



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

SERHAT 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.....	23

KISALTMALAR

EMITT: Doęu Akdeniz Turizm ve Seyahat Fuarı

SERKA: Serhat Kalkınma Ajansı

YÖREKS: Yöresel Ürünler Fuarı

YPK: Yüksek Planlama Kurulu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

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

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

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

Ajansın 2015 yılı bütçe uygulama sonuçları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Bütçe Gideri Uygulama Sonuçları

GİDER KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (A) (TL)	2015 YILI BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (B) (TL)	ORAN (%) (B/A)	GİDER KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN BÜTÇE İÇİNDEKİ ORANI (%)
1.GENEL HİZMETLER	12.575.271	8.755.117	70%	38,92%
1.1.GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ	8.166.271	6.323.087	77%	28,11%
1.2.İZLEME DEĞERLENDİRME	538.500	293.737	55%	1,31%
1.3.PLAN, PROGRAM ve PROJE HİZMETLERİ	1.287.500	356.072	28%	1,58%
1.4.ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	425.000	90.118	21%	0,40%
1.5.TANITIM VE EĞİTİM HİZMETLERİ	2.158.000	1.692.103	78%	7,52%
2.PROJE VE FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	37.887.670	13.742.727	36%	61,08%
2.1.DOĞRUDAN FINANSMAN DESTEKLERİ	36.256.807,42	13.577.832,06	37,45%	60,35%

2.4. FAALİYET DESTEKLEME GİDERLERİ	1.630.863,00	164.895,08	10,11%	0,73%
TOPLAM	50.462.942	22.497.844	45%	100,00%

* Ayrıca Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri kapsamında 11.612.282,16 TL tutarında avans niteliğinde ön ödeme yapılmış olup bu rakam kapanmamış avans olup henüz bütçe gideri olarak gerçekleşmediğinden tabloda gösterilmemiştir.

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	17.662.155,00	17.409.686,00	98,57%
2.İL ÖZEL İDARELERİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	1.141.580,04	1.252.077,28	109,68%
3.BELEDİYELERDEN AKTARILACAK PAYLAR	1.314.814,03	408.756,58	31,09%
4.SANAYİ VE TİCARET ODALARINDAN AKTARILACAK PAYLAR	25.682,30	10.145,71	39,50%
5.AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ULUSLARARASI FONLARDAN SAĞLANAN KAYNAKLAR	00	00	-
6.FAALİYET GELİRLERİ	340.000,00	847.043,00	249,13%
7.BAĞIŞ VE YARDIMLAR	00	00	3,47%
8.GEÇMİŞ YIL GELİRLERİNDEN ALACAKLAR	4.686.537,71	162.724,84	3,47%
9.BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN GELİRLER*	25.292.172,44	25.292.172,44	100,00%
TOPLAM	50.462.941,52	45.382.605,85	89,93%

* Gerçekleşen 45.382.606 TL'lik toplam gelirin 25.292.172,44 TL'si önceki seneden devreden nakit ve kapanmamış avanslardan oluşmakta olup yıl net tahsilatı 20.090.433,24 TL dir

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.

- Yevmiye defteri.

- Geçici ve kesin mizan.
- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Serhat Kalkınma Ajansı 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: 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.

Anayasanın 73'üncü maddesi herkesin, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlü olduğunu, vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağını ifade etmektedir. Herkes malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür ve vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılması ancak kanun ile mümkündür.

Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarının düzenlendiği 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinin altıncı 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 ücretlerin alt ve üst limitlerini "net" olarak belirleme kararı vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasına ve yukarıda belirtilen Anayasa hükümleriyle de çelişen bir duruma neden olmuştur.

2015 yılında düzenlenen maaş bordroları incelendiğinde; çalışanların gelir vergisi matrahının artışı nedeniyle daha yüksek vergi dilimine girdiği durumda verginin artmasından dolayı ücretlerinde düşüş meydana gelmesi gerekirken, imzalanan hizmet sözleşmelerin de ücretlerin net tutar olarak belirtilmesi sebebiyle ödenen brüt ücretler artırıldığı ve personele ödenen ücretin sabit kaldığı görülmektedir.

