



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ZAFER KALKINMA AJANSI
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

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.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
8.	EKLER.....	17

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
YPK	Yüksek Planlama Kurulu
ZEKA	Zafer Kalkınma Ajansı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Zafer Kalkınma Ajansı (ZEKA), muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre hazırlamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilanço yıl sonlarında, Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu ve Mizan ise aylık dönemler halinde muhasebe tarafından üretilmektedir. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu üçer aylık dönemler itibariyle Kurum'un internet sitesinde yayımlanmaktadır. Mizanlar ise üçer aylık dönemler itibariyle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi içinde yer alan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Uygulaması bölümüne girilmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 22'nci ve devamı maddelerine göre bütçe taslağı çalışma programı ile birlikte Ağustos ayında Yönetim Kuruluna sunulmakta ve Yönetim Kurulu tarafından kabul edildikten sonra Eylül ayında Kalkınma Bakanlığına gönderilmekte, Bakanlık da Aralık ayında bütçe ile ilgili görüşünü bildirmektedir.

Ajansın 2015 yılı bütçe uygulama sonuçları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Bütçe Gideri Uygulama Sonuçları

GİDER KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (A) (TL)	2015 YILI BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (B) (TL)	ORAN (%) (B/A)	GİDER KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN BÜTÇE İÇİNDEKİ ORANI (%)
1.GENEL HİZMETLER	7.668.000,00	6.999.031,56	91,28	27,08
1.1.GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ	6.534.600,00	6.382.383,38	97,67	24,69
1.2.İZLEME DEĞERLENDİRME	135.500,00	112.520,32	83,04	0,44
1.3.PLAN, PROGRAM ve PROJE HİZMETLERİ	429.720,00	281.513,55	65,51	1,09
1.4.ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	85.000,00	19.617,78	23,08	0,08
1.5.TANITIM VE EĞİTİM HİZMETLERİ	483.180,00	202.996,53	42,01	0,79
2.PROJE VE FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	28.750.000,00	18.846.408,06	65,55	72,92
2.1.PROJE DESTEKLEME HİZMETLERİ	26.780.000,00	17.615.295,11	63,78	68,16
2.2.FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	1.500.000,00	1.064.792,68	70,99	4,12
2.3.TEKNIK DESTEKLEME HİZMETLERİ	470.000,00	166.320,27	35,39	0,64
TOPLAM	36.418.000,00	25.845.439,62	70,97	100,00

Tablo 2: Bütçe Geliri Uygulama Sonuçları

GELİR KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (TL)	2015 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI %
1.MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	13.156.351,14	13.195.091,00	100,29
2.İL ÖZEL İDARELERİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	1.403.677,96	1.400.090,58	99,74
3.BELEDİYELERDEN AKTARILACAK PAYLAR	6.543.039,73	4.505.032,56	68,85
4.SANAYİ VE TİCARET ODALARINDAN AKTARILACAK PAYLAR	225.666,39	220.784,26	97,84
5.AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ULUSLARARASI FONLARDAN SAĞLANAN KAYNAKLAR	0,00	0,00	0,00
6.FAALİYET GELİRLERİ	750.000,00	1.244.290,58	165,91
7.BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,00	0,00	0,00
8.GEÇMİŞ YIL GELİRLERİNDEN ALACAKLAR	1.098.662,70	954.062,22	86,84
9.BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN GELİRLER*	13.240.602,08	13.240.602,08	100,00
TOPLAM	36.418.000,00	34.759.953,28	95,45

(*) Ajansın önceki yıllardan devreden banka nakit mevcudu

Ajansının 2015 yılı gider bütçe tahmini 36.418.000,00 TL, bütçe uygulama sonucu 25.845.439,62 TL'dir. Bu tutarın 6.999.031,56 TL'lik kısmı (gerçekleşen bütçe gideri yaklaşık %27'si) Genel Hizmetler için; 18.846.408,06 TL'lik kısmı (gerçekleşen bütçe gideri yaklaşık %73'ü) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için harcanmıştır.

2015 yılı gelir bütçesi tahmini ise, 2014 yılından devreden nakit (13.240.602,08 TL) ile birlikte toplam 36.418.000,00 TL'dir. Bu miktarın 13.156.351,14 TL'si Ajans'a merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay olarak öngörülmüştür. 2015 yılı sonunda gelir bütçesi 34.759.953,28 TL olarak gerçekleşmiş olup merkezi yönetim bütçesinden 13.195.091,00 TL aktarılmıştır.

