



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	5
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM BULGULARI.....	8
8.	EKLER.....	13

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	3
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	3
Tablo 3: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL).....	4
Tablo 4: 2023 Yılı Proje Ödeneklerinin Kullanım Durumu	10

KISALTMALAR

- BKMYBS** : Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
DOKAP BKİB : Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
KHK : Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Görevlendirme Süresi İtibarıyla Geçici Niteliğinin Kaybolmasına Karşın Personelin Geçici Görevlendirme Hükümleri Çerçevesinde İstihdamının Sürdürülmesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP BKİB), 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. 17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile İdarenin işleyişi ile ilgili esaslar yeniden düzenlenmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 642 sayılı KHK gereği süreli bir kurum olarak faaliyetlerini yerine getirmektedir. Farklı tarihlerde görev süresi uzatılan İdarenin son olarak 04.06.2021 tarihli ve 31501 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararı ile görev süresi 08.06.2026 tarihine kadar uzatılmıştır.

Merkezi Giresun'da bulunan Başkanlığın görev alanı; Amasya, Artvin, Bayburt, Çorum, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Tokat ve Trabzon illerini kapsamaktadır.

Başkanlık, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelde, "Özel Bütçeli Diğer İdareler" arasında sayılan, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip bir idaredir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde Başkanlığın görevleri;

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

- Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak,

- Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek,

- Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek,

- İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi hâlinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre malî ve teknik destek sağlamak,

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

- Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak,

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

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak,

olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Başkanlığın teşkilatı, personelin nitelikleri ve kadrolara ilişkin hususlar, personelin atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 642 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. KHK'da; Başkanlıkların, bir Başkan, iki başkan yardımcısı, İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü ve Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü ile bölgelerinin özellikleri, ihtiyaçları ve eylem planlarının mahiyeti dikkate alınarak kurulan diğer koordinatörlüklerden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca Başkanlıklardaki koordinatörlüklerin sayısının altıyı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Başkanlıkta Başkan Yardımcılıklarına bağlı; Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme, Gıda ve Hayvansal Üretimin Geliştirilmesi, İzleme ve Değerlendirme, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Turizm ve Sanayi Altyapısı Geliştirme ile Yönetim Hizmetleri Koordinatörlükleri bulunmaktadır.

İdareye, kuruluş ve görevlerini düzenleyen 642 sayılı KHK uyarınca 70 adet kadro tahsis edilmiştir. Başkanlıkların personeli 657 sayılı Kanuna tabidir. Ayrıca, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı uzmanlar

Başkanlıklarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilmektedir.

Başkanlıkta 31.12.2023 tarihi itibarıyla 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi 43 kadrolu personelin yanı sıra 1 kurumundan geçici görevli personel, 3 sözleşmeli personel ve 28 sürekli işçi olmak üzere toplam 75 personel görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

642 sayılı KHK'ya göre Başkanlıkların gelirleri, genel bütçeden yapılacak yardımlar, her türlü bağış, yardım, kredi, hibe ve vasiyetler, Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Başkanlığın bütçe verileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödeneği (TL)	Harcama (TL)	Harcama/Yıl Sonu Ödeneği (%)
01	Personel Giderleri	15.597.000,00	21.308.000,00	20.828.417,43	97,74
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.551.000,00	3.234.000,00	3.103.598,38	95,97
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.446.000,00	11.043.000,00	10.094.906,50	91,41
05	Cari Transferler	650.000,00	715.000,00	374.198,10	52,34
06	Sermaye Giderleri	3.500.000,00	3.500.000,00	3.500.000,00	100,00
07	Sermaye Transferleri	402.296.000,00	402.296.000,00	399.567.419,84	99,32
	Toplam	433.040.000,00	442.096.000,00	437.468.540,25	98,95

Tablo 1'de görüleceği üzere, 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan DOKAP BKİB bütçesi 433.040.000,00 TL'dir. Yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile bütçe 442.096.000,00 TL'ye yükselmiştir. Bu ödeneğin 437.468.540,25 TL'si harcanmış olup, yıl sonu itibarıyla gerçekleşen harcamanın yıl sonu ödeneğine oranı %98,95'dir.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Planlanan Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	431.540.000,00	437.717.000,00	101,43

05	Diğer Gelirler	1.000.000,00	14.921.243,10	1.492,12
Toplam		432.540.000,00	452.638.243,10	104,65

Tablo 2’de görüleceği üzere, 2023 yılı gerçekleşmesi 452.638.243 TL olan toplam bütçe gelirinin; 437.717.000,00 TL’sini Alınan Bağış ve Yardımlar, 14.921.243 TL’sini Diğer Gelirler oluşturmaktadır. Alınan bağış ve yardımlar 2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile İdarenin bağlı kuruluşu olduğu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinin transferler tertibinden gönderilen Hazine yardımından oluşmaktadır. Gerçekleşen gelirin planlanan bütçe gelirine oranı %104,65’dir.