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

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

Kamu idaresi cevabında; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 18'inci maddesinin son fıkrasındaki yetkiye dayanılarak personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının alt ve üst limitlerinin Yüksek Planlama Kurulu kararıyla net olarak belirlendiği, Anayasanın 48'inci maddesinde belirtilen sözleşme serbestisi hükmü gereği personel ile hizmet sözleşmesi imzalandığı ve bu sözleşmelerde ücretlerin net olarak belirtildiği, meri mevzuatta işçi ile net ücret üzerinden sözleşme yapılmasını engelleyen hiçbir hüküm bulunmadığı, ayrıca uygulanan net ücret sisteminin diğer çalışanlarla aynı vergi dilimlerinin uygulanmasından ötürü anayasanın 73 üncü maddesindeki ilkelerle çelişmediğini ifade etmiştir.

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 karşılamaya üzere, mali gücüne göre, vergi ödemeye 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.

Kamu idaresi cevabındaki, Ajans personelinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edildiği; İş Kanunu'nda net ücret üzerinden sözleşme yapmayı yasaklayıcı ya da sınırlayıcı bir

düzenleme mevcut olmadığı yönündeki ifade, yukarıda açıklanan Anayasa hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde; kamuda memur ve işçi olarak çalışan diğer personel üzerindeki vergi yükünün gelire bağlı olarak artması gerçeği karşısında, sadece Ajans'ta çalışan personel için vergi yükü ortadan kaldırılması ve bu yükün kamu idaresine yüklenilmesi anlamına gelmektedir ki bu durum da, Anayasa'daki verginin eşitliği ve adaletli dağıtımını ilkeleriyle uyuşmamaktadır.

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

BULGU 2: 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 Kararın 7'inci maddesinde ise aynen:

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

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

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

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardım 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; Asgari geçim indirimi ve ilave tediyeinin üst limite dahil

ödeme olmadığını, Asgari Geçim İndiriminin 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 32'nci maddesinde düzenlenen personelin ödediği vergiden kendisine iade edilen bir vergi iadesi olduğu, ilave tediye için ise 6772 sayılı Kanun ile kamuda İş Kanunu'na tabi çalışan personele verilen tediye hakkı olduğu ve bu yönde yargı kararının mevcut olduğu, son olarak ise Yüksek Planlama Kurulu Kararı ile veya Bakanlıkların yazıları ile bu hakkın değiştirilemeyeceği veya kısıtlanamayacağı Kanun ile konulan bir hüküm yine ancak kanun ile kaldırılıp veya değiştirilebileceğini ifade etmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Ajans çalışanlarına İş Kanunu ve sair mevzuattan doğan yan mali haklarla birlikte yapılan ödemeler toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı belirtilmişse de bu hakların idari nitelikteki bir kararla (YPK), bertarafının mümkün olamayacağı ve hukuka uygun olduğu, bu itibarla 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 Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar ile de ilave tediye çocuk yardımı ve yakıt yardımı gibi toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ödemeleri almaktadır.

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

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

mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

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

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

BULGU 3: Personele Cep Telefonu Tahsis Edilmesi ve Abonelik Bedellerinin Ajans Bütçesinden Ödenmesi

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri İle İlgili 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin “Kapsam” başlıklı bölümünde;

“..... diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile resmi taşıtların kullanılmasında aşağıdaki tedbirlere uyacaklardır.” denilmektedir.

Anılan Genelgenin “Haberleşme Giderleri” başlıklı bölümünde;

“Cep telefonları sadece EK-II cetvelin 1’inci sırasında belirtilen makam ve hizmetler

ile 2'nci sırasında yer alan makamlar için tahsis edilebilecektir. Ancak, II sayılı cetvelin 2 nci sırasındaki makamlar dışında, zorunlu görülen hizmetler için cep telefonu tahsisi bağlı veya ilgili/ilişkili Bakan onayı ile yapılabilecektir.” denilmektedir.

Genelgenin EK-II cetvelinde cep telefonu kullanabilecek olan personel tek tek sayılmıştır. Genelge hükmü uyarınca, Genel Sekreter dışında Ajans'ta başka bir personel için cep telefonu tahsisi ve abonelik bedellerinin ödenmesi mümkün değildir.

Anılan Başbakanlık Genelgesinde, zorunlu görülen hizmetlerde bulunanlara cep telefonunun, sadece ilgili Bakanın onayı ile tahsis edileceği belirtilmiş olup, zorunlu hizmetin ne olduğunun belirlenmesi konusunda takdir hakkı yine ilgili Bakanlara tanınmıştır.

