T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

İPEKYOLU KALKINMA AJANSI

2020 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2021

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 9
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 9
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 10
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 10
6. DENETİM GÖRÜŞÜ 12
7. DENETİM BULGULARI 13
8. EKLER 17

TABLOLAR LİSTESİ

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

KISALTMALAR

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

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Mevduat Faiz Gelirlerinden Kesilen Gelir Vergisi Stopajının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

2. Yevmiye Kayıtlarının Müteselsil Sıra Numarası İzlememesi ve Geriye Doğru Kayıt Yapılması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

08.02.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile verilen yetkiye istinaden Bakanlar Kurulunca 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkarılan kararlarla 26 Kalkınma Ajansı kurulmuş ve ajans merkezlerinin bulunacağı iller belirlenmiştir. Bu çerçevede İpekyolu Kalkınma Ajansı, 22.11.2008 tarihli ve 27062 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2. Düzeyde TRC1 Bölgesinde faaliyet göstermek üzere kurulmuştur.

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

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

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

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

Kanun Hükmünde Kararnameler

- 703 sayılı KHK
- 375 sayılı KHK

Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

- 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

Bakanlar Kurulu Kararları

- Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2008/14306)

- Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar (Karar Sayısı: 2011/2168)
- Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 2013/4748)

Yönetmelikler

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

Diğer taraftan, kalkınma ajansları 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildir. Yukarıda sayılan yasal düzenlemeler dışında ilgili Bakanlıkça yapılan düzenlemeler ve her bir ajansın iç işleyişe yönelik olarak oluşturduğu iç mevzuatlar bulunmaktadır.

İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın Kapsadığı İller

İpekyolu Kalkınma Ajansı Gaziantep ili merkez olmak üzere Adıyaman, Gaziantep ve Kilis illerini kapsamaktadır.

Ajansın Görev ve Yetkileri

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

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

- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Teşkilat Yapısı

Ajanslar, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajanslar üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, ajanslar Bakanlığın ilgili yada bağlı kuruluşu değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

Kalkınma Kurulu; ajansın danışma organıdır. Ancak 15 Temmuz darbe girişimi sonrası alınan tedbirler kapsamında 15.08.2016 tarihli ve 2016/9112 sayılı Bakanlar Kurulu

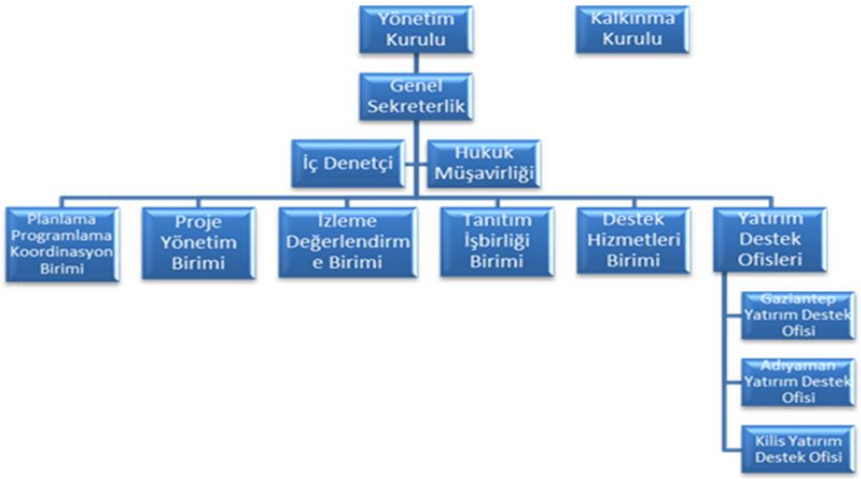
Kararnamesi ile 08.04.2013 tarihli ve 2013/4748 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde yer alan Kalkınma Kurulu Üye Listesine ilişkin tablo yürürlükten kaldırılmış ve tek ilden oluşan üç büyük ildeki kalkınma ajansları dışındaki diğer kalkınma ajanslarında bugüne kadar kalkınma kurulları üyeleri yeniden belirlenmemiştir.

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

Genel Sekreterlik; ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreterlik; planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

Yatırım Destek Ofisleri; bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilir. Çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile artırılabilmektedir.

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



İnsan Kaynakları Yapısı

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı

çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Uzman personel; özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işleri yapmakta iken; destek personeli sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir. Ayrıca, aynı madde de ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilmesi gerektiği de hüküm altına alınmıştır.

