



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2017 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylöl 2018

İÇERİK

DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	79

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	5
7.	EKLER.....	77

KISALTMALAR

BGUS:	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
ÇED:	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DAP:	Doğu Anadolu Projesi
DOKA:	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DOKAP:	Doğu Karadeniz Projesi
DOKAP BKİ:	Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
DOKAP BKİB:	Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
GAP:	Güneydoğu Anadolu Projesi
İÖİ:	İl Özel İdaresi
KGM:	Karayolları Genel Müdürlüğü
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
KOP:	Konya Ovası Projesi
KTKGB:	Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgeleri
KUDAKA:	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
OKA:	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
SÇD:	Stratejik Çevresel Değerlendirme
TM:	Turizm Merkezi
TÜBİTAK:	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSSİDE:	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL)	2
Tablo 2: 2017 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (TL)	3
Tablo 3: DOKAP Eylem Planı Bütçesi	5
Tablo 4: DOKAP BKİB Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler	8
Tablo 5: Başka İdarelerin Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler	10
Tablo 6: 2013-2017 Yılları Ödenek Tablosu (TL)	21
Tablo 7: (2013-2017 Yılları) Yapılan Yol İmalatları (Km)	22
Tablo 8: Yeşil Yol Projesi İlleri ve Yaylaları	24
Tablo 9: Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları Ödenek Tablosu	27
Tablo 10: 1. 2. ve 3. Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi	28
Tablo 11: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 1. Öncelikli Yeşil Yol	29
Tablo 12: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 2. Öncelikli Yeşil Yol	30
Tablo 13: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 3. Öncelikli Yeşil Yol	31
Tablo 14: DOKAP Eylem Planında Yer Almayan 2017 Yılı Belediye Projeleri	45
Tablo 15: 2017 Yılında Sermaye Transferi ile Gerçekleştirilen Projeler	54
Tablo 16: 2017 Yılında DOKAP BKİB Tarafından Gerçekleştirilen Projeler	55
Tablo 17: 2017 Yılı Yatırım Programı ve DOKAP Eylem Planı İle İlgili Proje Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri	56
Tablo 18: DOKAP Eylem Planı Ödenekleri	69
Tablo 19: DOKAP Eylem Planınının 2017 Yılı İlerleme Durumu	71

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP BKİB), Kalkınma Bakanlığına bağlı, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelde, "Özel Bütçeli Diğer İdareler" arasında sayılan, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli bir idaredir.

Başkanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebe işlemlerini gerçekleştirmektedir.

Başkanlığın gelir kaynakları; hazine yardımı (Kalkınma Bakanlığı transfer tertibinden aktarılmaktadır), bağışlar, hibe, yardım, kredi ve vasiyetler, Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler ve diğer gelirlerdir. Başkanlığın gelirleri, esas olarak, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin transferler kısmında DOKAP için ayrılan ödenekten oluşmaktadır.

Başkanlığın bütçesi analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılmıştır. Başkanlığın kendi muhasebe birimi vardır. Muhasebe Biriminin kod numarası 28802'dir.

Harcama birimleri ve harcama yetkilisi: Başkanlık, yeni kurulan bir teşkilat olduğu için, şu anda tek bir harcama birimi ve harcama yetkilisi bulunmaktadır.

Kurumda 6 adet harcama birimi bulunmaktadır:

- 1) Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü
- 2) İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü
- 3) Çevre ve Turizm Koordinatörlüğü
- 4) Planlama ve Proje Geliştirme Koordinatörlüğü
- 5) Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme Koordinatörlüğü
- 6) Kentsel Gelişim ve Altyapı Koordinatörlüğü

Mali hizmetler uzmanı: Kurumda sadece mali hizmetler uzman yardımcısı bulunmaktadır.

Ön mali işlemler: Kurumda ön mali işlem kontrol sistemi kuruluncaya kadar ön mali kontrol işlemlerini gerçekleştirme görevlisi olarak Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü yerine

getirmektedir.

İç denetçi: Mevzuat hükümleri gereği kuruma herhangi bir iç denetçi kadrosu tahsis edilmemiştir.

Ayniyat işlemleri: Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun taşınır kayıt sistemi kurulmuş olup, taşınır kayıtları muhasebe hesap planına paralel olarak gruplandırılıp kodlanarak Taşınır Kayıt Sisteminden takip edilmektedir. Adı geçen yönetmelik hükümlerine göre taşınır kayıt ve kontrol görevlisi bulunmaktadır.

2017 Yılı Bütçe Gider ve Gerçekleşmeleri:

Başkanlığa 2017 yılında tahsis edilen ödenek 131.995.506,58 liradır. Gider bütçesi ise giderlerin ekonomik sınıflandırılmasına uygun gider kalemlerinden oluşmaktadır. Giderlerin büyük bölümünü sermaye transferleri oluşturmaktadır.

Tablo 1: 2017 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL)

AÇIKLAMA	Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Toplam Harcanan	Bütçe Gerçekleşme Oranı (%)
0.1 Personel Giderleri	1.670.000	1.578.227,12	1.578.227,12	100
0.2 Sos. Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	230.000	211.874,98	211.874,98	100
0.3 Mal ve Hizmet Alım Gid.	3.804.000	4.625.147,63	4.485.089,86	96,97
0.5 Cari Transferler	20.000	20.000	19.992,86	99,96
0.6 Sermaye Giderleri	5.869.000	5.465.000	4.532.285,56	82,93
0.7 Sermaye Transferleri	120.107.000	121.511.000	120.551.238,83	99,21
BÜTÇE GİDERLERİ TOPLAMI	131.700.000	133.411.249,73	131.378.709,21	98,48

2017 Yılı Bütçe Gelir ve Gerçekleşmeleri:

Kurumun gelirleri, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin transferler kısmında ayrılan ödenekten oluşmaktadır.

Tablo 2: 2017 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (TL)

AÇIKLAMA	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gelir Toplamı	Gerçekleşme Oranı (%)
03 Şartname, Basılı Evrak Form ve satış Gelirleri	5.000	2.510	50,20
04 Hazine Yardımı (Cari)	6.400.000	5.109.000	79,83
04 Hazine Yardımı (Sermaye)	125.976.000	126.976.000	100,79
05 Kişilerden Alacak Faizleri	0	277,74	277,74
05 Mevduat Faiz Gelirleri	100.000	563.835,63	563,84
05 Kişilerden Alacaklar	5.000	15.478,61	309,57
05 Diğer Çeşitli Gelirler	5.000	318.924,97	6.378,50
BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	132.491.000	132.986.026,95	100,37

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır:

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Kamu İdaresinin 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

Denetimin 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

Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2017 yılına ilişkin 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: DOKAP Eylem Planı'nda (2014-2018) Bulunan Projelerin Büyük Bir Kısımının Öngörüldüğü Yıllarda Gerçekleştirilmemiş Olması

DOKAP BKİB; kuruluş kararnamesi ile bölgenin kalkınması yönünde kamu yatırımlarının koordinasyonunu sağlamak, kamu yatırım, proje ve faaliyetleri önceliğinde olmak üzere DOKAP Eylem Planı'nı hazırlamakla görevlendirilmiştir.

Bu çerçevede hazırlanan DOKAP Eylem Planı 30.12.2014 tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmış ve 14.02.2015 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır.

DOKAP Eylem Planı kapsamında 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem (proje paketi) tasarlanmıştır. Bu eylemlerin uygulanması için 37 sorumlu kuruluş tayin edilmiştir. Ana eksenler ile eksenler itibariyle yıllara göre tahsisat yapılması düşünülen kaynak tutarları aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 3: DOKAP Eylem Planı Bütçesi

(Milyon TL)

EKSENLER	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik	87	98	123	138	149	595
Ekonomik Kalkınma	85	95	120	134	145	579
Altyapı ve Kentsel Gelişme	1.030	1.151	1.456	1.626	1.761	7.024
Sosyal Gelişme	314	351	444	496	537	2.142
Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	4	5	6	7	7	29
TOPLAM	1.520	1.700	2.149	2.401	2.599	10.369

Not: Merkezi Yönetim Bütçesinden tahsis edilecek yatırım ödeneklerini göstermekte olup; diğer kaynaklardan sağlanacak ilave finansman dâhil değildir. Ayrıca, projelerin gerçekleşme durumuna göre ve bütçe imkânlarına bağlı olarak ilave kaynak tahsis edilebilmektedir.

Eylem Planı'nın temel amacı: Bölgede kapsamlı bir dönüşümü gerçekleştirmek, bu çerçevede tarımsal yapıda değişimi ve turizmde sürdürülebilirliği sağlayarak; sanayi, ticaret, ulaşım, enerji gibi sektörleri güçlendirmek, eğitim, sağlık, kültür ve diğer sosyal hizmetlere erişilebilirliği artırmak, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak, yenilikçi bir yaklaşımla bölgenin rekabet gücünü geliştirmek, bölgenin ekonomik ve sosyal kapasitesini güçlendirerek vatandaşların refah düzeyini yükseltmektir.

2014 yılında sorumlu kuruluşlar tarafından, DOKAP Eylem Planı'nda uygulaması olan 56 eylem kapsamında 582 proje için 2,58 milyar liralık program ödeneği ayrılmış, ayrılan ödeneğin 2,29 milyar lirası harcanmıştır. Eksen bazında en fazla harcama 238 proje altında 1,44 milyar lira ile Altyapı ve Kentsel Gelişme Ekseninde gerçekleşmiştir.

Aynı şekilde 2015 yılında da sorumlu kuruluşlar tarafından, uygulaması olan 74 eylem kapsamında 716 proje faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında tahsis edilen 3,44 milyar liralık ödenekten, 2,9 milyar liralık kısmında harcama gerçekleştirilmiştir. 2015 yılında da eksen bazında en fazla harcama 291 proje altında, 2,03 milyar lira ile Altyapı ve Kentsel Gelişme Ekseninde gerçekleşmiştir. En az harcama ise eylemlerinin başlangıç yıllarının genel itibarıyla 2016 yılı olması nedeniyle harcaması olmayan Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi ekseninde gerçekleşmiştir.

2016 yılında, DOKAP Eylem Planı kapsamında uygulaması olan 89 eylem kapsamında 784 proje faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda 2016 yılında tahsis edilen 4.376.595.450,01 TL ödenekten, 3.659.366.842,95 TL harcama gerçekleştirilmiştir. Eksen bazında en fazla harcama 286 proje altında 2.565.579.831,97 TL ile Altyapı ve Kentsel Gelişme ekseninde, en az harcama ise 3 proje altında 141.150 TL ile Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi

ekseninde gerçekleşmiştir.

2017 yılında, DOKAP Eylem Planı (2014-2017) kapsamındaki 128 eylemin 92'sinde, toplam 1.047 proje uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda 2017 yılında tahsis edilen 7.671.515.000,00 TL ödeneğin 6.225.949.000,00 TL'si harcanmıştır. Eksen bazında en fazla harcama 416 proje altında 4.867.850.000,00 TL ile Altyapı ve Kentsel Gelişme ekseninde, en az harcama 110.324.000,00 TL ile Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik Ekseninde gerçekleşmiştir.