Yapılan incelemede bazı ajans personeline cep telefonu satın alınarak tahsis edildiği ve konuşma bedellerinin bütçeden ödendiği tespit edilmiştir. Ajansta personele cep telefonu tahsis edilmesi ve konuşma bedellerinin bütçeden karşılanması yukarıda belirtilen genelge kapsamında mümkün değildir. Cep telefonu ve abonelik bedellerinin ajans bütçesinden karşılanması hususunda Başbakanlık Genelgesine uyulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kalkınma ajanslarının 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmamaları, mevzuatta belirtilmeyen hususlarda özel hukuk hükümlerine tabi olmaları, ajansın esnek çalışma sistemine sahip olmaları, personelin sürekli sahada hareket-gezici çalışma sistemine sahip olmaları, yoğun bir şekilde internet e-mail vb. gibi teknolojileri kullanma gereksinimleri, birbirleri ile ve paydaşlar ile sürekli iletişim halinde olmaları, vb. nedenlerden dolayı kamu işi yaparken ortaya çıkan iletişim masraflarının ajans tarafından karşılanması gerektiği değerlendirildiği ve ayrıca cep telefonu yerine ajansın sabit hattından yapılacak iş görüşmelerinin daha maliyetli olacağını ifade etmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında kalkınma ajanslarının Başbakanlık Genelgesi kapsamında olmadığı ifade edilmişse de; 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri İle İlgili 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin “Kapsam” başlıklı bölümünde sayılan kamu kurumları ile diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içi ve yurtdışı harcamalarında genelge kapsamında yer aldıkları açıkça ifade edilmiştir.

Yine kamu idaresi cevabında, ajanslar tarafından yürütülen faaliyetlerin normal bir

kamu kuruluşu rutini dışında olduğu ifade edimişse de, konu ajansların faaliyeti ile ilgili olmayıp personel harcamaları kapsamına girdiğinden ve ajanslar arasında uygulama birliği olmaması; örneğin, bazı kalkınma ajanslarının çalışan personelin tamamına cep telefonu tahsisi ettiği ve cep telefonu kullanım bedellerini ödediği, bazılarının ise farklı tutarlarda cep telefonu kullanım bedellerini ödediği, bazı ajansların ise bu tür tahsis ve ödemeleri yapmadığı görüldüğünden, yukarıda anılan Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde ajans personeline cep telefonu tahsisi ve cep telefonu bedellerinin ajans bütçesinden ödenmesi hususunun, mali disiplinin sağlanması açısından yeniden değerlendirilmesi için ilgili Bakanlığa bildirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 4: Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri Sözleşmelerinde Esaslı Değişikliklerin Yapılmış Olması

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin “Sözleşme değişiklikleri” başlıklı 38 inci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendinde, sözleşme değişikliklerinin, destek verme kararının sorgulanmasını gerektirecek veya başvuru sahiplerine eşit muamele yapılması ilkesine aykırı düşecek veya proje amacını değiştiren bir niteliğe veya etkiye haiz olmaması gerektiği belirtilmiştir. Zira o nedendir ki aynı bentte, başlangıç aşamasında projenin seçiminde kullanılan uygunluk, değerlendirme ve seçim kriterlerinin dışına taşan köklü bir değişikliğe onay verilemeyeceği açıkça ifade edilmiştir.

Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri kapsamında desteklenen TRA2/14/KÖA03/0046 referans numaralı “Kars Merkez Ordu Caddesinin Turizme Kazandırılması” projesi sözleşmesinde söz konusu “caddenin alttan ısıtılması” olarak yapılacağı hükmünün çıkarılması marifetiyle, yine benzer şekilde TRA2/14/KÖA03/0023 referans numaralı “Modern Sulama Merkezi” projesinde “tamburlama sulama sistemi yapılması işi”nin sözleşmeden çıkarılması suretiyle, sözleşmelerde esaslı değişiklikler yapıldığı ve bu değişikliklerle mahalli idarelerin görev alanına giren yol yapım ile sulama kanalı yapım işinin desteklendiği tespit edilmiştir.