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.

- 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 veya gelir 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 yansıtmamasından 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: 500 Net Değer Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin " 50 Net değer" başlıklı 65'inci maddesinde aynen;

" (1) Net değer hesap grubu varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, yeniden değerlendirme farkları, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları toplamı arasındaki farkı ifade eden net değer izlenmesi için kullanılır.

(2) Net değer, niteliklerine göre bu grup içinde açılacak aşağıdaki hesaptan oluşur.

a) 500 Net Değer Hesabı

(3) Yukarıda belirtilen hesaplar aşağıdaki şekilde kullanılır;

a) 500 Net değer hesabı: Bu hesap, Ajans hesaplarında kayıtlı varlıklar toplamı ile yabancı kaynaklar, yeniden değerlendirme farkları, geçmiş yıllar olumlu-olumsuz faaliyet sonuçları ve dönem faaliyet sonuçları toplamı arasındaki fark; ilk kuruluşta verilen varlık karşılıkları; hesaplarında kayıtlı olmayan varlık ve yabancı kaynaklarından kaydi envanteri yapılarak hesaplara alınanlar ile öz kaynaklar ana hesap grubundaki diğer hesaplarda kayıtlı tutarlardan bu hesaba aktarılmasına karar verilenlerin izlenmesi için kullanılır."

denilmektedir.

Aynı Yönetmelik'in 95'inci maddesinde ise, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin kıyasen uygulanacağı belirtilmiştir.

Söz konusu Yönetmelik'in "Hesabın işleyişi" başlıklı 307'inci maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (b) bentlerinde:

"a) ...

3 - Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında kayıtlı tutarlardan beş yılı dolduranlar bu hesaba alacak, 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabına borç kaydedilir.

b)...

3 - *Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabında kayıtlı tutarlardan beş yılı dolduranlar bu hesaba borç, 580- Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabına alacak kaydedilir.*” Denilmektedir.

2015 yılı Zafer Kalkınma Ajansı mali tablolarının incelenmesi sonucunda 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları hesabında takip edilerek 5 yılını dolduran (2010 yılına ilişkin) 22.085.910,77 TL tutarındaki olumlu faaliyet sonucunun 500 Net Değer Hesabında muhasebeleştirilmediği görülmüştür.

500 Net Değer Hesabının yukarıda açıklanan mevzuata uygun olarak kullanılmaması kurumun bilançosuna ilişkin sağlıklı veriler elde etmeyi zorlaştırmakla birlikte mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini de etkilemektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bundan sonraki hesap dönemlerinde; ilgili mevzuata uygun olarak işlem tesis edileceği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında bulgumuza iştirak edildiği belirtilmiş olup, 500 Net Değer Hesabının kullanılmaması kurumun bilançosunda 22.085.910,77 TL tutarında hataya neden olmuştur.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Zafer Kalkınma Ajansının 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı Özkaynaklar Hesap alanı (500 Net Değer Hesabı) hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Denetçi İstihdam Edilememesi

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinde, Ajansın bir iç denetçi istihdam edeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un denetimi düzenleyen 25'inci maddesinde;

"Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur." denilmiştir.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında;

"İç denetçi, Genel Sekreter aracılığıyla, altı aylık raporu Yönetim Kuruluna, yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar. Genel Sekreter bu raporlara görüşlerini ekleyerek altı aylık raporu Yönetim Kuruluna ve yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar." hükmü yer almaktadır.

Yukarıdaki mevzuat hükümleri uyarınca, ajans faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansının denetlenmesi için iç denetçi istihdam edilmesi gereklidir.

Yapılan incelemeler sonucunda, Zafer Kalkınma Ajansı'nda iç denetçi istihdam edilemediği görülmüştür. Ajansın hesap ve işlemlerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin bir iç denetim raporunun mevzuatın öngördüğü şekilde atanmış iç denetçi tarafından hazırlanması kurum açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu raporun Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu'na sunulması yine aynı şekilde Kalkınma Kurulu'nda görüşülmesi sonuçları bakımından önemlidir. Dolayısıyla mevcut durumda iç denetçi istihdam edilememesi hesap ve işlemlerin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Ajansın kuruluşundan bugüne kadar iç denetçi istihdam etmek için 4 (dört) defa personel alım ilanına çıkmasına rağmen iç denetçi istihdam edilemediği, 2016 yılı için de girişimde bulunulduğu belirtilmiştir. Ayrıca iç denetçi istihdamı ile ilgili Ajans mevzuatındaki şartların kolaylaştırılması gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda tespit edilen hususa idare tarafından da iştirak edilmiş ve iç denetçi alım ilanına çıkılacağı belirtilmişse de, geçmişte Ajans tarafından bu yol denenmiş ancak iç denetçi istihdam edilememiştir.