Yapılan denetimlerde, Eylem Planı'nda yer alan ve 2017 yılında tamamlanması gereken bir kısım projelerin hiç gerçekleşmediği, 2017 ve takip eden yıllarda gerçekleştirilmesi planlanan projelerden 2017 yılına ilişki kısımlarında yine bu yıl herhangi bir ilerlemenin görülmediği anlaşılmıştır. Aşağıdaki tabloda da gösterildiği üzere, gerçekleşmeyen projelerin bir kısmı DOKAP BKİB'nin sorumluluğunda olmakla birlikte, büyük bölümünün farklı kamu kurumlarının sorumluluğunda olduğu görülmektedir.

2014-2018 yıllarını kapsayan DOKAP Eylem Planı'nda bulunan projelerin planlandığı şekilde gerçekleşmemesi durumunda, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının kuruluş sebebi olan ve ülke kalkınması için önem arz eden temel görevlerini yürütmesinde etkili olamayacağı değerlendirilmektedir.

DOKAP Eylem Planı Uygulanmayan Projeler**Tablo 4: DOKAP BKİB Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler**

Eylem Kodu	Sorumlu Kuruluş	Eylem Açıklaması	Başlama-Bitiş Yılları	Uygulamama Nedeni
TÇS 1.8	DOKAP BKİ	Bölgenin turizm gelişimine bağlı olarak ihtiyaç duyacağı nitelikli işgücü kapasitesi oluşturulacaktır.	2016-2018	2018 yılında uygulanmasına karar verilmiştir.
TÇS 1.11	DOKAP BKİ	Bölgenin, turizm gelişimine bağlı farklı alanlardaki potansiyelini değerlendiren etüd-proje çalışmaları yapılacaktır.	2016-2018	2018 yılında uygulanması hedeflenmektedir.
EK 2.4	DOKAP BKİ	Sınır ötesi işbirliğinin yapılması amacıyla gerekli etüd çalışmaları yapılacaktır.	2016-2018	Gürcistan ile gerçekleştirilmesi hedeflenen sınır ötesi iş birliği çalışmalarının gelecek dönemlerde uygulanması konusunda karar alınmıştır.
EK 2.10	DOKAP BKİ	Doğu Karadeniz Yatırım Platformu kurulacaktır.	2016-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
AKG 1.1	DOKAP BKİ	Bölgede bulunan limanların etkin kullanım stratejileri geliştirilecektir.	2017-2018	Konu ile ilgili geliştirilen proje Kalkınma Bakanlığı tarafından kabul edilmemiştir.
AKG 2.4	DOKAP BKİ	Bölge sulama sistemlerinin performansı izlenecektir.	2016-2018	Eylem ile ilgili geliştirilen projenin 2018 yılında uygulanmasına onay verilmiştir.
AKG 2.5	DOKAP BKİ	Basınçlı sulama sistemleri ve etkin su kullanımı konusunda çiftçi ve teknik eleman eğitimi yapılacaktır.	2016-2018	Eylem ile ilgili geliştirilen projenin 2018 yılında uygulanmasına onay verilmiştir.
AKG 4.1	DOKAP BKİ	Şehirlerdeki rekreasyon alanlarının artırılması desteklenecektir.	2017-2018	Konu ile ilgili geliştirilen proje Kalkınma Bakanlığı tarafından kabul edilmemiştir.
KK 6.1	DOKAP BKİ	Çiftçi örgütlerinin eğitim ihtiyaçları analiz edilecek ve gerekli görülen alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.	2016-2018	Eylem ile ilgili geliştirilen projenin 2018 yılında uygulanmasına onay verilmiştir.

Not: 2017 yılı sonu itibarıyla 128 eylemin 29'unda uygulama çalışmaları gerçekleştirilmemiştir. Söz konusu 29 eylemin 4'ü için hazırlanan projeler Kalkınma Bakanlığı tarafından reddedilmiştir.

KK 7.1	DOKAP BKİ	Kamu kurumlarında üst düzey görevlerde bulunmuş ancak hâlihazırda emekli olan kişilerin bilgi ve tecrübelerinden ihtiyaçlar doğrultusunda istifade edilecektir.	2016-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
KK 7.2	DOKAP BKİ	Yerel yönetimler, merkezi idarelerin taşra teşkilatları, STK'lar, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurumsal yetkinlik analizi gerçekleştirilecek ve tespit edilen idari, mali, beşeri ve teknolojik eksikliklerin giderilmesine ilişkin destek programları düzenlenecektir.	2016-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
TÇS 2.6	DOKAP BKİ	Bölgedeki küçük ve orta ölçekli nehir havzalarında iklim değişikliği ile ortaya çıkabilecek aşırı yağış ve sel (taşkın) koşullarında olası değişiklikler araştırılacaktır.	2015-2016	Eylem ile ilgili geliştirilen proje Kalkınma Bakanlığı tarafından reddedilmiştir.
KK 1.1	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, DOKAP BKİ	İl müdürlüklerinin eğitim ihtiyaçları analiz edilecek ve ihtiyaç duyulan alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.	2015-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

Tablo 5: Başka İdarelerin Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler

EK 1.4	GIDA TARIM BAKANLIĞI	Sertifikalı tohum ve fidan üretimi ile kullanımı desteklenecektir.	2015-2018	Söz konusu eylem ile ilgili proje çalışmalarının 2015 yılında başlaması ve 2018 yılı sonuna kadar devam ettirilmesi öngörülmüştür. Ancak DOKAP Eylem Planı izleme değerlendirme çalışmaları kapsamında sorumlu kuruluş tarafından 2017 yılı sonuna kadar herhangi bir proje bilgisi Başkanlığa bildirilmemiştir.
EK 1.17	GIDA, TARIM BAKANLIĞI	Tarım üreticilerin tarım dışı faaliyetlerden elde ettikleri gelir yükseltilecektir.	2014-2018	Söz konusu eylem ile ilgili proje çalışmalarının 2014 yılında başlaması ve 2018 yılı sonuna kadar devam ettirilmesi öngörülmüştür. Ancak DOKAP Eylem Planı izleme değerlendirme çalışmaları kapsamında sorumlu kuruluş tarafından 2017 yılı sonuna kadar herhangi bir proje bilgisi Başkanlığa bildirilmemiştir.
EK 1.18	GIDA, TARIM BAKANLIĞI	Girdi temini ve ürün pazarlamaya ilişkin olarak üreticilerin ortak girişimleri desteklenecektir.	2014-2018	Söz konusu eylem ile ilgili proje çalışmalarının 2014 yılında başlaması ve 2018 yılı sonuna kadar devam ettirilmesi öngörülmüştür. Ancak DOKAP Eylem Planı izleme değerlendirme çalışmaları kapsamında sorumlu kuruluş tarafından 2017 yılı sonuna kadar herhangi bir proje bilgisi Başkanlığa bildirilmemiştir.
EK 2.9	BİLİM SANAYİ BAKANLIĞI	Yatırım Adası Projesi geliştirilecektir.	2015-2018	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, sorumlu kuruluşlara Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının da eklenmesini talep etmiştir. Revizyon işlemleri Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı dolgu gerçekleştirildikten sonra gerekli iş ve işlemleri yapabileceğini belirtmektedir. Dolayısıyla öncelikle belirlenen sahanın dolgu işlemlerinin tamamlanması gerektiğini, yetkililerin bulunmadığını ifade etmiştir.
EK 2.14	KALKINMA BAKANLIĞI, EKONOMİ BAKANLIĞI	Bölgede yatırım düzeyinin geliştirilmesine yönelik olarak iş ve yatırım ortamı iyileştirilecektir.	2015-2018	Bakanlıkların gerçekleştirdiği genel çalışma alanlarının söz konusu eylem için de azami katkıyı sağladığı ifade edilmektedir. Şu ana kadar İzleme ve Değerlendirme dönemleri içerisinde bölge özelinde eylem ile ilgili

T.C. Sayıştay Başkanlığı

				gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında Başkanlığa bilgi akışı sağlanmamıştır.
SG 1.8	ÜNİVERSİTELER	Bölge üniversitelerinde uluslararası öğrenci sayısının artırılması için gerekli tedbirler alınacaktır.	2014-2018	Üniversitelerin gerçekleştirdiği genel çalışma alanlarının söz konusu eylem için de azami katkıyı sağladığı ifade edilmektedir. Şu ana kadar İzleme ve Değerlendirme dönemleri içerisinde bölge özelinde eylem ile ilgili gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında Başkanlığa bilgi akışı sağlanmamıştır.
SG 3.2	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI	Engellilere yönelik eğitim ve istihdam hizmetlerinin niteliği artırılabacaktır.	2014-2018	Bakanlığın gerçekleştirdiği genel çalışma alanlarının söz konusu eylem için de azami katkıyı sağladığı ifade edilmektedir. Şu ana kadar İzleme ve Değerlendirme dönemleri içerisinde bölge özelinde eylem ile ilgili gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında Başkanlığa bilgi akışı sağlanmamıştır.
SG 3.6	AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI	Yoğun göç veren kırsal alanlarda yaşayanlar başta olmak üzere yaşlılara ve engellilere yönelik bakım hizmetlerinin kalitesi artırılabacaktır.	2015-2018	Bakanlığın gerçekleştirdiği genel çalışma alanlarının söz konusu eylem için de azami katkıyı sağladığı ifade edilmektedir. Şu ana kadar İzleme ve Değerlendirme dönemleri içerisinde bölge özelinde eylem ile ilgili gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında Başkanlığa bilgi akışı sağlanmamıştır.
SG 3.7	KALKINMA AJANSI	Sosyal Etkileşim Programı uygulamaya geçirilecektir.	2015-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
SG 3.9	KALKINMA AJANSI	Bölgenin kapsadığı tüm illerde sosyal analiz çalışmaları yapılacaktır.	2015-2017	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
SG 4.7	Özelleştirme Genel Müdürlüğü	Olimpik oyunlar için oluşturulan spor tesislerinin etkin kullanımı sağlanacaktır.	2015-2016	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

T.C. Sayıştay Başkanlığı

KK 1.2	BAKANLIKLAR	Bakanlıkların merkezi ve taşra teşhiatları arasında sistemli bilgi ve tecrübe paylaşımı sağlanacaktır.	2016-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
KK 1.3	İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının beşeri ve teknolojik kapasitesi geliştirilecektir.	2014-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
KK 4.1	DOKAP BKİ	Bölgedeki STK'ların beşeri gelişimleri desteklenecektir.	2016-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
KK 5.1	ÜNİVERSİTELER	Bölge üniversitelerinde çalışan personelin eğitim ihtiyaç analizi yapılacak ve ihtiyaç tespit edilen alanlarda eğitimler sağlanacaktır.	2015-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.
KK 5.2	ÜNİVERSİTELER	Bölge üniversitelerinin 5018 sayılı kanun uygulamaları desteklenecektir.	2015-2018	Hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; DOKAP Eylem Planı kapsamında sorumlu kuruluş olarak tayin edilen kurum ve kuruluşların belirlenen eylemleri gerçekleştirmekle yükümlü oldukları açıklanmıştır. Yılda dört kez yapılan izleme ve değerlendirme toplantıları ile Genel İzleme ve Değerlendirme Toplantılarında eylemlerin gerçekleştirilememeye nedenlerinin tartışıldığı, revizyonların tasarlandığı ve sürecin Kalkınma Bakanlığı tarafından takip edildiği belirtilmiştir.