O nedenle sözleşme değişiklikleri talebinde ilgili mevzuatın öngördüğü şekilde destek verme kararının sorgulanmasını gerektirecek veya başvuru sahiplerine eşit muamele yapılması ilkesine aykırı düşecek veya proje amacını değiştiren bir niteliğe veya etkiye haiz olmaması kriterlerinin gözetilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Söz konusu iki proje için yeterli fizibilite çalışması yapılmadığı için uygulama aşamasında sıkıntılar yaşandığı ifade edilmiş, bu sıkıntıların aşılması için proje sözleşmesinde değişikliğe gidildiği belirtilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda özetle “Kars Merkez Ordu Caddesinin Turizme Kazandırılması” ile “Modern Sulama Merkezi” Küçük Ölçekli Altyapı Projelerinin sözleşmelerinde Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin “Sözleşme değişiklikleri” başlıklı 38 inci maddesinin ikinci fıkrasının (b) bendine aykırı olarak, esaslı değişiklikler yapıldığı ve bu değişikliklerle mahalli idarelerin görev alanına giren yol yapım ile sulama kanalı yapım işinin desteklendiği belirtilmişti. Kamu idaresi cevabında bu projelerde yeterli fizibilite çalışması yapılmamasından ötürü uygulama aşamasında söz konusu değişikliklerin yapıldığını ifade edilmiştir.

Kalkınma Ajanslarının desteklediği projeler Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde öngörülen süreçlerden geçmekte olup bu süreçlerin her birinde projenin gerçekçi, yenilikçi ve gerçekleştirilebilir olması kriteri sorgulanmaktadır. Dolayısıyla kamu idaresi cevabından bahse konu projelerin yeterince incelenmeden desteklenmesine karar verildiği sonucu çıkmaktadır.

O nedenle kamu idaresinin proje seçim süreçlerinde daha dikkatli olması ve dolayısıyla destek verme kararının sorgulanmasını gerektirecek veya başvuru sahiplerine eşit muamele yapılması ilkesine aykırı düşecek işlemlerden kaçınması gerekmektedir.

BULGU 5: Ajans Bütçesinden Diğer Kurumlara Proje Dışı Doğrudan Mali Destek Sağlanması

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin 7 nci maddesine göre, ajanslar ilgili Yönetmelikte belirtilen istisnalar dışında hiçbir kişi, kurum veya kuruluşu doğrudan destek sağlayamazlar.

Sadece ilgili Yönetmeliğin 10 uncu maddesinin (5) fıkrasına göre; Ajanslar, diğer ajanslarla veya kurum ve kuruluşlarla birlikte, Müsteşarlığın uygun görüşünü almak suretiyle ortak mali destek, Müsteşarlığı önceden bilgilendirmek suretiyle ise ortak teknik destek verebileceklerdir.

Bu kapsamda Ajansın 2015 yılında ödemesini gerçekleştirdiği Doğubeyazıt Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği ile imzalanan protokole istinaden Doğubeyazıt ilçe sınırları içerisinde yer alan bir medresenin bakım onarım ve çevre düzenlemesi ile medreseye ilişkin yayın ve tanıtım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, bir spor kulübü ile protokol düzenlenmesi suretiyle ortak tanıtım organizasyonu gideri ödemesi, Ajans bölgesi içinde yer alan dört İlin EMİTT ve YÖREKS fuarına katılımları için bu İllerin Kültür Turizm Müdürlükleri için yöresel ürünlerin satın alınması, Kars İl Özel İdaresi, Ardahan İl Özel İdaresi ve Çıldır Belediyesinin ortaklaşa “Çıldır Gölü İmar Planını Hazırlanması” işi ve Uluslar arası Kafkasya- Orta Asya Dış Ticaret ve Lojistik Kongresi gibi desteklerin her hangi bir mali destek programı kapsamında olmadığı görülmüştür.

Söz konusu desteklerin mahiyetlerinin araştırılması neticesinde ise; ajansın bu destek ödemelerini diğer kurumlarla imzaladığı protokoller çerçevesinde karşıladığı anlaşılmıştır.

