadrolu Personel Sayısı	Sözleşmeli Uzman Personel	Geçici Görevli Personel	Kadrolu, Sözleşmeli ve Geçici Görevli Personel Sayısı	Hizmet Alımı Suretiyle Çalışan Personel
2011	-	-	-	-	-
2012	2	-	12	14	2
2013	22	-	15	37	23
2014	22	-	12	34	27
2015	33	-	8	41	35

Kanunla verilen kadro sayısı 70 adet olup, bunun 33 adedinin dolu, 37 adedinin boş olduğu görülmektedir.

Anayasanın 128’inci maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denilmekte olup, buna bağlı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun İstihdam şekilleri başlıklı 4’üncü maddesinde de, kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır.

Mevcut istihdam şeklinin, başta Anayasa olmak üzere, 657 sayılı DMK ile 642 sayılı KHK hükümlerine uygun olmadığı ve mevcut uygulamanın bahsi geçen KHK’de sayılan görevler ile DOKAP Eylem Planı’nda öngörülen proje ve faaliyetlerin yürütülmesini zorlaştıracağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Başkanlığımızın 2015 yılı itibariyle 37 boş kadrosu bulunmaktadır. Bulunan kadrolar içerisinde hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan personeli kapsayan kadrolar mevcut değildir. Başkanlığımızın kuruluş sürecinde verilen kadro unvanları içerisinde yardımcı hizmetler sınıfı ve işçi kadroları bulunmamakla birlikte, Hizmet alımı ihalesi kapsamında çalışan işçiler temizlik görevlileri, kaloriferci, santral görevlisi, aşçı vb. görevleri içermektedir.

Kalkınma Bakanlığı üst yönetim ve 2 memur ve 3 sekreter haricindeki tüm kadroların projelerde çalıştırılmak üzere uzman ve teknik kadroları (mühendis, mimar, şehir plancısı vb.)

olarak ihdas etmiştir. Bahse konu madde kapsamında Başkanlığın bünyesinde bulunmayan yardımcı hizmetleri kapsayan personeli hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırmıştır.

642 sayılı KHK gereği 30 adet sözleşmeli personel çalıştırılabileceği belirtilmiştir. Adı geçen esaslar gereği bugüne kadar 2013 yılında Maliye bakanlığından sözleşmeli personel çalıştırılmasıyla ilgili talebimize de uygun görüş verilmemiştir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, bahse konu madde kapsamında Başkanlığın bünyesinde bulunmayan yardımcı hizmetleri kapsayan personelin hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırıldığı belirtilmiştir. Ancak, yerinde yapılan denetimlerde memurlara gördürülmesi gereken bir kısım işlerin de hizmet alımı suretiyle çalıştırılan personele gördürüldüğü anlaşılmaktadır.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına verilen görevlerin, hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan personele gördürülmesinin mevcut yasal düzenlemelere uygun olmadığı ve belirtilen uygulamanın bahsi geçen KHK'da sayılan görevler ile DOKAP Eylem Planı'nda öngörülen proje ve faaliyetlerin yürütülmesini olumsuz etkileyeceği değerlendirilmektedir.

BULGU 6:

Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi (DOKAP BKİ) Başkanlığınca 5018 sayılı Kanuna Göre Hazırlanması Gereken Stratejik Plan Ve Performans Programlarının Hazırlanmamış Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“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 hazırlarlar.

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 zorundadırlar.....

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” hükme bağlanmıştır.

Belirtilen bu maddenin üçüncü ve sonuncu fıkralarında belirtilen “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yıllar önce yürürlüğe girmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kanuna ekli II- sayılı Özel Bütçeli İdareler Cetvelinin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler listesinin 41’inci sırasında yer aldığından, Stratejik Planlamaya ilişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliğinin ikinci maddesinin ilk fıkrası ile stratejik plan; performans programları hakkında yönetmeliğin birinci maddesi uyarınca da yıllık performans programı düzenlemek zorunda olup, bugüne kadar bu hükümlerin gereğinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanunun gereklerinin yerine getirilmediği ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince kurum hakkında performans denetimi yapma ve TBMM'ye performans raporu sunma imkânının bulunmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Kurumsal kapasitenin elverdiği ölçüde teşkilatlanma çalışmalarına ve Eylem Planı çalışmalarına yoğunluk verilmiştir. Stratejik Plan ve Performans Programlarının Eylem planıyla uyumluluk arz etmesi gerektiği düşünüldüğünden ertelenmiştir. Stratejik Plan ve Performans Programlarının 2016 yılı içinde yapılması planlanmış ve çalışmalar başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Stratejik Plan ve Performans Programlarına ilişkin çalışmaların 2016 yılında tamamlanacağı bildirilmektedir. Kuruma ait 2015 yılı stratejik plan ile performans programı olmamasının 5018 sayılı Kanun ve diğer düzenlemelere aykırı olduğu ve aynı zamanda bu nedenle Kurumun 2015 yılı performans denetiminin de yapılamadığı değerlendirilmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO TABLOSU