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

Tablo 1: Ajans Personel Sayıları

Genel Sekreter	Uzman	Destek	İç Denetçi	Sürekli İşçi
1	26	7	-	12
Toplam Personel Sayısı : 46				

Personel Ücret Sistemi

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

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

1.3. Mali Yapı

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

Kararname gereği bütçe yılı takvim yılı olup bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Ajanslarca hazırlanan bütçe, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullandırılmaktadır. Bütçe hazırlanırken giderlerin, gelir ve nakit imkanları taplamını aşmaması esasına uyulması gerekir.

Ajans Giderleri:

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

- Plan, program ve proje giderleri.
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri.
- Araştırma ve geliştirme giderleri.
- Tanıtım ve eğitim giderleri.
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- Yönetim ve personel giderleri.
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

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

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

E. Kod 1	Bütçe Tertibi Adı	Ödenek Tutarı (TL) (Başlangıç)	Kullanılan Ödenek Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
01	Personel Giderleri	9.900.000,00	8.404.103,72	84,00
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	3.300.000,00	1.774.100,99	53,76
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	22.898.200,00	3.365.057,22	14,00
05	Cari Transferler	0	0	0
06	Sermaye Giderleri	0	0	0
07	Sermaye Transferleri	125.284.737,87	43.916.555,40	35,05
09	Yedek Ödenekler	4.432.825,53	0	0
TOPLAM		**165.815.763,40**	**57.459.817,33**	**34,65**

Yukarıdaki tablo incelendiğinde de görüleceği üzere 2020 yılı bütçe giderlerinin tahmini tutarı 165.815.763,40-TL, gerçekleşen tutarı ise 57.459.817,33-TL olup tahmin edilen bütçe gideri yaklaşık %35 oranında gerçekleşmiştir.

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde

düzenlenmiştir. Bu hükme göre ajansın gelirleri şunlardan oluşmaktadır:

- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.
- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.
- Teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen diğer gelirlerdir.

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

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

E. Kod 1	Gelirler	Tahmin Tutarı (TL)	Tahsilat Tutarı (TL)	Gerçekleşme (%)
01	Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	12.000.000,00	13.467.439,96	112,23
02	İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay	1.477.496,05	1.477.374,47	99,99
03	Belediyelerden Aktarılan Pay	15.121.911,53	18.428.308,18	121,86
04	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	380.029,18	376.327,31	99,03
05	Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar	0	0	0
06	Faaliyet Gelirleri	0	89.794,37	
07	Bağış ve Yardımlar	12.000.000,00	19.110.500,00	159,25
08	Alacaklardan Tahsilatlar	0	0	0
09	Destek Ödemelerinden İadeler	0	0	0
10	Diğer Gelirler	3.000.000,00	6.068.738,08	202,29
90	Red ve İadeler (-)	0	38,83	0
TOPLAM		**43.979.436,76**	**59.018.443,54**	**134,19**

Tablo incelendiğinde de görüleceği üzere 2020 yılında tahmin edilen bütçe gelirleri tutarı 43.979.436,76-TL'dir. Gelir ve gider bütçe tahminleri arasındaki denklik, 2019 yılından

devreden 121.836.326,64-TL nakit ile sağlanmakta ve gelir bütçe tahmini de 165.815.763,40-TL'ye ulaşmaktadır.

Önceki yıldan devreden nakit hariç tahmini bütçe gelirleri yukarıda da belirttiğimiz üzere 43.979.436,76-TL olup gerçekleşen bütçe gelirleri tutarı ise 59.018.443,54-TL'dir. Buna göre önceki yıldan devreden nakit tutarı hariç tahmin edilen bütçe gelirlerinin gerçekleşme oranı %134,19'dır. Gerçekleşen bu bütçe gelirleri içerisinde en büyük paya ise; %32,38 ile bağış ve yardımlar, %31,12 ile belediyelerden aktarılan paylar, %22,81 ile de merkezi bütçeden aktarılan paylar sahiptir.

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

Tablo 4: 2020 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri (TL)	Faaliyet Gelirleri (TL)	İndirim, İade, Iskonto Toplamı (TL)	Net Gelir (TL)	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu (TL)
58.641.243,10	**60.717.716,87**	**0,00**	**60.717.716,87**	**2.076.473,77**

Tabloda da görüleceği üzere 2020 yılı faaliyet giderleri 58.641.243,10-TL, faaliyet gelirleri ise 60.717.716,87 olup, dönem olumlu faaliyet sonucu da 2.076.473,77-TL'dir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5449 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi uyarınca ajanslar, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. 5018 sayılı Kanun hükümlerine tabi olmadıklarından da mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

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

yürütmektedir.