Bu durumda ilgili Yönetmeliğin 10 uncu maddesine istinaden bu tür destekler için Kalkınma Bakanlığının uygun görüşü alınması gerekirken söz konusu görüşün alınmamış hatta Bakanlığın bilgisi haricinde yapılmış olması mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Görev ve Yetkiler başlığı altında bulunan 5. maddenin b, e, g ve h fıkraları uyarınca Kalkınma Ajanslarının, kurum ve kuruluşlara proje kapsamında mali destek vermenin yanında, kurum ve kuruluşlar, üniversiteler ve STK’lar arasında koordinasyonu sağlamak, katalizör görevini yapmak ve ortak faaliyetler yapmak gibi faaliyetlerin de bulunduğu, bu amaçla 2015 yılı Çalışma Programlarında, Bölge Planında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak üzere ilgili kurumlar ile işbirliği faaliyetleri gerçekleştirmek ve söz konusu faaliyetler için 600.000 TL kaynak tahsis edildiği ve çalışma programlarının da Bakanlıkça onaylandığı ifade edilmiş, bulgumuzda belirtilen faaliyetlerin bu kapsamda olduğu belirtilmiştir.

Şöyle ki; Bölge Planında belirlenen “Turizmde bölgesel marka olunması” hedefine ulaşmak amacıyla yürütülen saha çalışmaları neticesinde Bölgede inanç turizmin geliştirilmesi hususunda mevcut desteklerinin bulunduğu, Doğubeyazıt Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği ile imzalanan protokolün bu destekler kapsamında değerlendirildiği,

Bir spor kulübü ile protokol düzenlenmesi suretiyle ortak tanıtım organizasyonu gideri

ödemesi ve Uluslararası Kafkasya- Orta Asya Dış Ticaret ve Lojistik Kongresi faaliyetlerinin Ajansın 2015 yılı Çalışma Programı kapsamında yapıldığı. Söz konusu faaliyet ve ödemelerin Kurumsal İletişim, Tanıtım ve Organizasyon başlığı altında yer alan Yurt İçi ve Yurt Dışı Tanıtım Kampanyaları alt başlığı çerçevesinde yurtiçi tanıtım kampanyaları çerçevesinde gerçekleştirildiği,

Ajansın, Yörex fuarına bölgedeki Ticaret ve Sanayi Odaları ile, Emitt fuarına da Kültür ve Turizm İl Müdürlükleriyle katılım sağlamış olduğu, bu fuarlara bölgenin yöresel ürünlerinin tanıtımı amacıyla götürülen yöresel ürünlerinin bir kısmı ajans tarafından karşılandığı,

ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda özetle; Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin 7 nci maddesine göre, ajanslar ilgili Yönetmelikte belirtilen istisnalar dışında hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa doğrudan destek sağlayamayacağı, ancak ilgili Yönetmeliğin 10 uncu maddesinin (5) fıkrasına göre; Ajanslar, diğer ajanslarla veya kurum ve kuruluşlarla birlikte, Müsteşarlığın uygun görüşünü almak suretiyle ortak mali destek, Müsteşarlığı önceden bilgilendirmek suretiyle ise ortak teknik destek verebileceği belirtilerek, Bakanlığın bilgisi olmadan protokollerle çeşitli kurumlara destek sağlanmasının mümkün olamayacağı ifade edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Görev ve Yetkiler başlığı altında bulunan 5. maddenin b, e, g ve h fıkraları uyarınca Kalkınma Ajanslarının, kurum ve kuruluşlara proje kapsamında mali destek vermenin yanında, kurum ve kuruluşlar, üniversiteler ve STK'lar arasında koordinasyonu sağlamak, katalizör görevini yapmak ve ortak faaliyetler yapmak gibi faaliyetlerin de bulunduğu, bu amaçla 2015 yılı Çalışma Programlarında, Bölge Planında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak üzere ilgili kurumlar ile işbirliği faaliyetleri gerçekleştirmek ve söz konusu faaliyetler için 600.000 TL kaynak tahsis edildiği ve çalışma programlarının da Bakanlıkça onaylandığı ifade etmiştir.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun "Görev ve Yetkiler" başlıklı 5'inci maddesinde;

“Ajansın görev ve yetkileri şunlardır:

- a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- g) 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.
- h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- i) 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.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.”

Hükmü yer almaktadır.

