



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BATI AKDENİZ 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	4
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5. DENETİM GÖRÜŞÜ.....	5
6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6
7. EKLER.....	15

KISALTMALAR

AGİ	Asgari Geçim İndirimi
AŞ	Anonim Şirket
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA) muhasebe işlemlerini 04.06.2015 tarih ve 29376 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik ile değişik, 28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de 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.

Muhasebe sistemi olarak “KAYS (Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi)” programı kullanılmaktadır.

Ajansın 2015 yılı gider bütçe tahmini 58.000.000,00 Türk Lirasıdır. Bunun 19.195.000,00 Türk Liralık kısmı (bütçenin yaklaşık %0,39’u) Genel Hizmetler için; 38.805.000,00 Türk Liralık kısmı (bütçenin yaklaşık %67’i) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için öngörülmüştür.

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	19.195.000,00	8.617.214,75	0,448930177	0,376979848
1.1.GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ	16.659.380,00	7.129.889,85	0,427980504	0,311913405
1.2.İZLEME DEĞERLENDİRME	471.400,00	192.467,43	0,40828899	0,00841993
1.3.PLAN, PROGRAM ve PROJE HİZMETLERİ	1.175.000,00	685.134,91	0,58309354	0,0299728
1.4.ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	0,00	0,00	0	0
1.5.TANITIM VE EĞİTİM HİZMETLERİ	889.220,00	609.722,56	0,685682463	0,042813565
2.PROJE VE FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	38.805.000,00	14.241.340,65	0,366997569	0,623020152
TOPLAM	58.000.000,00	22.858.555,40	0,394113024	1

2015 yılı gelir bütçesi ise toplam 27.623.534,19 Türk Lirasıdır. Bu miktarın 12.752.660,00 Türk Lirası Ajansa merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay olarak öngörülmüştür.

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	12.752.660,00	12.957.973,00	1,016099622
2.İL ÖZEL İDARELERİNDEN AKTARILACAK	323.805,07	472.046,67	1,457811238
3.BELEDİYELERDEN AKTARILACAK PAYLAR	7.156.336,01	6.868.137,15	0,959728154
4.SANAYİ VE TİCARET ODALARINDAN	312.488,60	291.196,95	0,931864234
5.AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ULUSLARARASI FONLARDAN SAĞLANAN KAYNAKLAR	855.000,00	0,00	0
6.FAALİYET GELİRLERİ	0,00	2.131.473,61	0
7.BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,00	0,00	0
8.GEÇMİŞ YIL GELİRLERİNDEN ALACAKLAR	6.223.244,51	690.969,79	0,111030474
9.BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN GELİRLER*	0,00	0,00	0
TOPLAM	27.623.534,19	23.411.797,17	0,847530841

(* Ajansın önceki yıllardan devreden banka nakit mevcudu)

“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,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli ,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak 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 GÖRÜŞÜ

Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA) 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması

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 Kullandırılacak 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 Karar'ın 7'nci 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 teyit edilmiştir.

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk 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; 08.10.2014 tarih ve 4322 sayılı Kalkınma Bakanlığı yazısı ile personele tediye ödemelerinin yapılıp yapılmamasına dair kararın Ajans Yönetim Kurulları tarafından verilmesi yönünde görüş bildirildiği, yargı içtihatları ve Bakanlık yazısından sonra

ortaya çıkabilecek yargılama masraflarını engellemek adına personele tediye ödemesi yapıldığı, denetim bulgusu ile ilgili olarak Kalkınma Bakanlığına görüş sorularak verilen görüş neticesine göre işlem tesis edileceği bildirilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi 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 Ajans'ta 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 Kurulunun 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 daha uygun olacağı düşünülmektedir.

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 kamu idaresi 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 mali 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 Kuruluna, 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 son 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 toplamalarının 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.