Zaman planlamasının kurumlarca yapıldığı ve ilgili eylemlerin birçoğunun bitim süresinin 2018 yılı olduğu belirtilmiştir. Her kurumun kendi strateji ve öncelikleri doğrultusunda, ilgili eylemlerini belirlenen yıl aralıklarının herhangi birinde uygulayabilecekleri ifade edilmiştir. Örneğin eylemin süresi 2015-2018 ise, o kurumun ilgili eylemi 2015, 2016, 2017 veya 2018 yıllarının herhangi birinde gerçekleştirilebileceği açıklanmıştır. Ayrıca 2017 yılı sonu itibarıyla Eylem Planı'nın eylemler bazında %70'inde aktif çalışmaların yapıldığı vurgulanmıştır.

DOKAP BKİB sorumluluğunda bulunan TÇS 2.6 Eylemi ve AKG 4.1 eylemleri ile ilgili Kalkınma Bakanlığı tarafından diğer sektör alanlarıyla koordinasyonun sağlanması için bu projelerin uygulanmamasına karar verildiği açıklanmıştır.

Sonuç olarak Çalışma başlatılmayan ve süresi içerisinde bitirilemeyen eylemlerle ilgili olarak Kamu idaresi cevabında, Eylem Planlarının statik değil dinamik bir yapıya sahip olduğu belirtilmekte, izleme ve değerlendirme toplantıları ile 2016 yılında yapılan genel değerlendirme toplantısında revizyonların tasarlandığından söz edilmektedir. Oysa bugüne kadar Eylem Planı'nda herhangi bir revizyona gidilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, açıklamalar yeterli görülmemiştir.

DOKAP Eylem Planı kapsamında sorumlu kuruluş olarak tayin edilen kurum ve kuruluşların belirlenen eylemleri gerçekleştirmekle yükümlü oldukları açıklanmaktadır. Bununla birlikte, Eylem Planı'nın uygulanmasını koordine etmek ve izlemek DOKAP BKİB'nin temel görevidir. 2018 yılının Eylem Planı'nın son yılı olması durumu da dikkate alındığında; projelerin öngörüldüğü yıllarda tamamlanamayacağı görülmektedir.

2014-2018 yıllarını kapsayan DOKAP Eylem Planı'nda bulunan projelerin planlandığı şekilde gerçekleşmemesi durumunda, Başkanlığın kuruluş sebebi olan ve ülke kalkınması için önem arz eden temel görevlerini yürütmesinde etkili olamayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Eylem Planı Kapsamında Tüm Kurum ve Kuruluşlara Ait Verilerin Teminindeki Güçlükler Nedeniyle, İzleme ve Değerlendirme Görevlerinin Yeterince Yürütülememesi

642 sayılı KHK’da belirtildiği üzere, Eylem Planlarının ilgili kuruluşlar tarafından uygulanmasının izlenmesi ve koordinasyonuna ilişkin iş ve işlemlerin yürütülmesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevidir. 642 sayılı KHK gereğince, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı’nı bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerinden sorumludur. Bu çerçevede, Eylem Planı kapsamında sorumlu olan tüm kurum ve kuruluşların faaliyetleri izlenerek *İzleme ve Değerlendirme Raporu* hazırlanmaktadır.

İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğünün görevi eylem planındaki projelerin izleme ve değerlendirmesini yapmak olup, eylem planında sorumlu kuruluş olarak ifade edilen kuruluşlardan projelerin izlenmesine yönelik veriler istenmektedir. Ancak izleme değerlendirme daha çok fiziki ya da bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden yapılmakta, her projeye özgü performans göstergeleri üzerinden takip edilememektedir. Bu sebeple izleme değerlendirmenin ilgili projelere has göstergeleri içerecek bir yazılım ile tüm sorumlu kuruluşlardan veri temini ile yapılması gerekmektedir.

Bölgesel plan ve stratejilerin oluşturulması, destek programlarında önceliklerin sağlıklı belirlenmesi için bölgenin mevcut durum analizinin yapılmasına, gelişme eksenlerinin, önceliklerin ve işbirliği alanlarının belirlenmesine ve izlenmesine imkân verecek nitelikte veriye ihtiyaç bulunmaktadır.

Oysa DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edebildiği mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşandığı görülmüştür. Veri konusunda yaşanan sıkıntıların, gerçekçi verilere dayanan eylem planı hazırlayabilmelerinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmelerinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu anlaşılmıştır.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının kendi görev ve fonksiyonları sonucunda oluşturduğu istatistikler ile kurum ve kuruluşlardan temin edilen verileri bir araya getirmesi güç görünmektedir. Bu nedenle Kurumun fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirilebilmesine

yönelik olarak, analizler yapmaya imkân verecek bir sistem oluşturması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kalkınma Bakanlığı ve DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanan, 2014-2018 yılları arasını kapsayan DOKAP Eylem Planı, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmasının ardından uygulanmaya başlamıştır. DOKAP Eylem Planı'nda; 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem tasarlanmış ve söz konusu eylemlerin uygulanması için 37 sorumlu kuruluş bulunmaktadır.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı İlerleme Raporu ile izleme çalışmalarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Belirlenen izleme ve değerlendirme kriterleri çerçevesinde, yıl içerisinde 3'er aylık periyotlarla 4 dönem dâhilinde gerçekleştirilen izleme ve değerlendirme çalışmaları Eylem Planlarının ilerleme durumu konusunda veriler elde edilmesine imkân sağlamaktadır. İlerleme ve izleme çalışmaları, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının asli vazifesini yerine getirebilmesi adına büyük önem arz etmektedir. Ancak Eylem Planlarının çok taraflı, karmaşık, geniş coğrafi alana dağılım gösteren ve dönemsel yapılara sahip olması nedeniyle, bilgi iletişim teknolojileri tabanlı daha etkili, güvenilir ve coğrafi bilgi sistemine dayanan bir izleme ve değerlendirme sistemlerine sahip olması gerçeğini de beraberinde getirmektedir.

Bu kapsamda DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca 2014 Yılı Kamu Yatırım Programında, '*DOKAP Eylem Planı e- İzleme Sistemi*' projesi teklif edilmiştir. 2015 yılında ilgili İdareler ile Eylem Planı e-İzleme Sistemi ile ilgili olarak; eylem planı e-izleme ve değerlendirme sisteminin ölçülebilir performans kriterlerinin belirlenmesi; eylem planlarının sayısal verilere göre değerlendirilebilmesi için her bir eyleme ölçülebilir performans göstergelerinin konulması ve sorumlu kuruluşlardan istenilecek bilgilerin güncellenmesi gibi konularda çalışmalar yürütülmüştür.

Proje teklifi ilk aşamada her ne kadar DOKAP Bölgesi için tasarlanmış olsa da DOKAP İdaresi ile birlikte GAP, DAP ve KOP İdarelerinin hazırlamış olduğu eylem planlarının da izlenebilmesi için, ilgili İdarelerin bölgelerini kapsayan ortak bir sistem hazırlama konusunda çalışmalar yapılmıştır.

2016 yılında, söz konusu proje Kalkınma Bakanlığının onayına hazır hale getirilmiştir. Ancak daha sonra "*Eylem Planları İzleme ve Değerlendirme Sistemleri*"nin, EPİS kısa adıyla, Kalkınma Bakanlığı tarafından uygulama aşamasına geçirilmesine karar verilmiştir.

Bununla birlikte, DOKAP (2014-2018) Eylem Planı'nın neredeyse sonuna yaklaşıldığı halde, projelerden beklenen sonuçların alınması için DOKAP bölgesine ait verilerin bütünlük içerisinde temin edilmesine imkân veren *Eylem Planları İzleme ve Değerlendirme Sistemi*'nin hayata geçirilmediği tespit edilmiştir. Bu nedenle, Eylem Planı kapsamında yapılan yatırımların incelenerek değerlendirilmesiyle, gereken önlemlerin zamanında alınmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *“DOKAP Eylem Planı'nın tüm izleme ve değerlendirme süreçleri 642 sayılı KHK gereğince DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde 37 farklı kurum ve kuruluşun tarafı olduğu, DOKAP Bölgesi olarak tanımlanan 9 ilin geniş bir coğrafi alana sahip olduğu, DOKAP Projesinin uygulama sahasının yerel ancak uygulayıcı kuruluşların merkezi düzeyde olması, bununla birlikte kalkınma literatüründe farklı bölge tariflerinin yer alması göz önüne alındığında Eylem Planının izleme ve değerlendirme sistemlerinin sağlam zeminler üzerine kurulması büyük önem arz etmektedir.*

...Eylem Planları Elektronik İzleme ve Değerlendirme Sistemi (EPİS) çalışmaları tamamlanmış, sistem test sürecine açılmıştır. 2018 yılı içerisinde aktif olarak Elektronik İzleme ve Değerlendirme Sistemine geçilmiş olacaktır.

...2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarında kurumlarımızdan gelen veriler elektronik ortamda haritalamasını gerçekleştirdiğimiz veri tabanına aktarılmış ve Eylem Planımızın yıl bazlı (2014, 2015, 2016 ve 2017 yıllarına ait) dört adet İzleme ve Değerlendirme Raporu yayınlanmıştır.) Bahsi geçen raporlar Kalkınma Bakanlığı ve diğer Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları ile de paylaşılmıştır. Söz konusu Raporların hazırlanmasında ki takvim yönetimi İdaremiz inisiyatifinde gerçekleşmektedir...

Görüldüğü üzere Başkanlığımız imkân ve potansiyelleri ölçüsünde, izleme ve değerlendirme çalışmalarını en verimli olacak şekilde yürütmeye çalışmaktadır. Ancak sistemin zorluğu ve karmaşıklığı dikkate alındığında daha sağlıklı izleme ve değerlendirme yapılabilmesi adına çok ciddi mesafelerin kaydedilmesi gerekmektedir. Etkin bir izleme ve değerlendirme sisteminin oluşabilmesi için teknolojik alt yapıdan nitelikli insan kaynaklarına, mevzuat kolaylığından kurumlar arası entegrasyona birçok alanda reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ayrıca bütün izleme ve değerlendirme sistemlerinde olduğu gibi Eylem Planlarının izleme ve değerlendirme sistemlerinde koordinasyon disiplininin

sağlanması için yasal zeminde bağlayıcı unsurların olması gerekmektedir.