Söz konusu maddeye göre, kamu idaresinin de belirttiği gibi Kalkınma Ajanslarının görevleri sadece sağladıkları mali destekler değildir. Bunun yanında kurum ve kuruluşlar,

üniversiteler ve STK'lar arasında koordinasyonu sağlamak, işbirliği ve katalizör görevini yapmak gibi faaliyetleri bulunmaktadır. Ancak mali destek haricindeki bu faaliyetleri gerçekleştirirken kullanacağı kaynak mali olmanın yanında mevcut insan kaynağı ve iletişim kapasitesidir. Şöyle ki; Ajanslar bölgelerinin kalkınması için araştırma yapabilirler veya yaptırabilirler, işbirliği ve koordinasyonu geliştirmek için toplantı, eğitim vb. faaliyetler gerçekleştirebilirler ve ayrıca bölgelerinin tanıtımını gerçekleştirmek için fuar, gezi gibi organizasyonlara katılabilirler. Fakat diğer kurumlara mali destek sağlamak amacıyla protokoller düzenleyemezler. Zira Ajansların mali destek sağlar iken meri mevzuatta belirtilen koşulları sağlaması esastır. Başka bir deyişle mali desteklerin sağlanması konusundaki düzenleyici işlem "Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği"dir. Söz konusu Yönetmelikte mali desteklerin neler olduğu ve hangi koşul ve şartlarda verilebileceği açıkça düzenlenmiştir. Bulguda da ifade olduğu gibi Doğubeyazıt Kaymakamlığı Köylere Hizmet Götürme Birliği ile imzalanan protokole istinaden Doğubeyazıt ilçe sınırları içerisinde yer alan bir medresenin bakım onarım ve çevre düzenlemesi ile medreseye ilişkin yayın ve tanıtım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi, bir spor kulübü ile protokol düzenlenmesi suretiyle ortak tanıtım organizasyonu gideri ödemesi, Ajans bölgesi içinde yer alan dört İlin EMİTT ve YÖREKS fuarına katılımları için bu İllerin Kültür Turizm Müdürlükleri için yöresel ürünlerin satın alınması, Kars İl Özel İdaresi, Ardahan İl Özel İdaresi ve Çıldır Belediyesinin ortaklaşa "Çıldır Gölü İmar Planını Hazırlanması" işi ve Uluslararası Kafkasya- Orta Asya Dış Ticaret ve Lojistik Kongresi gibi faaliyetler Ajansın araştırma yapmak, bölgenin tanıtımını gerçekleştirmek, koordinasyon, işbirliğini güçlendirmek görevleri içinde yer almayan mahiyeti itibariyle mali destek kapsamında değerlendirebilecek faaliyetlerdir.

Diğer taraftan; Ajansın 2015 yılı Çalışma Programında Bölge Planında belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmak üzere ilgili kurumlar ile işbirliği faaliyetleri gerçekleştirmek ve söz konusu faaliyetler için 600.000,00 TL kaynak tahsis edildiği ve çalışma programlarının da Bakanlıkça onaylandığı ifade edilmiş olması bulgumuzda belirttiğimiz hususu karşılamamaktadır. Şöyle ki Bakanlıkça onaylanan çalışma programında kurumlar ile işbirliği faaliyetleri gerçekleştirmek amaçlı konulan 600.000,00 TL Ajansın mali destek vermek dışında araştırma, tanıtım gibi kendi faaliyetlerinin finansmanı içindir. Dolayısıyla mali destek kapsamında yer alacak bir faaliyete protokolle mali destek sağlanması ve bölgenin tanıtımı için diğer kurumların giderlerinin finanse edilmesi bu amacın dışındadır.

Sonuç olarak; Ajansın kanunda verilen görevleri gerçekleştirirken faaliyetlerinin

mahiyetlerini doğru tayin etmesi ve mali destek kapsamındaki bir faaliyeti ilgili Yönetmelikte belirtilen şekilde gerçekleştirmesi gerekir.

BULGU 6: İç Denetçi İstihdam Edilmemesi

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

Aynı Kanun'un denetimi düzenleyen 25'inci maddesinde;

"Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

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

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinin 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında;

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

Bu hükme rağmen, Ajansta iç denetçi istihdam edilemediği görülmüştür.