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

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

- Birleştirilmiş veriler defteri
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı Kanun ve bu Kanun'a dayanarak hazırlanan düzenlemelere tabi olmayan ajanslar açısından iç kontrol tanımı Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 11'inci maddesinin birinci fıkrasında yapılmış, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi ile ilgili hükme ise ikinci fıkrada yer verilmiştir. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 4, 7 ve 11'inci maddelerinde ise iç kontrol sisteminin denetimi ile ilgili temel düzeyde hükümler bulunmaktadır. Bunlar haricinde iç kontrol sisteminin kuruluşu, işleyişi, yapısı vb. konularda detaylı düzenlemeler bulunmadığı gibi, 5449 sayılı Kanun ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi içerisinde iç kontrole dair hüküm yer almamakta, herhangi bir atıf yapılmamaktadır.

İpekyolu Kalkınma Ajansı iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

- Ajans bünyesinde kontrol ortamının oluşturulması kapsamında; kurum organizasyon yapısı, görev, yetki ve sorumlulukların belirlendiği,
- İş akış süreçlerinin birimler bazında belirlendiği,
- Yetki devirleri ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği,
- Hata, eksiklik, yanlışlık, usulsüzlük ve yolsuzluk risklerini azaltmak için faaliyetler ile mali karar ve işlemlerin onaylanması, uygulanması, kaydedilmesi ve kontrolü görevlerinin "görevler ayrılığı" ilkesine uygun olarak farklı kişilerde toplandığı,
- Kamu görevlileri etik davranış ilkeleri ile ilgili olarak, iş hukukuna tabi olarak çalışan ajans personeline, iş sözleşmesi ekinde yer alan etik kuralların imzalatıldığı, bu konuda ajans personelinin bilgilendirildiği ve Etik Yönergesinin bulunduğu, etik komisyonunun oluşturulduğu,
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği gereği insan kaynakları politikalarının belirlendiği ve kurum çalışanlarına duyurulduğu,
- Kalkınma ajansında "hassas görev" niteliğinde bir görev olmadığı için buna özel düzenlemelerin yer almadığı,
- Ajans personelinden her yıl hizmet içi eğitim taleplerinin alınarak bu ihtiyacın planlandığı ve gerekli görülen eğitimlerin yapıldığı,
- Stratejik planın içerik olarak mevzuata uygun olarak Ajansın kendi birimleri ve personelinin katkılarıyla düzenlendiği,
- Performans programına ajanslar sahip olmasa da ilgili Bakanlık tarafından onaylanan Çalışma Programının bütçe ile ilişkilendirildiği,
- İç kontrol risk yönetimi kapsamında personelin aktif katılımı ile birim bazlı risklerinin bir çalışma grubu ile belirlendiği ve değerlendirmelerinin yapıldığı,
- İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar Kalkınma Ajanslarını kapsamadığından bu anlamda ajanslarda ön mali kontrolün olmadığı, ancak muhasebe ödeme evraklarının kontrolüne ilişkin Mali İşlemler Yönergesi çıkarıldığı ve Yönerge gereğince hazırlanmış ön mali kontrol niteliğinde formlar ile izleme ve değerlendirme biriminde yararlanıcılara yapılan ön, ara ve nihai ödemeler için kontrol formlarının oluşturulduğu,

- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'in Kalkınma Ajanslarını kapsamadığı, ancak Ajansın faaliyet raporlarını Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 89, 90, 91, 92 ve 93'üncü maddelerine uygun olarak hazırladığı, faaliyet sonuçları ve değerlendirmelerin idare faaliyet raporunda gösterilerek kamuoyuna web sitesi kanalı ile duyurulduğu,
- Ajansta veri kayıt ve dosyalama için Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) ve Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminin (KAYS) kullanıldığı, sistem verilerinin güvenliğini ve korunmasını sağlamak amacıyla, verilerin yedekleme ve yeniden yüklemesi işlemlerinin yapıldığı,
- İpekyolu Kalkınma Ajansı tarafından yürürlüğe sokulmuş İç Kontrol Yönergesi'nin bulunduğu,
- İç kontrol sisteminin oluşumu ve sürdürülmesi ile ilgili üst yöneticinin oluru ile oluşturulan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun bulunduğu,

görülmüştür.

Ajansın iç kontrol sisteminde tespit edilen eksiklikleri ise şunlardır:

- İç kontrol sisteminin kurulup sürdürülmesini güvence altına alan, Kamu İç Kontrol Standartları'na uyumu sağlayan "uyum eylem planı" hazırlanmamıştır.
- Ajans yürüteceği faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programına sahip değildir.
- Kamu İç Kontrol Standartlarına göre idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmesi gerekmesine rağmen, Ajans tarafından bugüne kadar iç kontrol sistemi değerlendirilmesi ve raporlaması yapılmamıştır.
- Üst yönetici ve harcama birimleri iç kontrol güvence beyanını imzalamamıştır.