Ajansta iç denetçi istihdam edilememesi, idarenin kendi inisiyatifinin dışında, kalkınma ajansları mevzuatında belirlenen koşulların uygulamada iç denetçi alımını zorlaştırmasından kaynaklanmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 18'inci maddesinde;

“Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.” hükümleri yer almaktadır.

Kalkınma ajanslarının kendi kuruluş kanunlarında iç denetçi istihdam koşullarının ağır olmasından dolayı iç denetçi istihdamında sıkıntılar yaşanmakta ve bu durum ajansın hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

Öneri:

Kalkınma ajanslarında etkin bir iç kontrol sisteminin hayata geçirilmesi için iç denetçi istihdam koşullarını düzenleyen mevzuatta değişiklik yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Personel Hizmet Sözleşmelerinin "Net Tutar" Üzerinden Yapılması Nedeniyle Gelir Vergisinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi

Kurum çalışanları ile idare arasında yapılan hizmet sözleşmelerinin net tutar üzerinden imzalandığı ve bunun sonucunda, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamunun üzerinde kaldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın vergi ödevinin düzenlendiği 73'üncü maddesinde;

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” denilmektedir.

73'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasındaki *“vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.”* ifadesi ile verginin kanuniliği ilkesini ortaya konulmuştur. Böylece vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının şeklinin yasa ile yapılmasını zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında, *“vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir”* denilerek Bakanlar Kurulu'na, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilme yetkisi verilmiştir.

Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarının düzenlendiği 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının alt ve üst limitlerinin Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği belirtilmiştir. Bu yetkiye istinaden YPK'nın 28.05.2014 tarih ve 2014/8 no.lu kararında ajans personeline ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri “net” olarak belirlenmiştir. YPK'nın bu kararı ile vergi yükü kamu idaresinin üzerinde kalmış ve yukarıda anılan Anayasa hükümleriyle de çelişen bir durum yaratılmıştır. Şöyle ki;

2015 yılında düzenlenen maaş bordroları incelendiğinde; çalışanların elde ettiği gelir toplamlarının artışı nedeniyle vergi diliminin değişmesi (yükselmesi) ve ücretlerinde düşüş meydana gelmesi gerekirken, imzalanan hizmet sözleşmelerinde 1 (bir) yıl boyunca almaları

gereken ücretlerin net tutar olarak belirtilmesi sebebiyle aylık gelir düzeyleri sabit kalmaktadır.

Brüt tutar üzerinden bağtlanan diğer çalışanların ücretleri, gelir vergisi dilimi yükselmesi nedeniyle (ödedikleri daha fazla gelir vergisi nedeniyle) yılsonuna doğru azalırken, Ajans çalışanları ile net tutar üzerinden sözleşme yapıldığından ücretleri değişmemektedir. Ajans personelinin brüt maaş tutarları (vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi artışı kadar) yükseltilmekte ve maaşlarında yılbaşından yılsonuna kadar herhangi bir düşüş olmamaktadır. Bu nedenle vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi farkı (brüt maaş tutarı artırılmak suretiyle) idarenin üzerinde kalmaktadır. Personel tarafından ödemesi gereken vergi Ajans tarafından karşılanmaktadır.

Bu durum Anayasa'da öngörülen, herkesin kanun önünde eşit vergi yükümlüsü olması anlamına gelen "verginin eşitliği", "malî güce göre ödenmesi" ve "herkesin vergi ödemesi" ilkeleriyle de çelişmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ajans, kuruluş kanunu hükümleri doğrultusunda personel ödemelerinde YPK kararlarının dikkate alındığını ve ücret ödemelerinin "net" olarak yapıldığı ifade edilmiş; bu kapsamda ücretlerin brüt olarak ödenmesi gerekiyor ise, bu konuda bir mevzuat düzenlemesi yapılmasının faydalı olacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak 5449 sayılı Kanun'da, Yüksek Planlama Kurulu'na ajans personelinin mali haklarına ilişkin üst ve alt limitleri belirleme yetkisi verilirken, bunun "net" veya "brüt" olarak belirlenmesi konusunda açık bir yetki tanımlanmamıştır. Kanunun uygulanması açısından bu boşluk anayasa, kanun ve içtihatlar dikkate alınarak doldurulacaktır.