Tablo 3: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Giderleri	Faaliyet Gelirleri	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
442.977.398,10	452.638.243,12	9.660.845,02

İdarenin gider toplamı 442.977.398,10 TL olarak gerçekleşmiştir. Bu tutar amortisman giderleri ve tahakkuk eden ancak ödemesi/tahsilatı yapılmayan gider/gelirler nedeniyle bütçe giderlerinden farklılık göstermektedir. Gelirler toplamı 452.638.243,12 TL olup, faaliyet sonucu 9.660.845,02 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

DOKAP BKİB, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği’ne ve 5018 sayılı Kanun’un muhasebe işlemlerini içeren maddelerine tabidir. Muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) üzerinden yürütülmektedir.

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,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,

- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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

İç kontrol; faaliyetlerin düzenli, mevzuata ve etik kurallarına uygun, verimli, tutumlu ve etkin biçimde yürütülmesi, hesap verme sorumluluğunun gerektirdiği yükümlülüklerin yerine getirilmesi, kamu kaynaklarının kayıplara karşı korunması, kurumun amaçlarını gerçekleştirmek suretiyle kurum misyonunun yerine getirmesi için makul bir güvence sağlanması amacıyla idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresinin, iç kontrol sistemi standartlarını sağlamaya yönelik faaliyetleri iç kontrolün bileşenleri itibariyle değerlendirilmiştir.

Kontrol Ortamı Standartları

Personelin görev alanları ve sorumluluklarını belirten dokümanlar hazırlanmış ve yazılı hale getirilmiştir. Koordinatörlüklerin iş akış süreçlerinin belirlenmesi çalışma sürdürülmektedir. Yetki devri ve sınırlarına ilişkin bir doküman üretilmemiş; hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği, Disiplin Amirleri Yönetmeliği ve Sürekli İşçi Disiplin Yönergesi hazırlanarak idare personeline duyurulmuştur.

Kurum etik ilkeleri belirlenmiş, etik komisyonu görevlendirilmiştir. Başkanlık personeli “Etik Sözleşmesini” imzalamış olup, bu sözleşmeler personelin özlük dosyalarında yer almaktadır. Etik Hizmet İçi Eğitimi, Cumhurbaşkanlığı Uzaktan Eğitim Kapısı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Hizmet içi eğitim çalışmaları sistematik ve planlı bir şekilde sürdürülmektedir.

Risk Değerlendirme Standartları

İdarenin 2019-2023 Stratejik Planı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik plan çalışmalarının personelin katılımıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

Performans Programları gereklerine uygun olarak hazırlanmaktadır. Performans programında yer alan hedef ve faaliyetlere ilişkin maliyet hesaplamaları yapılmış ve kaynak ihtiyacı gösterilerek Stratejik Plan/Performans Programı/Bütçe ilişkisi sağlanmıştır.

Stratejik Planlama çalışmaları kapsamında, kurumsal riskler her hedef için ayrı ayrı belirlenmiş, ancak iç kontrol risklerine yönelik bağımsız bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare her ne kadar hedeflerin gerçekleştirilmesini engelleme potansiyeline sahip kurumsal riskleri belirlemişse de bu riskleri yönetmek amacıyla kontrol strateji ve yöntemleri oluşturmamıştır.

Yapılan görevlendirmelerde, görevler ayrılığı ilkesine uyulmakta, personel sayısı elverdiği ölçüde, iş yürütme, onaylama, kontrol etme görevlerinin farklı kişilerce yerine getirilmesine özen gösterilmektedir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Faaliyet Raporlarında hedeflere ulaşma seviyesi ve sapma nedenleri açıklanmaktadır. İdarenin Eylem Planları İzleme Sistemi (EPİS) kurulumu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda devam etmektedir. Arşivleme işlemleri "Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Elektronik olarak da Elektronik Belge Yönetim Sistemi (EBYS) ve birim dijital evraklarının depolandığı dosya sunucuları kullanılmaktadır. Veri yedeklemesi günlük olarak yapılmakta, bilgi güvenliğini sağlamaya yönelik önlemler alınmaktadır.