Söz konusu durum 642 sayılı KHK da yüzeysel bir durum sergilemektedir. 642 sayılı KHK, bilgi talep edilen kurumun Kalkınma İdaresine öncelikli olarak cevap vermesi gerektiğini belirtirken, mazeretsiz bir şekilde süresi içerisinde cevaplanmadığı takdirde ne türlü iş ve işlemlerin yapılması gerektiği konularında gerekli açıklamaları barındırmamaktadır. Bununla birlikte Başkanlığın Eylem Planı nedeniyle iletişim halinde olduğu kurumların tamamına yakını merkezi düzeydeki Bakanlık teşkilatlarıdır. 642 sayılı KHK neticesinde şekillenen Bölge Kalkınma İdaresi teşkilat yapısı kimi zaman bürokratik muhatap sorunlarına da neden olmaktadır.

Sonuç olarak bulgu maddesinde yer alan hususların; Başkanlığımızın daha verimli ve kaliteli hizmet verebilmesi adına yapıcı, rehberlik edici ve bu konuda gerekli olan gündemin oluşturulabilmesi anlamında oldukça önemli ve değerli olduğunu müşahede etmekteyiz. Hâlihazırda klasik anlamda izleme ve değerlendirme çalışmaları Bulgu maddesi kapsamında yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere başarılı bir şekilde yürütülmektedir. Etkili ve verimli izleme-değerlendirme çalışmalarının yapılabilmesi için sahip olunan sistemsal sorun alanları için; Başkanlığımız dışında merkezi düzeyde üst karar vericilerin inisiyatifinde şekillenecek olan mevzuat çalışmaları neticesinde sonuç alınabilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından, izleme ve değerlendirme faaliyetlerine esas oluşturması amacıyla hazırlanan “DOKAP Eylem Planı Elektronik İzleme ve Değerlendirme Sistemi Projesi”nin 2018 yılında uygulamaya geçirileceği açıklanmıştır. Sağlıklı izleme ve değerlendirme yapılabilmesi için teknolojik alt yapıdan nitelikli insan kaynaklarına, yasal düzenlemelerden kurumlar arası entegrasyona birçok alanda reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Özellikle, bilgi talep edilen kurumun cevap vermediği takdirde yapılacak işlemin belirsizliği vurgulanmıştır.

DOKAP BKİB, izleme ve değerlendirme raporları ve diğer Bölge Kalkınma İdarelerinin de yararlanacağı e-izleme sistemi kurma çalışmalarıyla izleme ve değerlendirme çalışmaları için önemli ölçüde çaba sarf etmektedir. Ancak 2017 yılında sistem uygulamaya geçirilemediğinden, projelerin fiziki ve nakdi gerçekleştirmelerinin izlenmesi ile değerlendirme raporlarının geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Verilerin temini konusunda yasal düzenlemelerde bağlayıcı hükümlerin

bulunmamasının yanı sıra, istatistiki bilgilerin elde edilmesinde farklı bölge tanımlamalarının esas alınması Eylem Planı izleme ve değerlendirme çalışmalarını olumsuz etkilemektedir.

Kamu idaresince de kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, izleme ve değerlendirme raporlarının DOKAP BKİB tarafından gereği gibi yerine getirilebilmesi için, Eylem Planı kapsamında bulunan tüm kurum ve kuruluşlara ait verilerin teminindeki güçlüklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Yeşil Yol Projesi Kapsamında Yapılan Yol İmalatlarında Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının (ÇED) Düzenlenmemesi

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, Doğu Karadeniz bölgesinin yaylalarını birbirine bağlamak üzere “Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları (Yeşil Yol Projesi” ve “İmar Planı Yapımı Projesi” kapsamında yapılan yol imalatlarında ve turizm yatırımlarında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporlarının hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

DOKAP Eylem Planı’nda, bölgenin turizme kazandırılması için gerek yol yapım çalışmalarının yapılması, gerekse de turizm yatırımlarının desteklenmesi öngörülmüştür.

Dokap Eylem Planı 2014-2018			
<i>Eylem Adı</i>	<i>Sorumlu Kuruluş</i>	<i>Uygulayıcı Kuruluş</i>	<i>Yapılacak İşlem ve Açıklama</i>
TÇS 1.1 Yeşil Yol kapsamında yol iyileştirme ve yol yapım çalışmalarına devam edilecektir.	DOKAP BKİ	Yerel Yönetimler	Bölgenin doğal dokusunu koruyarak, Doğu Karadeniz Turizm Master Planı kapsamında Samsun Havaalanı'ndan başlayıp Sarp Sınır Kapısı'nda sona eren yol güzergâhının yolcu ve araç güvenliğinin sağlanarak turizme kazandırılması amacıyla bakım, iyileştirme ve gerekli bölgelerde yeni yol yapımı gerçekleştirilecektir. Yol güzergâhı ve buna bağlı turizm gelişimine ilişkin kararların fiziki planlar ve bölge planlarına uyumu gözetilecektir.
TÇS 1.2 Yeşil Yol güzergâhı üzerindeki turizm yatırımları desteklenecektir.	DOKAP BKİ	Kalkınma Ajansları	Turizm yatırımlarını destekleme programı uygulanacaktır.

Doğu Karadeniz Bölgesi, doğal ve kültürel değerler yönünden önemli potansiyellere sahip olmanın yanında önemli çevre sorunları ile karşı karşıya kalmaktadır. Uluslararası Koruma Birliği'ne (Conservation International) göre dünyada çok hassas flora, fauna, su ve orman kaynakları içerdiği için ilk etapta korunması gereken önemli ekolojik hassas bölgeler arasında yer almaktadır.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun "*Çevresel Etki Değerlendirmesi*" başlıklı 10'uncu maddesinde, "*Gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler bir Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlarlar.*" denilmektedir.

Çevre Kanununun 10'uncu maddesinin son fıkrası ise, hangi faaliyetlerin ÇED'e tabi olacağına Yönetmelik ile belirleneceğini hükme bağlamıştır.

ÇED Yönetmeliği, gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kamu veya özel sektöre ait işletmelerin yatırım kararlarının çevre üzerinde yapabilecekleri tüm etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi, tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi ve alternatiflerin değerlendirilmesi amacıyla gerçekleştirilecek Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde uyulacak idari ve teknik esasları düzenlemektedir.

25.11.2014 tarih ve 29186 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan *Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği'nin* "*Çevresel etki değerlendirme başvuru dosyası, çevresel etki değerlendirme raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlama yükümlülüğü*" başlıklı 6'ncı maddesine göre:

"(1) Bu Yönetmelik kapsamındaki bir projeyi gerçekleştirmeyi planlayan gerçek veya tüzel kişiler; Çevresel Etki Değerlendirmesine tabi projeleri için; ÇED Başvuru Dosyasını, ÇED Raporunu, Seçme Eleme Kriterleri uygulanacak projeler için ise Proje Tanıtım Dosyasını, Bakanlıkça yeterlik verilmiş kurum/kuruluşlara hazırlatmak, ilgili makama sunulmasını sağlamak ve proje kapsamında verdikleri taahhütlere uymakla yükümlüdürler.

...

(3) Bu Yönetmeliğe tabi projeler için "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı alınmadıkça bu projelerle ilgili teşvik, onay, izin, yapı ve kullanım ruhsatı verilemez, proje için yatırıma başlanamaz ve ihale edilemez.

(4) Bu Yönetmelik hükümlerine göre karar tesis edilmeden önce, projenin gerçekleştirilmesinin mevzuat bakımından uygun olmadığına tespiti halinde, aşamasına bakılmaksızın süreç sonlandırılır.”

Yönetmelik eklerinde ÇED'e tabi projeler yer almakta olup, Ek-1'de "Çevresel Etki Değerlendirmesi Uygulanacak Projeler Listesi", Ek-2'de ise "Seçme Eleme Kriterleri Uygulanacak Projeler Listesi" düzenlenmiştir.

Ek-1 kapsamındaki projeler, ÇED Raporu hazırlanması gereken projelerdir. Proje sahibi, Yönetmeliğin Ek-3'ünde verilen Genel Format kapsamında başvuru yapmak zorundadır. Ek-2 kapsamındaki projeler ise Yönetmelik kapsamı dışında olan ve mevcut durumlarında değişiklik yapılmak istenen projelerdir. Bunlar, ÇED Raporu hazırlanmasının gerekip gerekmediğine karar vermek üzere seçme-eleme sürecine tabi olan projelerdir.

Yürürlükteki hükümler uyarınca ÇED, yatırıma başlanabilmesi için Bakanlık dışındaki diğer kamu kurumları tarafından verilecek izin niteliğindeki idari işlemler öncesinde aranması gereken bir ön koşul (izin) olarak görülmektedir. Bu karar sonrasında çıkarılan ÇED yönetmeliklerinde, ÇED süreci sonunda tesis edilen işlem, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı", "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Kararı" olarak adlandırılmış ve tanımlanmıştır.

Yönetmeliğe Ek-4'de, seçme- eleme kriterlerine tabi projelerde Proje Tanıtım Dosyasına;

"2-Proje alanı ve yakın çevresinin mevcut arazi kullanımını değerlendirmek için; yerleşim alanlarının, ulaşım ağlarının, enerji nakil hatlarının, mevcut tesislerin ve ek-5'de yer alan Duyarlı Yörelere Listesinde belirtilen diğer alanların (proje alanı ve yakın çevresinde bulunması halinde) yerlerine ilişkin verileri gösterir bilgiler 1/25000 ölçekli hâlihazır harita (çevre düzeni planı, nazım, uygulama imar planı, vaziyet planı veya plan değişikliği teklifleri, topografik harita) üzerine işlenerek kısaca açıklanması, jeoloji haritası ve depremsellik"

eklenmesi hükme bağlanmıştır.

Geniş bir bölgeyi kapsayacak ölçekte yol güzergâhı ve turizm tesislerini planlayan sözkonusu DOKAP projeler için ÇED "Olumlu-Olumsuz" veya "Çevresel Etkileri Önemsiz Belgesi"nin alınmasıyla, her türlü çevresel etki kayıt altına alınarak, yatırım yapılabilecek ve korunması gereken alanlar açık olarak önceden belirlenebilirdi.

a) “Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları Projesi”, Samsun, Ordu, Giresun, Gümüşhane, Bayburt, Trabzon, Rize ve Artvin olmak üzere 8 ilin yaylaları ve turizm merkezlerini birbirine bağlayan bir turizm yolu olarak planlanmıştır. Turizm Master Planı Uygulamaları Projesi kapsamında yürütülen “Yeşil Yol Projesi” yayla turizmi güzergâhındaki mevcut yol izlerinin turizm potansiyelini artırmak amacıyla iyileştirilmesi ve birbirine bağlanmasını içeren projelerden oluşmaktadır.

2017 yılında, söz konusu proje için DOKAP BKİB uygulayıcı kuruluşlar olan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından teklif edilen projelerden 32 adet asıl ve 2 adet yedek olmak üzere toplam 34 adet projeyi kabul ederek uygulamaya koymuştur.

Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamalarından Yeşil Yol Projesi’ne 2017 toplam 52.840.320,06 TL kaynak belirlenmiştir. Belirlenen kaynağın tamamı Uygulayıcı Kuruluşlar olan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri hesaplarına aktarılmıştır.

2.645 kilometre uzunluğunda birinci öncelikli turizm yolu olarak planlanan Proje’de DOKAP BKİB tarafından iyileştirilmesi planlanan 1.621 km Yeşil Yol güzergâhının (1.024 km’lik kısmı Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yer almaktadır) 800 km’lik kısmında hem yol iyileştirme hem de yol yapım çalışmaları yapılmıştır.