Bilindiği üzere "yasama yetkisinin genelliği ilkesine" göre, anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konu kanunla düzenlenebilmektedir. Ancak bu düzenleme yetkisinin sınırını temel anayasal ilkeler oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında, "Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir" denilerek eşitlik ilkesi ortaya konmaktadır. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir.

Vergi ödevinin düzenlendiği Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında "*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*" denilerek vergi ödevi ile mali güç arasında bir denge öngörülmüştür.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrası ile 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, vergi ödemek bakımından herkese kanun önünde eşit davranılacak vergi yükümlülüğü bakımından dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebepler farklı muamele için gerekçe olamayacaktır. Literatürde "verginin genelliği ilkesi" olarak ifade edilen bu ilke ile vergi yükünün adil bir biçimde ülkedeki bütün gerçek ve tüzel kişilere yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Bu ilke vergi muafiyet ve istisnalarına izin verilmeyeceği anlamına gelmemektedir. Ekonomik, sosyal ve kültürel nedenler ile sağlık politikası veya vergi tekniğine ilişkin başka motiflerin zorunlu kıldığı ölçüde vergi farklılaştırmalarına gidilebilir. Ancak bu muafiyet ve istisnalar Anayasanın diğer hükümlerine dayanmalıdır

Ajans personeli ücretlerinin alt ve üst limitleri, YPK tarafından 2006 tarihinden itibaren alınan her kararla "net" olarak belirlenmiş ve bu şekliyle ajans personeli ile diğer kamu çalışanları arasında vergi yükleri açısından, yukarıda açıklanan Anayasa'nın vergileme ilkeleri ile çelişecek şekilde farklılık yaratılmış ve ajans personelinin vergi yükü kamu idaresi üzerinde bırakılmıştır.

Her ne kadar ajanslar YPK kararı uyarınca bu ödemeleri yapmakta iseler de; yukarıda belirtilen nedenlerle, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasının, kamunun vergi yükümlüsü olması gibi bir sonuç doğurması yanında, Anayasaya göre vergi ödemek bakımından herkesin kanunlar önünde eşit olduğu prensibine de aykırı bir durum oluşturduğu kanaatine varıldığından, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limitin Üzerinde Olması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin statü ve hakları ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

İlgili Kanun'un "Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları" başlıklı 18'inci maddesinde:

"Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür.

...

Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

..." denilmektedir.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu "2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullanılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararının 3'üncü maddesinde;

"... 15.01.2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aşağıda belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespit, kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar, söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır."

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6825	8400
Çalışma Birimi Başkanı	4725	6300
İç Denetçi	4725	6300
Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel	4725	6300
Uzman Personel	3850	4950
Destek Personeli	2100	2700

denilmekte olup,

4'üncü maddesinde de;

"15.01.2012 tarihinden itibaren kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları bakımından; alt limit olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10.09.2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili hükümlerinde

belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar (emsal kadrolara tanınan doğum, ölüm, giyecek ve yiyecek yardımları ile aile yardımı ödeneği ve yabancı dil tazminatı gibi) toplamının yüzde doksanı, üst limit olarak ise anılan mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar toplamı esas alınır. Söz konusu hak ve yardımlardan yararlanma koşulları ve yararlanmaya ilişkin usuller konusunda, emsal kadrolar için uygulanan esaslar geçerlidir. Bu hüküm 15.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulanır.”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre YPK' nın 3'üncü maddesi ile 15.01.2012 tarihinden önce Ajansta istihdam edilen personele, 4'üncü maddesi ile de 15.01.2012 tarihinden sonra istihdam edilen (mali haklar ile sosyal hak ve yardımları 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişiklik yapılan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen) personele ilişkin alt ve üst limitler belirlenmiştir.

Aynı Kararın 7'inci maddesinde ise aynen:

“28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararının 5'inci maddesi, “Kalkınma ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamaz.” şeklinde değiştirilmiştir.” denilerek, her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamının Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşamayacağı vurgulanmıştır.