İzleme Standartları

İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır ve iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır. İdare iç denetçi kadrosuna sahip değildir.

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi toplam 75 personelin görev yaptığı

görece küçük bir kurumdur. Küçük ölçekli kurumlarda kontrol faaliyetlerinin altında yatan kavramlar büyük ölçekli kurumlardakilerle benzer olsa da bu kavramların işleyiş biçimleri farklılık göstermektedir. Küçük ve işlem hacmi, personel sayısı az kurumlarda, üst yönetimin büyük ölçekli bir kurumda olduğundan daha etkin ve doğrudan gözetim yapabileceği açıktır. Bu nedenle kurum yönetimi büyük ölçekli kurumlar için gerekli olan bazı kontrol faaliyetlerinin gerekli olmadığına karar verebilir. Ayrıca küçük ölçekli kurumlar, daha az sayıda çalışana sahip olduğundan, bu durum, görev ayrılığı ilkesinin uygulanabilirliğini de sınırlandırabilmektedir. Bu bağlamda, iç kontrollerin maliyet-etkin bir sistem dahilinde yapılandırılması gereği önem kazanmaktadır.

İç kontrol sisteminin söz konusu standartlar ve belirlenen prosedürler ışığında değerlendirilmesiyle elde edilen veriler göz önüne alındığında, iç kontrol sisteminin kurum yönetimi ve çalışanlar tarafından genel olarak sahiplenildiği ve mali iş/işlemlerin doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin büyük ölçüde güvence verdiği kanısına varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç 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

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

BULGU 1: Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının (DOKAP BKİB) 2023

Yılı Yatırım Programında yer alan projeleri için uygulayıcı kuruluşların hesabına aktarılan kaynakların ancak yüzde 60,69'u oranında iş yapılabildiği, geriye kalan tutarın Başkanlığın muhasebe sistemi dışında takip edilmek üzere uygulayıcı kuruluşların proje hesaplarına blokeli olarak aktarıldığı görülmüştür.

DOKAP BKİ Başkanlığı, DOKAP Bölgesi'nde yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, proje destekleme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle DOKAP Bölgesi illerinin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla kurulmuştur. Başkanlık bu amacı gerçekleştirmek için bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturan sermaye transferleri (07.01) ekonomik kodlarını içeren bütçe tertibinde yer alan ödeneklerle, DOKAP Bölgesinde bulunan uygulayıcı kamu kurum ve kuruluşlarına proje destekleri sağlamaktadır.

Uygulayıcı kuruluşlar il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler, kalkınma ajansları, araştırma kuruluşları, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır.

2023 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu E-Cetveli 13'üncü sırasında bu ödeneklerin Sanayi ve Teknoloji Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı ifade edilmiştir.

Bütçe Kanunu'nun belirtilen hükmü gereğince, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından 2023 yılı için hazırlanan "Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar" 30.04.2023 tarihli Bakan Oluruyla yürürlüğe konularak ilgili kuruluşlara duyurulmuştur.

Usul ve Esaslar'ın 9'uncu maddesinde uygulayıcı kuruluşların proje hesabına nakit aktarım yapılabilmesi için uygulayıcı kuruluşun ilgili ödemeye ilişkin protokolde belirtilen ve tabi olduğu mevzuat gereğince hazırlaması gereken ödeme evraklarını Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına sunması yani proje faaliyetlerinin fiilen gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı maddenin on üçüncü fıkrasında uygulamaya istisna getirilerek bölge kalkınma idaresi başkanlıkları ile uygulayıcı kuruluş arasında protokolü imzalanmış ve uygulayıcı kuruluş tarafından ihale süreci başlatılmış ancak yılı içerisinde tamamlanamayacağı öngörülen projelerin ödeneğinin, yılı içerisinde uygulayıcı kuruluşun proje hesabına ertesi yıllarda kullanılmak üzere defaten blokeli olarak aktarılması imkânı sağlanmıştır. DOKAP BKİ Başkanlığı ile uygulayıcı kamu kurum ve kuruluşları arasında imzalanan matbu protokollerde de benzer düzenlemelere yer verilmiştir.