Tablo 6: 2013-2017 Yılları Ödenek Tablosu (TL)

Yıllar	Ödenek Miktarı	Aktarılan Ödenek	Harcanan Ödenek	Kalan Ödenek	Tenkis Edilen Ödenek
2013	40.000.000,00	40.000.000,00	35.661.742,35	4.338.257,65	-
2014	47.000.000,00	39.645.586,77	35.259.242,54	4.386.344,23	7.354.413,23
2015	44.000.000,00	44.000.000,00	33.877.310,63	10.122.689,37	-
2016	50.403.000,00	50.403.000,00	34.507.959,80	15.895.040,20	-
2017	52.840.320,06	52.840.320,06	13.446.179,40	39.394.140,66	-
Toplam	234.243.320,06	226.888.906,83	152.752.434,72	74.136.472,11	7.354.413,23

Tablo 7: (2013-2017 Yılları) Yapılan Yol İmalatları (Km)

İli	Yol Bakım ve Onarım	Stabilize Kaplama	Beton Kaplama	Parke Kaplama	Asfalt Kaplama	Köprü (adet)	Toplam
Artvin	87,67	30,00	0,00	5,85	3,10	-	126,62
Bayburt	25,55	25,50	0,00	0,00	6,60	1	57,65
Giresun	33,30	41,10	0,00	1,50	76,40	2	152,30
Gümüşhane	48,62	0,00	13,00	6,47	21,22	1	89,31
Ordu	26,60	14,00	2,20	0,00	27,15	-	69,95
Rize	68,95	0,00	9,50	1,50	4,00	7	83,95
Samsun	11,50	26,90	28,80	2,16	78,00	2	147,36
Trabzon	16,80	0,00	7,10	0,00	48,90	-	72,80
Toplam	318,99	137,50	60,60	17,48	265,37	13	799,94

Uygulayıcı kuruluşlar “Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğinin Ek-2 listesinde yer alan seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler listesinin 31. maddesi olan “Alt Yapı Tesisleri” başlığı kapsamında yer alan (i), (j), (k) ve (l) bentleri gereği seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamında yer aldığından ÇED yönetmeliğine dâhil olmadığını” bildirmişlerdir.

Yönetmeliğin sözü edilen bentleri şunlardır:

“i) 20 km ve üzeri çevre yolları,

j) İl yolları, (Mahalle ve Köy yolları hariç)

k) Ek-1 listesi ve ek-2 listesinde yer alan karayolu projelerinin, 20 km ve üzerinde sürekli uzunlukta güzergahının değiştirilmesi,

l) İki veya daha az trafik şeridi bulunan mevcut il yollarının dört veya daha fazla şeritli olacak şekilde en az 20 km sürekli uzunlukta genişletilmesi,

seçme, eleme kriterlerine tabidir.”

Söz konusu illerdeki “Yeşil Yol projelerinin mahalle ve köy yolları sınıfında yer aldığından ve bu yollar hariç tutulduğundan ÇED raporu alınmasına gerek duyulmadığı” belirtilmekle birlikte; Proje yol ağlarının birbirine bağlanması olarak ele alındığından, bütün olarak değerlendirilmek suretiyle ÇED raporlarının alınması gerekirdi.

2017 Yılı Yatırım Programı'nda yer alan Projedeki yol imatları çevresel etki değerlendirmesi yapılmasını gerektirecek boyuttadır. Bu nedenle, "Yeşil Yol Projesi" için Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanarak çıkarılan yönetmeliğe göre çevresel etki değerlendirmelerinin yapılarak Çevresel Etki Değerlendirme Raporu düzenlenmesi gerekirdi.

Yol projelerinin çevresel etkileri hem inşaat, hem de yolun kullanımından (işletme aşaması) kaynaklanmaktadır. Genel olarak yol projeleri hava kalitesi, su kalitesi, toprak kalitesi, biyolojik çevre (flora, fauna ve habitatlar) üzerine çeşitli etkilere sebep olur. Ayrıca Eylem Planı'nda bölgede doğal hayatın korunmasının sağlanması da önemli ihtiyaç alanı olarak vurgulanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek için dahi yapılacak yatırımlarda çevresel etki değerlendirmelerinin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Çevresel Etki Değerlendirmesi, projelerin yapılıp yapılmamasına karar verilebilmesi yönüyle planlamanın bir parçasıdır. Aynı zamanda, "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı alındıktan sonra uygulama aşamasına geçen projenin, bu kararın verilmesine esas ilkeler doğrultusunda ve çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan izleme ve kontrol çalışmalarını da içermektedir.

Böylelikle ÇED; çevreye önemli etkileri olabilecek faaliyetlerle ilgili projelerin planlama aşamasından başlayarak;

- faaliyetin inşaat, işletme ve işletme sonrasında meydana gelebilecek etkilerinin
- proje hakkında karar alınmadan önce bilimsel yöntem ve tekniklerle incelenmesi
- varsa olumsuz etkilerinin önlenmesi ve gerekli önlemlerin belirlenmesi
- projenin tüm uygulama aşamalarında bu etkilerin ve önlemlerin izlenmesi ve denetlenmesine imkân vermektedir.

Doğu Karadeniz Turizm Master Planını uygulamak/uygulatmak ve bu doğrultuda Yeşil Yolu malî ve teknik destek ile turizme kazandırmak DOKAP BKİB'nin sorumluluğuna verildiğinden, Turizm Master Planı Uygulamaları Projesine giren yol imatları için ÇED Raporunun hazırlanması/hazırlatılması gerekirdi.

Tablo 8: Yeşil Yol Projesi İlleri ve Yaylaları

<p>Artvin: Kaçkar Turizm Merkezi ve Kafkasör Kültür Turizm Koruma Gelişim Bölgeleri</p> <p>Bayburt: Kop Dağı Turizm Merkezi</p> <p>Giresun: Aksu TM, Bulancak Bektaş Yaylası TM, Kümbet Yaylası TM, Yavuzkema1 Yaylası TM.</p> <p>Gümüşhane: Çakırgöl Kış Sporları TM, Süleymaniye Kış Sporları TM, Zigana TM</p> <p>Ordu: Akkuş Argın Yaylası TM, Aybastı Perşembe Yaylası TM, Aybastı Toygar Kabaktepe TM, Bolaman KTKGB, Çambaşı Yaylası TM, Mesudiye Keyfalan Yaylası TM, Mesudiye Yeşilce-Topçam Yaylaları TM, Fatsa-Çerkezler TM</p> <p>Rize: Anzer KTKGB, Anzer TM, Çamlıhemşin Ayder Kaplıcası TM, Çamlıhemşin Ayder KTKGB, Çayeli TM (Kuspa), İkizdere Ovit Dağı Kış TM</p> <p>Samsun: 19 Mayıs TM, Ayvacık KTKGB, Bafra Kolay TM, Havza 25 Mayıs Termal TM, Havza Mevcut Kaplıca Termal TM, Ladik Akdağ Kış Sporları TM, Vezirköprü TM</p> <p>Trabzon: Akçaabat Karadağ TM, Araklı Pazarcık Yaylası TM, Araklı TM, Araklı Yeşilyurt Yı1antaş Yaylası TM, Sis Dağı TM, Maçka Şolma TM, Tonya Armutlu Gümüşhane Kürtün Erikbeli TM.</p>

b) Doğu Karadeniz Turizm Master Planının çevresel etki değerlendirmeleri yapılmadan hazırlandığı ve yürürlüğe konulduğu anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde “İmar Planı Yapımı Projesi” için de mevzuat gereği çevresel etki değerlendirmeleri yapılarak, ÇED Raporunun hazırlanmalıdır. DOKAP Eylem Planı (2014-2018)’nda “Turizm merkezlerinin imar planlamaları yapılacaktır.” eylemi kapsamında, Doğu Karadeniz Turizm Master Planında da bahsedilen öncelikli Turizm Merkezlerinin ve Kültür Turizm Koruma ve Gelişim Bölgelerinin bütün ölçeklerde planlama faaliyetlerinin İmar Planı Yapımı Projesi kapsamında yapılması planlanmıştır.

2016 yılında bu proje kapsamında İller Bankası Genel Müdürlüğü ile DOKAP BKİB arasında teknik işbirliği protokolü imzalanarak, DOKAP BKİB’nin imar planları yapılacak TM ve KTKGB’ler için ilgili İdarelerle gerekli koordinasyonu sağlaması kararı alınmıştır. Ancak, İLBANK A.Ş.’ye 2.000.000,00- TL aktarılmasına rağmen, söz konusu çevresel etki değerlendirmeleri için herhangi bir çalışmanın yapılmadığı anlaşılmıştır.

2018 yılında tamamlanması planlanan projeye üç farklı güzergâhta bulunan 39 noktada oteller, çim kayak tesisleri, kayak merkezleri, özgün karakteristiği korunacak yaylalar, ekoturizm merkezleri, ev pansiyonculuğu merkezleri, su sporları merkezleri, av turizm merkezleri, mesire alanları, mola noktaları, potansiyel heliski alanları, akarsu vadileri ve

kamping alanları gibi doğal ve kültürel çevreyi etkileyecek yapı ve tesislerin yapılması öngörülmektedir.

2006 yılında yapılan değişiklikle Çevre Kanunu'nda stratejik çevresel değerlendirmenin tanımına yer verilerek, usul ve esasların çıkarılacak yönetmelikte yer alacağı belirtilmiştir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Yönetmeliği 08.04.2017 tarih ve 30032 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. ÇED Yönetmeliği ile çevre üzerindeki etkiler proje bazlı değerlendirilirken; SÇD Yönetmeliği ile alan bazında üst ölçek planların çevresel, ekonomik ve sosyal etkileri değerlendirilebilecektir. Stratejik Çevresel Değerlendirme sürecinin bir başka sebebi de projelerdeki ÇED uygulamalarıyla alternatiflerin gerektiği gibi belirlenememesi, kümülatif etki değerlendirmesi yapılamamasıdır. Turizm, tarım, su yönetimi, enerji, sanayi, ulaştırma ve mekânsal planlamaya dair sektörel gelişim planlarında "çevrenin" gözetilmesiyle Yönetmelik uygulama hedefi ortaya konulmuştur. Böylelikle uygun yer seçimleri de erken aşamada belirlenmiş olacaktır. Yönetmeliğe göre;

- *"Kıyı yönetimi, mekânsal planlama, su yönetimi, tarım ve turizm sektöründe hazırlanan SÇD'ye tabi plan/programlar için yayımı tarihinden itibaren,*
- *Balıkçılık, ormancılık sektöründe hazırlanan SÇD'ye tabi plan/programlar için 1/1/2020 tarihinden itibaren,*
- *Atık yönetimi, enerji, sanayi, telekomünikasyon ve ulaştırma sektöründe hazırlanan SÇD'ye tabi plan/programlar için 1/1/2023 tarihinden itibaren"*

uygulama başlayacaktır.

Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulanacak Plan/Program Listesinin ilk sırasında Bölge Kalkınma İdareleri Eylem Planları sayılmaktadır.

DOKAP Eylem Planı'nda, bölgenin turizme kazandırılması için gerek yol yapım çalışmalarının yapılması gerekse de turizm yatırımlarının desteklenmesi öngörülmüştür. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, "Yeşil Yol Projesi" kapsamında yapılan yatırımlarda çevresel etki değerlendirmesi yapılarak ÇED raporlarının hazırlanmasının gerektiği değerlendirilmektedir.

Plan, program, proje ya da faaliyetlerin sosyal, ekonomik ve çevresel boyutları ile değerlendirilmesinde ÇED raporlarının yanısıra, Stratejik Çevresel Değerlendirme Süreci önem taşımaktadır. Böylece plan ya da programın biyolojik çeşitlilik, nüfus, insan sağlığı, fauna,

flora, toprak, su, hava, iklim faktörleri, maddi varlıklar, kültürel miras (mimari ve arkeolojik miras dahil), peyzaj ve yukarıdaki faktörler arasındaki karşılıklı ilişkiler dahil çevre üzerindeki olası önemli etkileri ile sosyal ve ekonomik etkileri hesaplanabilmektedir. Dolayısıyla, yürütülen söz konusu projelerin çevresel etkilerinin önceden ortaya konularak; gerekli önlemlerin alınabileceği düşünülmektedir. Bölgesel turizm master planları, mekânsal planlama kararları ve uygulamalarında, çevresel etkilerin değerlendirilmesi için ilgili tüm kuruluşlar koordineli bir şekilde çalışmalıdır.

“Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları (Yeşil Yol) Projesi” ve “İmar Planı Yapımı Projesi” plan ve uygulamalarının çevresel etki oluşturabilecek unsurlarının değerlendirilerek ÇED raporlarına göre yapılması; ve projelerin yürütülmesi sırasında da ÇED raporlarına uygunluğun gözetilmesi gerekirken, bu zorunluluğa uyulmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 9: Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları Ödenek Tablosu

Uygulayıcı Kuruluşlar	2014 Yılı Aktarılan Ödenek	2015 Yılı Aktarılan Ödenek	2016 Yılı Aktarılan Ödenek	2017 Yılı Aktarılan Ödenek
Artvin İl Özel İdaresi, Bayburt İl Özel İdaresi, Giresun İl Özel İdaresi, Gümüşhane İl Özel İdaresi, Ordu Büyükşehir Belediyesi, Rize İl Özel İdaresi, Samsun Büyükşehir Belediyesi, Trabzon Büyükşehir Belediyesi	39.645.586,77	44.000.000,00	50.403.000,00	52.840.320,06
Giresun İl Özel İdaresi	6.000.000,00			

Tablo 10: 1. 2. ve 3. Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi

İl Adı	Asfalt (Km)			Beton (Km)			Stabilize (Km)			Tesviye (Km)			Hamyol (Km)		Toplam Yeşil Yol (Km)		Toplam Yol Ağı (Km)	
	İÖİ-BŞB	KGM	Toplam	İÖİ-BŞB	KGM	Toplam	İÖİ-BŞB	KGM	Toplam	İÖİ-BŞB	KGM	Toplam	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM		
ARTVİN	31,8	363,2	395,0	23,5	0,0	23,5	29,5	0,0	29,5	267,2	0,0	267,2	21,2	0,0	21,2	373,2	363,2	736,4
BAYBURT	16,1	28,4	44,5	0,0	0,0	0,0	38,6	7,5	46,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,7	35,9	90,6
GİRESUN	173,2	207,0	380,2	12,0	0,0	12,0	54,0	0,0	54,0	233,1	0,0	233,1	6,0	0,0	6,0	478,3	207,0	685,3
GÜMÜŞHA-NE	105,5	217,5	323,0	0,0	0,0	0,0	39,5	5,7	45,2	265,1	10,0	275,1	0,0	0,0	0,0	410,1	233,2	643,3
ORDU	9,5	110,0	119,5	0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	20,0	85,5	0,0	85,5	10,0	0,0	10,0	125,0	110,0	235,0
RİZE	9,2	84,5	93,7	40,5	0,0	40,5	73,2	0,0	73,2	369,5	0,0	369,5	72,0	0,0	72,0	564,4	84,5	648,9
SAMSUN	156,2	207,9	364,1	7,0	0,0	7,0	24,0	0,0	24,0	154,8	0,0	154,8	0,0	0,0	0,0	342,0	207,9	549,9
TRABZON	44,5	131,9	176,4	0,0	11,0	11,0	122,2	8,8	131,0	204,1	0,0	204,1	0,0	0,0	0,0	370,8	151,7	522,5
Toplam	546,0	1.350,4	1.896,4	83,0	11,0	94,0	401,0	22,0	423,0	1.579,3	10,0	1.589,3	109,2	0,0	109,2	2.718,5	1.393,4	4.111,9

* Rize ilinde yer alan 19,0 Km Doğal Taş Parke, Beton Yol içerisinde gösterilmiştir.

Tablo 11: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 1. Öncelikli Yeşil Yol

İl Adı	Asfalt (Km)		Beton (Km)		Stabilize (Km)		Tesviye (Km)		Ham yol (Km)		1. Öncelikli Yeşil Yol (Km)		Toplam Yol Ağı (Km)
	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	
Artvin	31,8	344,7	23,5	0,0	0,0	0,0	207,8	0,0	0,0	0,0	263,1	344,7	607,8
Bayburt	16,1	11,3	0,0	0,0	21,0	7,5	0,0	0,0	0,0	0,0	37,1	18,8	55,9
Giresun	139,7	71,0	12,0	0,0	39,0	0,0	56,0	0,0	4,0	0,0	250,7	71,0	321,7
Gümüşhane	69,5	64,5	0,0	0,0	34,0	5,7	136,2	10,0	0,0	0,0	239,7	80,2	319,9
Ordu	9,5	110,0	0,0	0,0	20,0	0,0	85,5	0,0	0,0	0,0	115,0	110,0	225,0
Rize	9,2	84,5	40,5	0,0	73,2	0,0	187,3	0,0	56,8	0,0	367,0	84,5	451,5
Samsun	76,2	203,2	0,0	0,0	24,0	0,0	45,3	0,0	0,0	0,0	145,5	203,2	348,7
Trabzon	44,5	91,9	0,0	11,0	32,7	8,8	125,1	0,0	0,0	0,0	202,3	111,7	314,0
Toplam	396,5	981,1	76,0	11,0	243,9	22,0	843,2	10,0	60,8	0,0	1.620,4	1.024,1	2.644,5

* Rize ilinde yer alan 19,0 Km Doğal Taş Parke, Beton Yol içerisinde gösterilmiştir.

Tablo 12: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 2. Öncelikli Yeşil Yol

İl Adı	Asfalt (Km)		Beton (Km)		Stabilize (Km)		Tesviye (Km)		Ham yol (Km)		2.Öncelikli Yeşil Yol (Km)		Toplam Yol Ağı (Km)
	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	
Artvin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bayburt	0,0	17,1	0,0	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,6	17,1	34,7
Giresun	15,0	136,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0	35,0	136,0	171,0
Gümüşhane	36,0	153,0	0,0	0,0	5,5	0,0	88,7	0,0	0,0	0,0	130,2	153,0	283,2
Ordu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0	10,0	0,0	10,0
Samsun	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trabzon	0,0	40,0	0,0	0,0	27,0	0,0	16,0	0,0	0,0	0,0	43,0	40,0	83,0
TOPLAM	51,0	346,1	0,0	0,0	50,1	0,0	124,7	0,0	10,0	0,0	235,8	346,1	581,9

Tablo 13: İllere ve Kaplama Cinsine Göre 3. Öncelikli Yeşil Yol

İl Adı	Asfalt (Km)		Beton (Km)		Stabilize (Km)		Tesviye (Km)		Ham yol (Km)		3. Öncelikli Yeşil Yol (Km)		Toplam Yol Ağı (Km)
	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	İÖİ-BŞB	KGM	
Artvin	0,0	18,5	0,0	0,0	29,5	0,0	59,4	0,0	21,2	0,0	110,1	18,5	128,6
Bayburt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Giresun	18,5	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	157,1	0,0	2,0	0,0	192,6	0,0	192,6
Gümüşhane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	40,2	0,0	0,0	0,0	40,2	0,0	40,2
Rize	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	182,2	0,0	15,2	0,0	197,4	0,0	197,4
Samsun	80,0	4,7	7,0	0,0	0,0	0,0	109,5	0,0	0,0	0,0	196,5	4,7	201,2
Trabzon	0,0	0,0	0,0	0,0	62,5	0,0	63,0	0,0	0,0	0,0	125,5	0,0	125,5

Kamu idaresi cevabında; özetle,

“Usul ve Esaslar, Taahhütnameler ve Protokollerde de açıkça belirtildiği üzere Çevresel Etki Değerlendirme İzni vb. izinlerin alınması Uygulayıcı Kuruluşların sorumluluğunda bulunmaktadır.

Uygulayıcı Kuruluşlardan Çevresel Etki Değerlendirme Raporları ve buna ilişkin belgeler talep edilmiştir.

...Uygulayıcı Kuruluşlar Yeşil Yol Projesi kapsamında yapılan çalışmalarında yer alan yazılar ile Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin Ek-2 listesinde yer alan seçme-eleme kriterleri uygulanacak projeler listesinin 31. maddesi olan “Alt Yapı Tesisleri” başlığı altında yer alan (i), (j), (k) ve (l) bentleri gereği seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamı dışında yer aldığından ÇED Yönetmeliğine dâhil olmadığını bildirmişlerdir.

Yeşil Yol Projesi kapsamında yapılan yollar köy yolu (köylerin ünitesi veya mahallesi) kapsamına girmektedir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ve Mekansal Planlar Yapım Yönetmeliğinde İmar Planları yapılırken ÇED raporu alınmasıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Doğu Karadeniz bölgesinin yaylalarını birbirini bağlamak üzere “*Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları (Yeşil Yol) Projesi*” ve “*İmar Planı Yapımı Projesi*” kapsamında yapılan yol imalatlarında ve turizm yatırımlarında Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) raporlarının hazırlanmaması ile ilgili olarak;

a) DOKAP Eylem Planı’nda, bölgenin turizme kazandırılması için gerek yol yapım çalışmalarının yapılması, gerekse de turizm yatırımlarının desteklenmesi öngörülmüştür.

“Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları (Yeşil Yol) Projesi”, yayla turizmi güzergâhındaki mevcut yol izlerinin iyileştirilerek birbirine bağlanmasını içeren projelerden oluşmaktadır. Bu çerçevede, DOKAP BKİB tarafından 39 uygulamaya konulmuştur. “Yeşil Yol Projesi’nde birinci öncelikli turizm yolu 2.645 kilometre olarak planlanmış, DOKAP tarafından iyileştirilmesi planlanan 1.621 km yol güzergâhının 675 km’lik kısmında yol iyileştirme ve yapım çalışmaları tamamlanmıştır.