Kaldı ki, Kalkınma Bakanlığının Ağustos 2014 yılında hazırlayarak tüm ajanslara gönderdiği 2015 Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esaslarının, ücret, mali, sosyal haklar ve gündeliklerin düzenlendiği “Kurumsallaşma” başlıklı 3'üncü bölümünde;

“28.05.2014 YPK Kararının 7. maddesi uyarınca, kalkınma ajanslarında 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilmiş personele Yönetim Kurullarınca ajans personeline her ne ad altında olursa olsun yapılacak ödemelerin (ücret, performans ödemesi, ikramiye vb.) yıllık toplamı YPK kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçemez.” denilerek üst limite uyulması gerekliliği teyit edilmiştir.

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte

olan ücretlere ilaveten ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardımı vb. adlar altında ödeme yapıldığı, bu ödemeler ile birlikte ücretlerin 12 aylık toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Ajans personeline Yüksek Planlama Kurulu kararlarını ortadan kaldıracak şekilde ödeme yapılması 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesindeki düzenlemeye açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4857 sayılı İş Kanununa tabi "işçi" statüsünde görev yapan ajans personellerinin Anayasal bir hak olan sendika kurma / üye olma ve toplu iş görüşmeleri yapma hakkı gereğince Ajansta da bu yönde bir örgütlenmeye gidildiği ve neticede Yüksek Hakem Kurulu'nun (6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa göre Yüksek Hakem Kurulu kararları kesindir ve toplu iş sözleşmesi hükmündedir.) vermiş karar ile Ajans personeline ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardımı vb. adlar altında ödeme yapılmasının hükme bağlandığı belirtilmiştir.

Ajans personeline ödenen ilave tediye için ise; 6772 sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun kapsamında olduğu ve bu durumun Yargıtay kararları ile de onaylandığı ve buna istiniden ödeme yapıldığı, YPK tarafından belirlenmiş olan limitlerin aşılması hususunda bir düzenleme yapılması Ajansın yetki ve görevleri arasında bulunmadığı belirtilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ajans çalışanlarına İş Kanunu ve sair mevzuattan doğan yan mali haklarla birlikte yapılan ödemeler toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı belirtilmişse de bu hakların idari nitelikteki bir kararla (YPK), bertarafının mümkün olamayacağı ve hukuka uygun olduğu, bu itibarla Ajansta mevzuata aykırı personel ücreti ödemesinin söz konusu olmadığı ve tanınan tüm hakların, mevzuat ve kesinleşmiş yargı kararlarına dayandığı ifade edilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi uyarınca Ajans genel sekreteri ile diğer personel iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Kesinleşen Yargıtay kararları gereğince 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında istihdam edilen ajans genel sekreteri ile diğer personel 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun

kapsamında yer almakta ve ilave tediye almaktadır. Ayrıca Ajans personeli 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında yer almakta ve Yüksek Hakem Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar ile de ilave tediye çocuk yardımı ve yakıt yardımı gibi toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ödemeleri almaktadır.

Ajans personeline yapılan ödemeler 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince yapılmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bulgumuzda da açıkça belirtildiği üzere 28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu Yüksek Planlama Kurulu kararında; Kalkınma Ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Ajans personeline yapılan ödemelerin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince olması ve sayılan bu mevzuattaki hükümler (ajans personeline tanınan ikramiye ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.) Yüksek Planlama Kurulu Kararında belirlenen alt ve üst limitlerin uygulanabilirliğinin ortadan kaldırmaktadır. Çünkü Yüksek Planlama Kurulu Kararı diğer mevzuatların uygulanmasını önleyememekte ve mevzuat gereği yapılmak zorunda olunan diğer ödemeler ile birlikte (ikramiye ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.) Kurul tarafından belirlenen alt ve üst limitler aşılmaktadır.