Ajansın hesap ve işlemlerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin bir iç denetim raporunun mevzuatın öngördüğü şekilde atanmış iç denetçiler tarafından hazırlanması kurum açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu raporun Ajansın karar organı olan Yönetim Kuruluna sunulması yine aynı şekilde Kalkınma Kurulunda görüşülmesi sonuçları bakımından önemlidir. Dolayısıyla mevcut durumda iç denetçi istihdam edilememesi Ajansın hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; Ajanslarının 2010 yılında ilk personel alımını yaparak faaliyetlerine başladığı tarihten itibaren 2015 yılına kadar düzenli olarak çıkmış olduğu personel alımlarında iç denetçi için de ilana çıktığını, ancak söz konusu ilanlara karşın bu kadro için başvuruların olmadığını, başvuru olmamasının nedeninin ise iç denetçi için istenen şartlarının yüksek kalitede olmasından kaynaklandığını belirtmiştir.

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

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

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

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

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

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****BİLANÇO****01.01.2015 - 31.12.2015**

AKTİF HESAPLAR				PASİF HESAPLAR			
1		DÖNEN VARLIKLAR	27.713.335,11	3		KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	378.849,75
	10	HAZIR DEĞERLER	11.781.255,91		32	FAALİYET BORÇLARI	50.310,51
	100	KASA HESABI	0,00		320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	50.310,51
	101	ALINAN ÇEKLER HESABI	0,00		322	BÜTÇELEŞTİRİLECEK BORÇLAR HESABI	0,00
	102	BANKA HESABI	11.918.900,18		33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	137.756,38
	103	VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-137.644,27		330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	133.285,00
	104	PROJE ÖZEL HESABI	0,00		333	EMANETLER HESABI	4.471,38
	105	DÖVİZ HESABI	0,00		339	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLAR HESABI	0,00
	106	DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	0,00		36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	190.782,86
	108	DİĞER HAZIR DEĞERLER HESABI	0,00		360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	115.716,75
	11	MENKUL KIYMET VE VARLIKLAR	0,00		361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	75.066,11
	110	HİSSE SENETLERİ HESABI	0,00		369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	0,00
	111	ÖZEL KESİM TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	0,00		37	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	0,00
	112	KAMU KESİMİ TAHVİL SENET VE BONOLARI HESABI	0,00		372	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	0,00
	118	DİĞER MENKUL KIYMETLER HESABI	0,00		379	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	0,00
	12	FAALİYET ALACAKLARI	3.690.081,38		38	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
	120	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00		380	GELECEK AYLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00
	121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	3.532.182,32		381	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
	122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	155.677,46		39	DİĞER KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
	126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.221,60		397	SAYIM FAZLALARI	0,00
	127	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	0,00		399	DİĞER ÇEŞİTLİ KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR HESABI	0,00
	128	SÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	0,00		4	UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	393.275,31
	129	SÜPHELİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	0,00		43	DİĞER BORÇLAR	0,00
	13	KURUM ALACAKLARI	0,00		430	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00
	132	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN ALACAKLAR HESABI	0,00		439	DİĞER ÇEŞİTLİ BORÇLARI HESABI	0,00

	137	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESA.	0,00	47		BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	393.275,31
	138	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYN. TAKİP. KURUM ALACAK KARŞILIĞI HESA. (-)	0,00		472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	393.275,31
	139	DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00		479	DİĞER BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	0,00
14		DİĞER ALACAKLAR	613.098,00	48		GELECEK YILLARA AİT GELİRLER VE GİDER TAHAKKUKLARI	0,00
	140	KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	613.098,00		480	GELECEK YILLARA AİT GELİRLER HESABI	0,00
15		STOKLAR	16.617,66		481	GİDER TAHAKKUKLARI HESABI	0,00
	150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	16.617,66		49	DİĞER UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
	157	DİĞER STOKLAR HESABI	0,00		499	DİĞER ÇEŞİTLİ UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	0,00
	158	STOK DEĞER DÜŞÜKLÜĞÜ KARŞILIĞI HESABI (-)	0,00	5		ÖZ KAYNAKLAR	26.962.867,92
16		ÖN ÖDEMELER	11.612.282,16	50		NET DEĞER	15.341.821,60
	160	İŞ AVANS VE KREDİLERİ HESABI	0,00		500	NET DEĞER HESABI	15.341.821,60
	161	PERSONEL AVANSLARI HESABI	0,00	52		YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI	0,00
	162	BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00		522	YENİDEN DEĞERLEME FARKLARI HESABI	0,00
	163	BÜTÇE DIŞI PROJE AVANSLARI HESABI	11.612.282,16	57		GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	17.893.549,59
	164	AKREDİTİFLER HESABI	0,00		570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	17.893.549,59
	165	MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI	0,00	58		GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-2.925.868,68
18		GELECEK AYLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0,00		580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-2.925.868,68
	180	GELECEK AYLARA AİT GİDERLER	0,00	59		DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-3.346.634,59
	181	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	0,00		590	DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	0,00
19		DİĞER DÖNEN VARLIKLAR	0,00		591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-3.346.634,59
	197	SAYIM NOKSANLARI HESABI	0,00				
	198	DİĞER ÇEŞİTLİ DÖNEN VARLIKLAR HESABI	0,00				
2		DURAN VARLIKLAR	21.657,87				
22		FAALİYET ALACAKLARI	21.657,87				
	220	GELİRLERDEN ALACAKLAR HESABI	0,00				
	222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	21.657,87				
	226	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	0,00				
	227	DİĞER FAALİYET ALACAKLARI HESABI	0,00				
23		KURUM ALACAKLARI	0,00				
	232	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYNAKLANAN KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00				
	237	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYN TAKİPTEKİ KURUM ALACAKLARI HESA.	0,00				
	238	VERİLEN DESTEKLERDEN KAYN TAKİP. KURUM ALACAKLARI KARŞILIĞI HESA. (-)	0,00				