Kamunun 657 sayılı Kanun'a tabi ve sözleşmeleri brüt tutar üzerinden bağtlanan diğer çalışanlarının gelir dilimi yükselmesi nedeniyle ödedikleri ek gelir vergisi nedeniyle yılsonuna doğru maaşları önemli ölçüde azalırken, Ajans çalışanları ile net tutar üzerinden sözleşme yapıldığından, gelir artışı nedeniyle gelir vergisi diliminin ve dolayısıyla gelir vergisi kesintisinin yükselmesi gereken aylarda, ilgili kişilerin brüt maaş tutarlarının (vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi artışı kadar) yükseltildiği ve çalışanların maaşlarında yılbaşından yılsonuna kadar herhangi bir düşüş olmaksızın çalışmaya devam ettikleri, dolayısıyla vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi farkının (brüt maaş tutarı artırılmak suretiyle) kamunun üzerinde kaldığı ve kamu idaresi tarafından ödendiği,

bunun da kamunun gelir vergisi mükellefi olması gibi bir sonuca yol açtığı görülmektedir.

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; Y.P.K.'nın 28.05.2014 tarih ve 2014/8 kararında "ajans personeline ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri net olarak belirlenmiştir." hükmüne istinaden uygulamaya devam edildiği, 15.01.2012 sonrası alınan personelin maaşları dengi personelin maaşlarında olduğu gibi vergi dilimine göre düşülerek hesaplandığı, personel ile yapılan hizmet sözleşmeleri gereği maaşların netten ödenmesi gerektiği, KAYS bordro hesaplamasına bu tutarların girildiği ve o ay brüt ücreti neye tekabül ediyorsa ona göre kesintilerinin hesaplandığı,

Ajans ile personel arasında özel hukuk hükümlerine göre imzalanan iş sözleşmelerinde ücretin "net" olarak belirlenmesi hususunun, hem kanunun verdiği bir yetkiye dayanması hem de özel hukuk sözleşmesi ile taraflar arasında belirlenmiş olması açılarından hukuki bir düzenleme olarak düşünüldüğü,

Denetim raporunda yer alan bulgudan sonra 5449 sayılı kanunun, personelin tabi olduğu istihdam statüsü ile ilgili olarak Yüksek Planlama Kurulu ve Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılacak düzenleyici işlemlere uyulmak üzere konu ile ilgili olarak Kalkınma Bakanlığına görüş sorulacağı bildirilmiştir.

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, Anayasa'ya 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: Sanayi ve Ticaret Odaları Katkı Paylarının Tahsil Edilmemesi

5449 sayılı Kanun'un "*Gelirler ve yönetilecek fonlar*" başlıklı 19'uncu maddesinde bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin % 1'i

oranında, ajans bütçesine pay aktaracakları hükme bağlanmıştır. Sanayi ve ticaret odalarının ajans bütçesine aktarmadıkları paylar için genel hükümlerin uygulanacağı belirtilmiştir.

BAKA Kalkınma Ajansının gelirlerinde yapılan incelemede; bölgede bulunan iki adet ticaret ve sanayi odasının, 2015 yılında katkı payı ödemesini eksik yaptığı görülmüştür. Aşağıdaki tabloda görülebileceği üzere, 2015 yılı sonu itibariyle Ajansın ticaret ve sanayi odalarından faiz dahil toplam 22.719,48 Türk Lirası alacağı bulunmaktadır.

Tablo 3: Sanayi ve Ticaret Odalarından Tahsil Edilmeyen Katkı Payları

Kumluca Ticaret ve Sanayi Odası Aslı	13.294,40 TL
Kumluca Ticaret ve Sanayi Odası Faizi	603,17 TL
Bucak Ticaret ve Sanayi Odası Aslı	8.409,30 TL
Bucak Ticaret ve Sanayi Odası Faizi	412,61 TL

Ajansın, ticaret ve sanayi odaları katkı payı alacağına ilişkin alacağın hukuki yollardan tahsili amacıyla konunun Hukuk Müşavirliğine iletilmediği, herhangi bir hukuki sürecin başlatılmadığı tespit edilmiştir.