Kamu İdaresi cevabında, her türlü izinlerin alınmasının uygulayıcı kuruluşların sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir. Uygulayıcı kuruluşlardan ÇED raporları ve buna ilişkin belge talebinin ise Sayıştay denetimi sonucunda alındığı görülmektedir. Uygulayıcı kuruluşlar, seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamında yer almadığından, yeşil yol yatırımlarının ÇED Yönetmeliğine dâhil olmadığını bildirmişlerdir.

Oysa “Yeşil Yol Projesi”, yol ağlarının birbirine bağlanması olarak ele alındığından, bütün olarak değerlendirilmek suretiyle, yol imalatlarına başlanmadan önce ÇED raporlarının hazırlanması gerekirdi. Söz konusu yolların seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamı dışında yer aldığından ÇED Yönetmeliğine dâhil olmadığı açıklamaları yeterli görülmemiştir. ÇED, her türlü yatırım ve kalkınma projelerinin çevresel etkilerini belirleyerek, yatırıma başlanabilmesi için bir ön koşul olarak görülmektedir. Bu nedenle, ÇED raporlarının hazırlanıp hazırlanmadığının incelenmesi gerekirdi.

Ayrıca, Çevresel Etki Değerlendirmesi projenin yapılıp yapılmamasına karar verilebilmesi için planlama aşamasında yapılacağı gibi, projenin çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için uygulama aşamasında da gerçekleştirilebilir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, “Yeşil Yol Projesi” kapsamında yapılan yol imalatlarında çevresel etki değerlendirilmesi yapılarak, ÇED raporlarının hazırlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) *Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönetmeliği'nin* Stratejik Çevresel Değerlendirme Uygulanacak Plan/Program Listesinin ilk sırasında Bölge Kalkınma İdareleri Eylem Planları sayılmaktadır. DOKAP Eylem Planı'nda, bölgenin turizme kazandırılması için yol yapım çalışmalarının yanı sıra turizm yatırımlarının da desteklenmesi öngörülmüştür. Bulgumuzda açıklandığı üzere, çevrenin korunmasını temin etmek için Doğu Karadeniz Turizm Master Planı ile yeşil turizmin mekânsal planlamasında Stratejik Çevresel Değerlendirme sürecinin uygulanması ve projelerin yürütülmesinde Çevresel Etki Değerlendirmelerinin yapılması gerekir.

BULGU 4: “Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapımı” Projesinin Mevzuata Aykırı Olarak İhale Edilmesi ve Yürütülmesi

Giresun Botanik Parkı Projesinin imar planı çalışmaları yapılmadan önce ihale edildiği; ihale usulünün mevzuata aykırı olduğu; yüklenici ortaklığın iş deneyimi belgelerinin benzer

işlere ait olmadığı; ve şartname ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak süre uzatımları verildiği tespit edilmiştir.

DOKAP Eylem Planında (2014-2018) “*TÇS 1.7, Giresun Adası Turizm ve Botanik Parkı etüd çalışmaları yapılacaktır.*” eylemi yer almaktadır. Bu kapsamda yapılacak etüd çalışmaları için sorumlu kuruluş olarak DOKAP BKİB belirlenmiştir. Projenin açıklamasında:

“*2015-2016 Doğu Karadeniz’de yaşanabilir tek ada olan ve 40 dekar alana sahip Giresun Adası’nda Turizm ve Botanik Parkı için başlatılan fizibilite etüdü ve işletme modeli araştırması tamamlanacaktır.*”

denilmektedir.

2015 Yılı Yatırım Programında “*Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları*” ödeneği içerisinde *Giresun Adası Botanik Bahçe Projesi* için Giresun İl Özel İdaresi tarafından DOKAP İdaresine sunulan proje teklifine 16.10.2015 tarihinde, Bakan Oluru ile 6.000.000,00 TL ödenek tahsis edildiği görülmüştür.

“*Botanik Bahçe Projesi Yapım İşi*” Giresun İl Özel İdaresince 15.12.2015 tarihinde ihale edilerek, İş Ortaklığı ile 7.528.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

DOKAP BKİB tarafından Giresun İl Özel İdaresine, 30.12.2015 tarihinde 1.000.000,00 TL ve 31.12 2015 tarihinde 5.000.000,00 TL olmak üzere 6.000.000,00 TL aktarılmıştır. Projeye 6 milyon TL ödenek tahsis edilmiş ve ödeneğin tamamı uygulayıcı kuruluş olan Giresun İl Özel İdaresine aktarılmış olmasına rağmen, projenin halen tamamlanmadığı tespit edilmiştir.

Eylem Planı’nda öngörülen DOKAP BKİB tarafından “*Giresun Adası Turizm ve Botanik Parkı* fizibilite etüdü araştırmasına yapılmadan, yapım işlerini içeren projenin Giresun İl Özel İdaresi tarafından hazırlandığı görülmektedir.

Proje, “*Giresun Merkez Gemilerçekeği Mahallesi’nde sahil yolunun deniz tarafında denize doldurma ve kurutma yoluyla elde edilen alanda ve Üç Kayalar Balıkçı Barınağı’nın kapsadığı alanda sosyal donatı alanları şeklinde (Yaklaşık maliyet 5.486.000,00 TL); ve Gemilerçekeği Mahallesi 331 ada ve 1 parselde yer alan Giresun Adası üzerinde düzenlenecek Botanik Bahçe (Yaklaşık maliyet: 514.000,00 TL) projesi*” olarak hazırlanmıştır.

İşe ait sözleşmenin “İşin niteliği, türü ve miktarı” başlıklı 3.3 maddesinde öngörülen

kalemlerin tümü imalat kalemleridir.

Oysa Eylem Planı'nda, bu şekilde bir projenin tanımlanmadığı görülmektedir.

İmar Planı olmadan ihale yapılması:

DOKAP Eylem Planı'nda, “Giresun Adası Turizm ve Botanik Parkı etüd çalışmaları” eylemi kapsamında öngörülen “Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapımı Projesi”nin genel amacını, Karadeniz’de tek ada olan ve ikinci derece doğal ve arkeolojik sit alanı ilan edilerek koruma altına alınan Giresun Adası’nın koruma-kullanma dengesi gözetilerek turizme açılmasını oluşturmaktadır.

Bununla birlikte, Eylem Planı'nda aynı eylem kapsamında, öngörülen etüd çalışmaları yerine yapım işini içeren bir projenin yürürlüğe konulduğu tespit edilmiştir.

Bu nedenle, Proje kapsamında Gemilerçekeği Mahallesinde sahilde bulunan alanda çalışmalar sözleşme imzalandıktan sonra başlatılamamıştır. Botanik Parkı için sözleşmede öngörülen yerin tapuya Balıkçı Barınağı olarak tescil ettirilmiş olması, söz konusu işin İmar planı hazırlanmadan önce ihaleye çıkarıldığını göstermektedir.

Proje alanında yer tahsisi sorununun çözülemediği ve Giresun Adasında yapılacak çalışmalar için gerekli izinlerin (inşaat ruhsatı gibi) ilgili kurumlardan alınmadığı da anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, projede yer almasına rağmen Üç Kayalar Balıkçı Barınağının kapsadığı alanda ve Giresun Adasında herhangi bir çalışmanın yapılamadığı tespit edilmiştir. Nitekim DOKAP İdaresinin 08.05.2017 tarih ve E.237 sayılı yazısıyla, Giresun Adası için gerekli olan koruma amaçlı imar planının Giresun İl Özel İdaresi tarafından yapılmadığı ifade edilmiş ve Giresun Adası Botanik Bahçe Projesi “tamamlanamama riski bulunan proje” olarak değerlendirilmiştir.

İhale Usulü:

“Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapımı ve Çevre Düzenlemesi İşi”, Giresun İl Özel İdaresi tarafından 15.12.2015 tarihinde 21/b pazarlık usulüyle ihale edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21’inci maddesinde pazarlık usulüyle ihale şartlarının neler olduğu açıklığa kavuşturulmuştur. 21/b maddesine göre;

“Pazarlık usulü

Madde 21- Aşağıda belirtilen hallerde pazarlık usulü ile ihale yapılabilir:

...

b) Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması.”

Buna göre, işin 21/b pazarlık usulüyle ihale edilebilmesi için doğal afetler gibi can veya mal kaybına yol açabilecek olağanüstü olayların olması gerekir. Bu durumda ilan yapılmaksızın işin ihalesi mümkün olabilmektedir. Oysa *Giresun Adası Botanik Bahçe Yapımı İşinin* ihalesi sırasında, olağanüstü bir durum olmadığı gibi bu usule başvurulmasına ilişkin herhangi bir gerekçe de belirtilmemiştir.

Dolayısıyla 21/b maddesine göre ilan yapılmaksızın ihaleye çıkıldığından, ihaleye katılımın kısıtlandığı anlaşılmaktadır. İhale Onay Belgesi’nde İhalenin “*pazarlık 21/b maddesi*” ve “*ilan edilmeden en az 3 istekli davet edilerek*” yapılacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda beş firmaya davet mektubu gönderildiği, üç firmanın teklif verdiği görülmektedir. İhale Komisyonu tarafından iki isteklinin teklifi değerlendirmeye alınarak, üçüncü firmanın teklifi başvuru sahibinin ihale dokümanını almadığı gerekçesiyle iade edilmiştir.

İhale üzerinde bırakılan yüklenici ... Ltd. Şti. İş Ortaklığı ile 23.12.2015 tarihinde 7.528.000,00 TL bedelli sözleşme imzalanmıştır.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*Temel İlkeler*” başlıklı 5’inci maddesinde “*İdareler, bu kanuna göre yapılacak ihalelerde; ...rekabeti, sağlamakla yükümlüdür.*” hükmüne yer vermiştir. Söz konusu işin 21/b maddesine göre pazarlık usulüyle ihalesinde ise, maddede sayılan koşulların ve Kanun’un öngördüğü rekabetin sağlanmadığı düşünülmektedir.

İş Deneyim Belgesi:

Ayrıca, yapılan incelemede, ihale üzerinde bırakılan isteklinin “*İş Deneyim Belgesi*”nin benzer iş gruplarını kapsamadığı tespit edilmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun “*İhaleye katılımda yeterlik kuralları*” başlıklı 10. maddesinde, ihaleye katılacak isteklilerden, ekonomik ve malî yeterlik ile mesleki ve teknik yeterliklerinin belirlenmesine ilişkin olarak kamu veya özel sektöre bedel içeren bir sözleşme kapsamında taahhüt edilen ihale konusu iş veya benzer işlere ilişkin iş deneyim belgesi

istenebileceği düzenlemesi yer almaktadır.