Yılı ödeneklerinin tenkis edilmemesi amacıyla getirilen bu istisna düzenlemesinin aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere uygulamada bazı sorunlara neden olduğu değerlendirilmektedir. Başkanlığın, 2023 yılı Yatırım Programında yer alıp aynı yıl uygulamaya başlanan projeler için uygulayıcı kuruluşların hesabına gönderdiği kaynaklarla bu kaynakların kullanılma durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir:

Tablo 4: 2023 Yılı Proje Ödeneklerinin Kullanım Durumu

Kuruluşlara gönderilen toplam kaynak (TL) (A)	2023 yılı iş/harcama tutarı (TL) (B)	Kuruluşların iade ettiği tutar(TL) (C)	Blokeli olarak ertesi yıla devreden tutar (TL) (D)	Kaynakların kullanılma oranı (%) [E=B/(A-C)*100]
399.567.419,84	242.508.983,55	28,08	157.058.167,26	60,69

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere Yatırım Programına göre 2023 yılında başlayıp aynı yıl içerisinde tamamlanması öngörülen işlerin ancak yüzde 60,69'u yılı içerisinde tamamlanabilmiştir. Harcanamayan ödenekler Usul ve Esaslar'ın yukarıda belirtilen istisna düzenlemesine dayanılarak Başkanlığın mali tablolarına gider yazılmak suretiyle uygulayıcı kamu kuruluşlarının proje hesaplarına blokeli olarak gönderilmiş, ertesi yılın ödenekleriyle ilişkilendirilmemiş, 2024 yılı Yatırım Programına dâhil edilmemiştir.

Uygulayıcı kuruluşların proje hesaplarına blokeli olarak gönderilen bu tutarlar devam eden yıllarda yapılan iş oranında gerekli kontroller yapıldıktan sonra serbest bırakılarak uygulayıcı kuruluşlara yüklenicilere ödeme yapma imkânı tanınmakta, bu işlem Başkanlığın muhasebe sisteminin dışında yürütülerek Başkanlık bünyesindeki koordinatörlükler tarafından takip edilmektedir.

Mevcut uygulama ile ertesi yıllarda yapılacak işler için blokeli olarak devredilen tutarlar, 2023 yılı mali tablolarında 630 Giderler hesabında ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Ödeneklerin Karşılaştırma Tablosunda ise 830 Bütçe Gideri hesabında gösterilerek, 5018 sayılı Kanun'un 20/d maddesinde yer alan bütçe ödeneklerinin yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılacağı hükmüne aykırı davranılmakta ve Başkanlık tarafından desteklenen yatırım projeleri gerçekleştirme ve uygulama sonuçları doğru bilgi sunmamaktadır. Oysaki, desteklenen projeler için fiilen gerçekleştirilen iş miktarı kadar transfer ödeneklerinin gider olarak kaydedilmesi, yatırım programlarının ilgili olduğu yıl için planlanan yatırım harcamalarını içermesi gerekmektedir.

Bu itibarla, 2023 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunda yer alan 630 Giderler Hesabı 157.058.167,26 TL kadar hatalı bilgi sunmaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Görevlendirme Süresi İtibarıyla Geçici Niteliğinin Kaybolmasına Karşın Personelin Geçici Görevlendirme Hükümleri Çerçevesinde İstihdamının Sürdürülmesi

Ordu İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğünden bir personelin 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 5 ve 6'ncı maddesi hükmüne dayalı olarak yaklaşık 11 yıldır, tekrarlanan "Olur" ve "Onay" lara dayalı olarak DOKAP bünyesinde geçici görevli olarak istihdam edilmektedir.

642 sayılı KHK'nın belirtilen maddelerinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde görevli personelin aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî, sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başkanlıklarda görevlendirileceği belirtilmektedir.

Kamu kurumları arasında geçici görevlendirmeyi olanaklı kılan hukuki düzenlemelerin, (söz konusu düzenlemelerde geçici görevlendirmenin süresine/sürekliliğine ilişkin bir sınırlama olmasa bile) bir personelin başka bir kurumda süresiz olarak (10 yılı aşkın süreyle) istihdam edilebilmesine olanak verebileceği şeklinde yorumlamak ve bu yöndeki bir uygulama; kurumlar arası nakil/tayin/sürekli görevlendirme ve personel kadrolarına ilişkin mevzuat hükümlerini, devlet personel rejiminin bu yöndeki temel prensiplerini askıya almak anlamına gelmekte ve görevlendirmenin geçicilik vasfı ile bağdaşmamaktadır.

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: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi	2022	Yerine Getirilmedi	Konu edilen husus mevzuat değişikliğini gerektirmesi nedeniyle kurumun insiyatifi dışında kalmaktadır.