Sanayi ve ticaret odaları katkı paylarının tahsil edilmemesi Ajansın çalışma ve harcama programının gerçekleşmesini güçleştireceğinden mevzuat hükümleri çerçevesinde tahsilatların sağlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Sanayi ve ticaret odalarına ait pay borcu bildirimlerinin 2015 yılında iade taahhütlü olarak yapıldığı, vadesinde yatırılmayan pay borçları için tekrar bildirim yazısı gönderileceği, ödenmemesi durumunda mevzuat gereği hukuki işlem yapılacağı bildirilmiştir.

Sonuç olarak sanayi ve ticaret odaları katkı paylarının mevzuat hükümleri çerçevesinde tahsilatların sağlanması gerekmektedir.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****BİLANÇO**Ajans Adı: **Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı**Bütçe Dönemi: **2015**Yevmiye Tarih Aralığı: **01.01.2015 - 31.12.2015****08 Ocak 2016****Aktif Hesaplar****Pasif Hesaplar**

HESAP ADI	Cari Yıl (2015)	HESAP ADI	Cari Yıl (2015)
1 DÖNEN VARLIKLAR	43.275.286,54	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	3.152.128,09
10 HAZIR DEĞERLER	32.960.305,17	32 FAALİYET BORÇLARI	306.019,06
102 BANKA HESABI	32.960.305,17	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	306.019,06
11 MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	100.000,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	2.307.648,28
111 ÖZEL KESİM TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	100.000,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	184.944,90
12 FAALİYET ALACAKLARI	8.184.816,70	333 EMANETLER HESABI	2.197,38
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	6.976.043,69	339 DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	2.120.506,00
122 GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.073.427,32	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	288.836,17
126 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.234,95	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	155.579,93

128	SÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	134.110,74	361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	133.256,24
13	KURUM ALACAKLARI	0,00	37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	248.638,16
14	DİĞER ALACAKLAR	0,00	372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	248.638,16
15	STOKLAR	0,00	38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	986,42
16	ÖN ÖDEMELER	1.759.846,74	380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	986,42
163	BÜTÇE DIŞI PROJE AVANSLARI HESABI	1.759.846,74	39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
18	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	270.317,93	4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	8.947.811,58
180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	21.576,65	43	DİĞER BORÇLAR	8.481.836,00
181	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	248.741,28	439	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLARI HESABI	8.481.836,00
19	DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	0,00	47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	465.975,58
2	DURAN VARLIKLAR	12.063.592,15	472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	465.975,58
22	FAALİYET ALACAKLARI	1.267.251,65	48	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	1.267.251,65	49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
23	KURUM ALACAKLARI	0,00	5	ÖZ KAYNAKLAR	43.238.939,02
25	MADDİ DURAN VARLIKLAR	10.737.171,99	50	NET DEĞER	15.444.787,11

253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	2.177,90	500	NET DEĞER HESABI	15.444.787,11
254	TAŞITLAR HESABI	122.449,50	52	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
255	DEMİRBAŞLAR HESABI	810.718,36	57	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	27.580.591,51
257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-798.173,77	570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	27.580.591,51
258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	10.600.000,00	58	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	0,00
26	MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	59.168,51	59	DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	213.560,40
260	HAKLAR HESABI	128.476,54	590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	213.560,40
264	ÖZEL MALİYETLER HESABI	268.677,46		PASİF TOPLAMI	55.338.878,69
268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-337.985,49			
28	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0,00			
29	DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		NAZİM HESAPLAR	33.680.275,56
	AKTİF TOPLAMI	55.338.878,69	9 91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	4.920.628,99
9	NAZİM HESAPLAR	33.680.275,56	911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	4.920.628,99
91	NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	4.920.628,99	92	TAAHHÜT HESAPLARI	28.759.646,57
910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	4.920.628,99	921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	28.759.646,57