Dolayısıyla bu durumun ortadan kaldırılması için YPK kararının yukarıda sayılan mevzuatlarda ajans personeline tanınan hakları da kapsayacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

8. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GELİR)

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Gelirin Türü	2. Yıl	1. Yıl	Cari Yıl 2015
600	1	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	2.000.000,00	17.211.254,00	13.195.091,00
600	2	İl Özel İdaresi Payları	1.705.015,68	2.177.231,62	1.403.840,72
600	3	Belediye Payları	6.201.618,24	7.777.719,38	6.849.630,68
600	4	Sanayi ve Ticaret Odası Payları	173.849,78	197.244,41	227.891,42
600	6	Faiz Gelirleri ve Diğer Faaliyet Gelirleri	1.397.485,50	790.739,24	1.023.425,13
	Genel Toplam		11.477.969,20	28.154.188,65	22.699.878,95
	Faaliyet Sonucu (+/-)		- 12.169.990,15	7.730.710,48	- 3.311.096,27

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GİDER)

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Giderin Türü	2. Yıl	1. Yıl	Cari Yıl 2015
630	1	Personel Giderleri	3.287.313,48	3.446.622,24	5.345.192,61
630	2	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.478.204,71	1.424.358,62	1.835.874,55
630	3	Transferler	17.882.441,16	12.794.001,93	18.829.908,06
630	4	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler		2.758.495,38	
	Genel Toplam		23.647.959,35	20.423.478,17	26.010.975,22

BİLANÇO

Kurum Adı : Zafer Kalkınma Ajansı

İlgili Tarih Aralığı : 01.01.2015 - 31.12.2015

Sayfa No:1/ 2

AKTİF			PASİF			
1 DÖNEN VARLIKLAR			24.406.388,32	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		554.718,85
10 HAZIR DEĞERLER		11.180.741,73		32 FAALİYET BORÇLARI		39.607,95
102 BANKA HESABI	11.180.560,63			320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	39.607,95	
108 DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	191,10			33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		257.759,05
12 FAALİYET ALACAKLARI		5.968.033,70		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	55.485,00	
121 GELİRLERDEN TAKİFLİ ALACAKLAR	5.890.235,21			333 EMANETLER HESABI	200.074,05	
122 GELİRLERDEN TEÇLÜ VE TEHLİ	77.798,49			339 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	2.200,00	
13 KURUM ALACAKLARI				36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		257.351,85
14 DİĞER ALACAKLAR		105.300,80		360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	124.928,78	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	105.300,80			361 ÖDENECEK SOSYAL GUVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	132.423,07	
15 STOKLAR		109.815,96		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		409.249,52
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	109.815,96			47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		409.249,52
16 ÖN ÖDEMELER		7.038.694,65		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIKI HESABI	409.249,52	
163 PROJE AVANSLARI	7.038.694,65			5 ÖZ KAYNAKLAR		31.629.312,22
18 GELECEK YILLARA AİT GİDERLER		3.801,48		50 NET DEĞER		752.834,56
181 GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	3.801,48			500 NET DEĞER HESABI	752.834,56	
19 DİĞER DÖNEN VARLIKLAR				57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		46.357.564,08
2 DURAN VARLIKLAR			8.186.892,27	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	46.357.564,08	
22 FAALİYET ALACAKLARI		1.326.400,73		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-12.169.990,15
222 GELİRLERDEN TEÇLÜ VE TEHLİ	1.326.400,73			580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-12.169.990,15	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		6.852.420,53		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-3.311.096,27
253 TESIS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	89.116,45			591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUÇU HESABI (-)	-3.311.096,27	
254 TAŞITLAR HESABI	382.179,09					
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	689.999,40					
252 BİNALAR HESABI	6.688.056,45					
257 BİRİKMiŞ A MORTİSMANLAR HESABI (-)	-996.930,86					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		8.071,01				
260 HAKLAR HESABI	207.698,72					
268 BİRİKMiŞ A MORTİSMANLAR HESABI (-)	-199.627,71					
AKTİF TOPLAMI			32.593.280,59	PA SİF TOPLAMI		32.593.280,59
9 NAZİM HESAPLAR			73.180.560,17	9 NAZİM HESAPLAR		73.180.560,17
90 ÖDENEK HESAPLARI		10.844.005,13		90 ÖDENEK HESAPLARI		10.844.005,13
900 GÖNDERİLECEK BÜTÇE ÖDENEKLERİ	10.844.005,13			901 BÜTÇE ÖDENEKLERİ HESABI	10.844.005,13	
91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI		1.877.149,64		91 NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET		1.877.149,64
910 TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	1.877.149,64			911 TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	1.877.149,64	
92 TAAHHÜT HESAPLARI		60.459.405,40		92 TAAHHÜT HESAPLARI		60.459.405,40
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	30.229.702,70			920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	30.229.702,70	
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIKI HESABI	30.229.702,70			921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIKI HESABI	30.229.702,70	
GENEL TOPLAM		105.773.840,76		GENEL TOPLAM		105.773.840,76

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>