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

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

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

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Mevduat Faiz Gelirlerinden Kesilen Gelir Vergisi Stopajının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Ajansın elde ettiği mevduat faiz gelirlerinin net tutarlar üzerinden muhasebeleştirildiği ve banka tarafından faiz geliri üzerinden yapılan stopaj kesintilerinin muhasebe kayıtlarına alınmadığı tespit edilmiştir.

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

Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin "102 Banka Hesabı"nın işleyişine ilişkin 57'inci maddesinin altıncı fıkrasında, *"Muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz tutarları bu hesaba, tevkifat tutarları 630- Giderler Hesabına borç, faiz tutarının içinde bulunulan aya ait kısmı 600- Gelirler Hesabına, geçmiş aylara ait kısmı 181- Gelir Tahakkukları Hesabına alacak kaydedilir. Banka hesabına aktarılan tutarın tamamı aynı zamanda 805- Gelir Yansıtma Hesabına borç, 800- Bütçe Gelirleri Hesabına alacak kaydedilir."* denilerek muhasebe birimlerinin hesaplarının bulunduğu bankalarca tahakkuk ettirilerek banka hesabına aktarılan faiz gelirlerinin 600 Gelirler Hesabına brüt tutar üzerinden alacak kaydedilmesi, faiz gelirine ilişkin yapılan stopajın ise 630 Giderler Hesabına borç kaydedilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Yapılan incelemede, Ajans tarafından elde edilen mevduat faiz gelirlerinin muhasebeleştirilmesinde, gelir üzerinden yapılan stopaj kesintilerinin ayrıca muhasebe kayıtlarında görünmediği tespit edilmiş olup, mevduat faiz gelirlerinden kesilen gelir vergisi stopaj tutarı 813.044,00-TL'nin muhasebeleştirilmemesi, mali tablolarda yer alan gelir ve gider tutarlarının olduğundan daha düşük görünmesine yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; mevduat faiz gelirleri üzerinden yapılan tevkifatın banka tarafından peşin olarak yapıldığı için muhasebe kayıtlarında net faiz tutarlarının dikkate alındığı belirtilmekte ise de; mali tabloların yeterli bilgi üretmesi açısından söz konusu kayıtların yapılması önemlidir. Diğer taraftan 07.10.2020 tarihi itibari ile Ajansın Tek Hazine Kurumlar Hesabı kapsamına alınması nedeniyle faiz geliri elde edebileceği herhangi bir banka mevduatı kalmamakla birlikte yukarıda belirtilen kayıtların yapılmaması nedeniyle 2020 yılı mali tablolarındaki hata devam etmektedir.

BULGU 2: Yevmiye Kayıtlarının Müteselsil Sıra Numarası İzlememesi ve Geriye Doğru Kayıt Yapılması

Yevmiye defterinin incelenmesi sonucunda; kayda geçirilen bazı işlemlerin yevmiye numarasının müteselsil sıra numarası izlemediği ve geriye doğru kayıt yapıldığı görülmüştür.

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

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

Aynı Yönetmeliğin 95'inci maddesi hükmü uyarınca hüküm bulunmayan hallerde müracaat edilen Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 503'üncü maddesinde

de kurumsal, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırma kodlarında yapılan kayıt hatalarının düzeltilmesi durumu hariç olmak üzere, yevmiye kayıtlarında meydana gelebilecek her türlü yanlışlığın ancak muhasebe kaydıyla düzeltilebileceği hükme bağlanmıştır.

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

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

01.07.2020 tarihli ve 771 yevmiye no.lu işlemden sonra 01.07.2020 tarihi ile 809 yevmiye no.lu işlem,

28.08.2020 tarihli ve 988 yevmiye no.lu işlemden sonra 28.08.2020 tarihi ile 990 yevmiye no.lu işlem,

28.08.2020 tarihli ve 994 yevmiye no.lu işlemden sonra 28.08.2020 tarihi ile 1004 yevmiye no.lu işlem,

07.09.2020 tarihli ve 1024 yevmiye no.lu işlemden sonra 07.09.2020 tarihi ile 1177 ve 1178 yevmiye no.lu işlemler,

30.09.2020 tarihli ve 1118 yevmiye no.lu işlemden sonra 30.09.2020 tarihi ile 1132 yevmiye no.lu işlem,