Kurum Kodu : 40.56		Adı : DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2015			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2015	
1 DÖNEN VARLIKLAR		5.372.296,02		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		1.773.094,63	
10 HAZIR DEĞERLER		5.269.842,90		32 FAALİYET BORÇLARI		1.612.135,36	
102 BANKA HESABI		5.269.842,90		320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		1.612.135,36	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		0,00		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		69.300,00	
14 DİĞER ALACAKLAR		0,00		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		69.300,00	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		0,00		333 EMANETLER HESABI		0,00	
15 STOKLAR		36.547,89		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		91.659,27	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		36.547,89		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		91.659,27	
16 ÖN ÖDEMELER		65.905,23		361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		0,00	
160 İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI		0,00		362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HES		0,00	
161 PERSONEL AVANSLARI HESABI		0,00		5 ÖZ KAYNAKLAR		3.888.999,95	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		65.905,23		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		2.987.954,23	
2 DURAN VARLIKLAR		289.798,56		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		2.987.954,23	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		289.798,56		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		901.045,72	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		67.940,17		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		901.045,72	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		1.117.257,71					
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-895.399,32					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		84.672,44					
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-84.672,44					

AKTİF TOPLAMI

5.662.094,58

PASİF TOPLAMI

5.662.094,58

Bilanço Dipnotları :

900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	0,00
901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	-70.011.383,54
902 BÜTÇE ÖDENEK HAREKETLERİ HESABI	70.011.383,54
903 KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	0,00
904 ÖDENEKLER HESABI	0,00
905 ÖDENEKLİ GİDERLER HESABI	0,00
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	651.454,40
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	651.454,40
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	58.193,53
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	58.193,53

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630				GİDERLER HESABI	65.162.801,63	600				GELİRLER HESABI	66.063.847,35
630	01			Personel Giderleri	1.268.938,15	600	03			Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.900,00
630	01	01		Memurlar	1.268.938,15	600	03	01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.900,00
630	02			Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	169.245,39	600	04			Alınan Bağışlar ve Yardımlar	65.483.400,00
630	02	01		Memurlar	169.245,39	600	04	02		Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve	65.483.400,00
630	03			Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.241.082,12	600	05			Diğer Gelirler	578.547,35
630	03	02		Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	245.862,77	600	05	01		Faiz Gelirleri	13,14
630	03	03		Yolluklar	123.991,34	600	05	09		Diğer Çeşitli Gelirler	578.534,21
630	03	04		Görev Giderleri	81,50						
630	03	05		Hizmet Alımları	2.765.045,61						
630	03	06		Temsil ve Tanıtma Giderleri	52.644,50						
630	03	07		Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	40.228,96						
630	03	08		Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	13.227,44						
630	05			Cari Transferler	24.999,84						
630	05	03		Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	24.999,84						
630	07			Sermaye Transferleri	58.502.838,01						
630	07	01		Yurt İçi Sermaye Transferleri	58.502.838,01						
630	13			Amortisman Giderleri	185.007,46						
630	13	01		Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	100.335,02						
GELİR TOPLAMI :											
66.063.847,35											

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman	84.672,44			
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	38.020,78			
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	5.792,00			
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	5.548,24			
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	649,00			
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	25.867,28			
630	14	13	Yedek Parçalar	164,26			
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.732.669,88			
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.732.669,88			

GİDERLER TOPLAMI : 65.162.801,63

GİDERLER TOPLAMI(A)	65.162.801,63				
GELİRLER TOPLAMI(B)	66.063.847,35				
INDIRIM ;IADE;ISKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	66.063.847,35	FAALİYET SONUCU D - A	901.045,72

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	33
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	33
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	33
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	34
5. GENEL DEĞERLENDİRME	35
6. DENETİM BULGULARI.....	36

1. ÖZET

Bu rapor, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının performans denetimi sonuçlarını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 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. Bu itibarla, performans denetimi yapılabilmesi için başta stratejik plan olmak üzere kurumun amaç, hedef ve göstergelerinin yer aldığı performans bilgisi dokümanlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu çerçevede yapılan incelemeler neticesinde, kurumun 2015 yılına ilişkin bir stratejik planının bulunmadığı; dolayısıyla performans programı ve performans bilgisine ilişkin dokümanların mevcut olmadığı anlaşıldığından, söz konusu yıl itibariyle kurumun performans denetimi yapılamamıştır.

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.

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2015 yılına ait Stratejik Planı ve Performans Programı bulunmadığından, 2015 yılı Faaliyet Raporu ise henüz yayımlanmadığından performans denetimi yapılamamıştır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2015 yılına ilişkin bir stratejik planının bulunmadığı; dolayısıyla performans bilgisine ilişkin performans programının da mevcut olmadığı görülmüştür. 2015 yılı idare faaliyet raporu ise henüz yayımlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9’uncu maddesinde aynen:

“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 hazırlarlar.

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 zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu

göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” denilmektedir.

Aynı kanunun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41’inci maddesinde ise “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.” denilmektedir.

Kanunun 9’uncu maddesi gereğince çıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26.05.2006 tarihinde; “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ise 05.07. 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu itibarla, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli II- sayılı Özel Bütçeli İdareler Cetvelinin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler listesinin 41’inci sırasında yer aldığından, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in ikinci maddesinin ilk fıkrası gereğince stratejik plan; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’in birinci maddesi uyarınca da yıllık performans programı hazırlamakla yükümlüdür. Ancak bu güne kadar bu hükümlerin yerine getirilmediği görülmüştür. Bu nedenle söz konusu husus, Kurumun 2015 yılına ilişkin denetim raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte bu raporun henüz yayımlamadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanundan doğan söz konusu yükümlülükler Kurum tarafından yerine getirilmediğinden; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince Kurum hakkında performans denetimi yapma ve TBMM’ye performans raporu sunma imkânının bulunmadığı değerlendirilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir

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>