T.C. Sayıştay Başkanlığı

	239	DİĞER KURUM ALACAKLARI HESABI	0,00				
25		MADDİ DURAN VARLIKLAR	0,00				
	250	ARAZI VE ARSALAR HESABI	0,00				
	252	BİNALAR HESABI	0,00				
	253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	113.309,28				
	254	TAŞITLAR HESABI	0,00				
	255	DEMİRBAŞLAR HESABI	1.038.281,51				
	256	DİĞER MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00				
	257	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.151.590,79				
	258	YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI	0,00				
	259	YATIRIM AVANSLARI HESABI	0,00				
26		MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00				
	260	HAKLAR HESABI	244.535,56				
	262	KURULUŞ VE ÖRGÜTLENME GİDERLERİ HESABI	0,00				
	264	ÖZEL MALİYETLER HESABI	887.710,80				
	267	DİĞER MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00				
	268	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.132.246,36				
28		GELECEK YILLARA AİT GİDERLER VE GELİR TAHAKKUKLARI	0,00				
	280	GELECEK YILLARA AİT GİDERLER HESABI	0,00				
	281	GELİR TAHAKKUKLARI HESABI	0,00				
29		DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00				
	293	GELECEK YILLAR İHTİYACI STOKLAR HESABI	0,00				
	294	ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00				
	297	DİĞER ÇEŞİTLİ DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00				
	299	BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	0,00				
		AKTİF TOPLAMI	27.734.992,98			PASİF TOPLAMI	27.734.992,98
9		NAZİM HESAPLAR	25.323.151,51	9		NAZİM HESAPLAR	25.323.151,51
91		NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	643.489,00	91		NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI	643.489,00
	910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	643.489,00		911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	643.489,00
92		TAAHHÜT HESAPLARI	24.679.662,51	92		TAAHHÜT HESAPLARI	24.679.662,51
	920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	24.679.662,51		921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	24.679.662,51
		GENEL TOPLAM	53.058.144,49			GENEL TOPLAM	53.058.144,49

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

GELİR				GİDER			
Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Gelirin Türü	Cari Yıl 2015	Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Giderin Türü	Cari Yıl 2015
600	1	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	17.409.686,00	630	1	Personel Giderleri	4.331.739,11
600	2	İl Özel İdaresi Payları	1.252.077,28	630	2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Prim Giderler	568.067,11
600	3	Belediye Payları	1.229.108,98	630	3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.774.707,82
600	4	Sanayi ve Ticaret Odası Payları	34.737,24	630	7	Transferler	13.742.727,14
600	6	Diğer Faaliyet Gelirleri	5.777,92	630	13	Amortisman Giderleri	65.278,98
600	9	Proje ve Faaliyet Destek Ödemelerinden İadeler	8.320,84	630	15	Karşılık Giderleri	51.028,31
600	10	Faiz Gelirleri Ve Diğer Gelirler	1.075.046,19	630	20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	1.827.840,59
Genel Toplam			21.014.754,45	Genel Toplam			24.361.389,06
Faaliyet Sonucu (+/-)			-3.346.634,61				

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>