11.11.2020 tarihli ve 1417 yevmiye no.lu işlemden sonra 11.11.2020 tarihi ile 1419, 1421 ve 1437 yevmiye no.lu işlemler,

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

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

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

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl/Yıllar**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Ajansa Katkı Payı Yükümlülüğü Olan Belediyenin Gelir Kesin Hesabına Uygun Olmayan Katkı Payı Bildirimi Yapması	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Ajans alacağı Belediyenin Gelir Kesin Hesabına göre hesaplanmış ve 2020 yılı sonunda çıkan af kapsamında tek taksit olarak yapılandırılmıştır.
Yüksek Planlama Kurulu Kararında Yer Alan Limitlere Göre Maaş Alması Gereken Muhasebe Yetkilisine 666 Sayılı KHK Hükümlerine Göre Hesaplama Yapılarak Daha Fazla Maaş Ödenmesi	2019	Yerine Getirilmedi	15.01.2012 tarihinden önce Ajansta çalışan muhasebe yetkilisine 375 sayılı KHK'nın Ek 11'inci maddesi hükmüne göre maaş ödenmesi anılan maddenin düzenleniş amacına, hakkaniyete ve hukuka uygundur. Nitekim Mardin 1.

			Asliye Hukuk Mahkemesinin 25.10.2019 tarihli ve 2019/466 Karar No.lu kararı da bu yöndedir. Bu sebeple de konu hakkında bulgu düzenlenmemiştir.
Personel Giderlerine Getirilen Sınırlamaya Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bahse konu husus ile ilgili olarak bulgu yazılmış ancak, 14.07.2021 tarih ve 31541 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 13'üncü maddesiyle yapılan düzenleme ile konusu kalmadığından bulgu Rapora alınmamıştır.
Personel İstihdamı Konusunda Mevzuatta Yer Alan Hesaplamalara Sürekli İşçilerin Dahil Edilip Edilmeyeceğinin Bilinmemesi	2019	Yerine Getirilmedi	Konuyla ilgili olarak Ajansça yapılacak bir işlem bulunmadığından,

			yeniden bulgu düzenlenmemiştir.
Taşınır Malların Yönetimine Dair Ajans İç Yönergesinde Düzenleme Yapılmamış Alanlar Bulunması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguda belirtilen hususlarla ilgili olarak Ajansça gerekli çalışmalara başlanmıştır.
Ajansların Temel Organlarından Olan Kalkınma Kurulunun Oluşturulmaması	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bu hususta çalışmalara başlanmış ve oluşturulan kurul listesi Bakanlık onayına gönderilmiştir.
İç Kontrol Sisteminin Tam Olarak Kurulmaması ve Etkin Şekilde İşletilememesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulguya konu husus ile ilgili olarak Ajansça gerekli çalışmalara başlanmakla birlikte söz konusu eksikliklerin tamamı giderilmemiştir. Devam eden eksiklikler Raporun "İç Kontrol Sisteminin Değerlendirilmesi" bölümünde belirtilmiştir.
Ajans Tarafından Yapılan İkincil Düzenlemelerin Yönetim Kurulu Kararı	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Bulgu ile ilgili olarak Ajansça

Yerine Genel Sekreter Oluru İle Yürürlüğe Girmesi			gerekli çalışmalara başlanmıştır.
Yönetim Kurulu Tarafından Mevzuat Gereği Her Ay Toplanma Zorunluluğuna Uyulmaması	2019	Yerine Getirilmedi	Bahse konu husus ile ilgili olarak bulgu yazılmış ancak, 14.07.2021 tarih ve 31541 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 5'inci maddesiyle yapılan düzenleme ile konusu kalmadığından bulgu Rapora alınmamıştır.
Yönetim Kurulu Üyelerinin, Mevzuata Aykırı Olduğu Halde Temsilcisi Oldukları Kurum ve Kuruluşların Projeleri ile İlgili Oylamalara Katılıp Görüş Bildirmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Denetim döneminde bulguya konu edilen husus ile karşılaşılmamıştır.
Kalkınma Ajansları Destek Mevzuatı Kapsamında Bulunmadığı Halde Mahalli İdarelerin Rutin Faaliyetleri Kapsamında Olan Bir Projenin Desteklenmesi	2019	Tam Olarak Yerine Getirildi	Denetim döneminde mahalli idarelerin rutin faaliyetleri kapsamında olan projenin desteklendiğine ilişkin herhangi bir

			olgu ile karşılaşılmamıştır.
Ajansın Yatırım Destek Görevleri Kapsamında Bazı Faaliyetleri Yerine Getirmemesi	2019	Kısmen Yerine Getirildi	Ajans üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmiş olup, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığından cevap beklenmektedir.