92	TAAHHÜT HESAPLARI	28.759.646,57		
920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	28.759.646,57		
	GENEL TOPLAM	89.019.154,25	GENEL TOPLAM	89.019.154,25

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**Ajans Adı:** Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı

08.01.2016

Bütçe Dönemi: 2015**İlgili Tarihi Aralığı:** 01.01.2015 - 31.12.2015

HESAP KODU					GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
630					GİDERLER HESABI	23.530.393,02
630	01				Personel Giderleri	4.752.663,70
630	01	01			Personel Ücretleri	4.095.110,99
630	01	03			Sosyal Haklar	51.199,22
630	01	05			Ödül ve İkramiyeler	606.153,49
630	01	09			Diğer Ödemeler	200,00
630	02				Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderleri	907.191,23
630	02	01			İşsizlik Sigortası Fonuna Ödemeler	80.639,81

630	02	02			Sosyal Güvenlik Kurumuna Ödemeler	826.551,42
630	03				Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.782.049,45
630	03	02			Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	419.194,63
630	03	03			Yolluklar	379.368,46
630	03	04			Görev Giderleri	160.833,30
630	03	05			Hizmet Alımları	1.599.063,94
630	03	06			Temsil ve Tanıtma Giderleri	6.438,48
630	03	07			Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	63.447,86
630	03	08			Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	15.300,02
630	03	09			Teknik Destek Giderleri	138.402,76
630	06				Sermaye Giderleri	28.910,00
630	06	01			Mamul Mal Alımları	28.910,00
630	07				Sermaye Transferleri	14.257.283,55
630	07	01			Proje Teklif Çağrısı Yöntemiyle Verilen Destekler	13.216.456,24
630	12				Gelirlerin Red ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,01
630	12	02			İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	0,01
630	13				Amortisman Giderleri	388.594,80
630	13	01			Maddi Duran Varlıklar Amortisman Giderleri	219.745,04
630	15				Karşılık Giderleri	248.638,16

630	15	04			Kıdem Tazminatı Karşılıkları	248.638,16
630	20				Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	165.062,12
630	20	03			Belediyelerden Aktarılan Paylar	165.062,12
GİDERLER TOPLAMI (A)						23.530.393,02

HESAP KODU					GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
600					GELİRLER HESABI	23.743.953,46
600	01				Merkezi Yönetimden Aktarılan Paylar	12.957.973,00
600	02				İl Özel İdarelerinden Aktarılan Paylar	472.046,69
600	02	15			Burdur İl Özel İdaresi	178.735,48
600	02	32			Isparta İl Özel İdaresi	293.311,21
600	03				Belediyelerden Aktarılan Paylar	7.128.975,34
600	03	07			ANTALYA	5.679.675,34
600	03	15			BURDUR	493.867,56
600	03	32			ISPARTA	955.432,44
600	04				Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Payar	312.488,60
600	04	07			ANTALYA İlindeki Ticaret ve Sanayi Odalarından Aktarılan Paylar	263.133,07
600	04	15			BURDUR İlindeki Ticaret ve Sanayi Odalarından Aktarılan Paylar	20.892,14
600	04	32			ISPARTA İlindeki Ticaret ve Sanayi Odalarından Aktarılan Paylar	28.463,39

600	06			Faaliyet Gelirleri	29.352,95
600	06	09		Diğer Faaliyet Gelirleri	29.352,95
600	10			Diğer Gelirler	2.843.116,60
600	10	01		Faiz Gelirleri	2.838.427,45
600	10	03		Kişilerden Alacaklar	255,06
600	10	04		Şartname , Basılı Evrak, Form, Kitap, Yayın vb. Satış Gelirleri	1.055,25
600	10	09		Diğer Gelirler	3.378,84
600	11			Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,28
600	11	99		Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	0,28
GELİRLER TOPLAMI (B)					23.743.953,46
FAALİYET SONUCU [B-A] (+/-)					213.560,44

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>