04.03.2009 tarih ve 27159 (mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan *Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği*’nin 32’nci maddesinin 5’inci fıkrasında; “*İş ortaklıklarının ihaleye katılabilmek için sunacakları belgelerin belirlenmesinde ve yeterlik kriterlerine ilişkin değerlendirmede, bu Yönetmeliğin İkinci Kısımında yer alan düzenlemeler esas alınır.*” denilmektedir.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği’nin 3’üncü maddesinde; iş deneyim belgesi: isteklinin ihale konusu iş veya benzer işlerdeki (ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer inşaat usul ve tekniği gerektiren, tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman ile mali güç, ihtisas ve organizasyon gerekleri itibariyle benzer özellikteki işler) deneyimini ortaya koyan ve bu Yönetmelik’te yazılı esas ve usullere göre düzenlenen, verilen ve değerlendirilen; iş bitirme belgesi, iş durum belgesi, iş denetleme belgesi ve iş yönetme belgesi olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımda yer alan “benzer işlerdeki deneyim” konusunda, Kamu İhale Kurumunca 11.06.2011 tarih ve 27961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “*Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği*” düzenlenmiştir. İdarelerin işin niteliğine uygun ve rekabeti artıracak şekilde benzer iş belirlemesi yapmasına esas olmak üzere “Benzer İş Grupları Listesi” oluşturularak bu tebliğe eklenmiştir. Tebliğ uyarınca; idareler, ilanda ve idari şartnamede ihale edecekleri yapım işinin tebliğ ekindeki “*Benzer İş Grupları Listesi*”nde yer alan iş gruplarından hangisine dâhil olduğunu tespit edecekler ve bu grubu esas almak suretiyle benzer iş belirlemesi yapacaklardır.

4734 Sayılı Kanun’un 21’inci Maddesinin (b) Bendine Göre Pazarlık Usulü İle İhale Edilen Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapım İşinde Uygulanacak İdari Şartname’nin 7.6. maddesinde, bu ihalede benzer iş olarak kabul edilecek işler şu şekilde belirtilmiştir:

“Bu ihalede benzer iş olarak 11.06.2011 tarihli ve 27961 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Yapım İşlerinde İş Deneyiminde Değerlendirilecek Benzer İşlere Dair Tebliğ”de yer alan (B) Üst Yapı (Bina Grubu) işlerden III. Gruptaki işler benzer işlere denk sayılacaktır.”

(B) Üst Yapı (Bina Grubu) III. Gruptaki işler; BII Grup işler ile BI. ve BII. Grubu işlerinde dışındaki bina işlerini kapsamaktadır.

Oysa *Yapım İşlerinde Benzer İş Grupları Tebliği*’ne göre:

“2.8. Birden fazla gruptan işleri içeren iş deneyim belgelerinde, ihale konusu işe benzer nitelikteki işler değerlendirmeye alınır. Örneğin; bir rekreasyon alanı yapım işinde, iş kapsamında BIII grubuna giren bir bina inşasının da gerçekleştirilmesi durumunda; iş deneyim belgesi sahibi, BIII grubu işleri ayrıştırılmak suretiyle BIII grubu iş deneyimi istenen bir ihaleye katılabilecektir.

2.9. BII grubu bina işlerinde belirtilen yapı inşaat alanları; yapı kullanma izin belgesi alınan binalarda “yapı kullanma izin belgesi”nde belirtilen yapı inşaat alanı, henüz yapı kullanma izin belgesi alınmayan binalarda ise “yapı ruhsatı”nda belirtilen yapı inşaat alanıdır.”

Benzer İş Grupları Tebliği’nde yapılan açıklamalar doğrultusunda iş deneyimi için iş grupları ayrıştırmasının yapılmadığı; özellikle “XVIII.GRUP: SAHA İŞLERİ” başlığı altında “... 5. Spor ve rekreasyon alanları için saha tanzim işleri, 6. Peyzaj sahaları tanzim işleri” iş grupları olup, Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapımı işine ait şartnamede bu iş grubunun dikkate alınmadığı görülmektedir. Dolayısıyla İş Deneyim Belgesi’nde benzer iş olarak sadece bina yapım işinin esas alınarak, rekreasyon, saha tanzimi gibi işlerin ihale konusu iş veya benzer iş kapsamında değerlendirilmemesi mevzuata aykırı olmaktadır.

İhaleyi alan İş Ortaklığında, pilot ortağın iş deneyim belgesi anaokulu yapım işine; özel ortağın iş bitirme belgesi mesken inşaatı yapım işine aittir. Dolayısıyla, söz konusu ihalede İş Ortaklıklarınca karşılanması gereken benzer işlerdeki iş deneyiminin sağlanmadığı görülmektedir.

4734 sayılı Kanun’un “*Temel ilkeler*” başlığını taşıyan 5’inci maddesinde yapılacak ihalelerde esas alınacak temel ilkelerin çerçevesi belirlenmiştir. Buna göre idareler, bu Kanuna göre yapılacak ihalelerde; saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimini, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve kaynakların verimli kullanılmasını sağlamakla sorumludur.

İş deneyiminde değerlendirilecek benzer işler; ihale konusu iş veya işin bölümleriyle nitelik ve büyüklük bakımından benzerlik gösteren, aynı veya benzer inşaat usul ve tekniği gerektiren, tesis, makine, teçhizat ve diğer ekipman ile mali güç, ihtisas ve organizasyon gerekleri itibariyle benzer özellikteki işlerdir. Belirtilen esaslara uygun biçimde, hangi nitelikteki iş ya da işlerin benzer iş kabul edileceği ilgili idarece tespit edilir ve ihale veya ön yeterlik dokümanı ile ihale veya ön yeterliğe ilişkin ilan veya davet belgelerinde belirtilir.

İhale komisyonları, iş deneyimi olarak sunulan belgelerin ihale konusu işe benzerlik ve öngörülen asgari tutarı sağlayıp sağlamadıkları yönünden yapacakları yeterlik değerlendirme işlemlerini 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yer alan esaslara göre gerçekleştirirler.

Oysa söz konusu işte, teklif veren firmanın iş deneyiminin yeterli bulunarak, üzerine ihale yapılmış olması nedeniyle, 4734 sayılı Kanun, ilgili yönetmelik ve idarece düzenlenen ihale dokümanı hükümlerine aykırı işlem tesis edilmiş olmaktadır.

İş Artışı ve Süre Uzatımı Kararları:

23.12.2015 tarihinde imzalanan işin sözleşmesinde, işin süresi işyeri teslim tarihinden itibaren 350 gün olarak öngörülmüştür. Yer teslimi ise 04.01.2016 tarihinde yapılmıştır. Ancak, 06.01.2016 tarihinde statik projenin revize işlemi nedeniyle iş durdurulmuş olup, 26.04.2016 tarihine kadar olan 111 gün yükleniciye süre uzatımı olarak verilmesi kararlaştırılmıştır.

18.12.2016 tarihi itibarıyla Gemilerçekeği Mahallesinde sahilde bulunan alanda yapılan çalışmaların tamamlanması gerekirken, bu tarihte yüklenici firmaya yine 111 gün süre uzatımı verildiği görülmüştür. Buna göre, 08.04.2017 tarihinde süre uzatımı bitmiş olmasına rağmen, iş tamamlanamamıştır.

Giresun Adası Botanik Bahçe Projesi için Proje izleme tablosunda, 08.04 2017 tarihi itibarıyla yeniden süre uzatımı verildiği görülmektedir. Gerekçeli Raporu istinaden imalat kalemlerinde meydana gelen artışından dolayı 180 takvim günü süre uzatımı verilerek, işin süresi 05.10.2017 tarihine kadar uzatılmıştır.

14.09.2017 tarih ve 1343 sayılı yazıya istinaden yapılan iş artışları Gerekçeli Rapor'da belirtilmiştir. Buna göre:

“1) İşin mimari projesinde ve ölçülü vaziyet planında belirtilmemiş olan saha kot değerlerinin mevcut projede bulunmaması, İşin Yaklaşık Maliyet Dosyasında verilmiş kazı miktarlarının makul ölçülerde olmasına rağmen, yapılacak olan tuvenan dolgunun kazı miktarıyla uyumadığı görülmüştür. Ayrıca Botanik Park saha kotunun mevcut tahkimat üst kotu altında bırakılamayacağı ve yapılmış kazıdan çıkan malzemenin dolgu olarak kullanılamayacağı görülmüş olup nitelikli dolgu malzemesiyle deniz tahkimat üst kotuna kadar doldurulması gerekmektedir.”

denilmiştir.

Ayrıca İşin sosyal alan mimari projesinde ve ölçülü vaziyet planında yapılması tasarlanan betonarme oturma gruplarının yaklaşık maliyet dosyasında tek yüz olarak hesaplanması; dış duvar doğal taş kaplama yerine ahşap kaplama olarak değiştirilmesi nedenleriyle de iş artışına gidilmiştir.

Görüldüğü üzere, yapılacak olan kazı ve dolgu miktarlarının doğru hesaplanmadığı; denize dolgunun yapılması gerektiği ve bunun kazıdan çıkan malzemeyle de yapılamayacağı açıklanmıştır. Bu nedenle işin şartname ve sözleşmesinin yeterli araştırma yapılmadan hazırlandığı değerlendirilmektedir.

Dolayısıyla, KDV dâhil 8.883.040,00 TL tutarı ile sözleşmeye bağlanan projede 14.09.2017 tarihinde İş artışı miktarının 1.502.701,52 TL olduğu görülmüştür.

Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapım Projesi İşinde üç kez süre uzatımı verilmesine rağmen, işin bitim tarihinde tamamlanamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; özetle,

“Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar’ın 7. maddesinin (i) fıkrasında “Harcamalar ve proje uygulamaları, Uygulayıcı Kuruluşun tabi olduğu yasal mevzuat çerçevesinde; her türlü idari, teknik, mali ve hukuki sorumluluk Uygulayıcı Kuruluşta olmak üzere gerçekleştirilir.” hükmü yer almaktadır. Aynı Usul ve Esaslar’ın 9. maddesinin (f) fıkrasında “Proje ve ödeme süreciyle ilgili ortaya çıkacak tüm teknik, idari, mali ve hukuki sorunlara yönelik sorumluluk Uygulayıcı Kuruluşta aittir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükümlerden de açıkça görüldüğü üzere bulguda yer alan tespitler kapsamında sorumluluk, Giresun Adası Botanik Bahçe Projesi kapsamında Uygulayıcı Kuruluş olan Giresun İl Özel İdaresine aittir.

DOKAP Eylem Planı’nda (2014-2018) TÇS 1.7 “Giresun Adası Turizm ve Botanik Parkı etüd çalışmaları yapılacaktır.” eyleminin sorumlu kuruluşu DOKAP BKİ, işbirliği yapılacak kuruluşlar (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Kalkınma Ajansları, İl Özel İdareleri) olarak yer almaktadır. Söz konusu eylemin yapılacak işlem ve açıklama kısmında “Doğu Karadeniz’de yaşanabilir tek ada olan ve 40 dekar alana sahip Giresun Adası’nda Turizm ve Botanik Parkı için başlatılan fizibilite etüdü ve işletme modeli araştırması tamamlanacaktır.” ifadesi yer almaktadır.

Söz konusu eylem kapsamında işbirliği yapılacak kuruluş olarak yer alan Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından “Giresun Balıkçı Barınağının Yeniden İnşa Edilmesi ve Giresun Tarihi Adasının Botanik Parka Dönüştürülmesi Projesi Fizibilite Çalışması” hazırlanmıştır. Ayrıca Giresun Valiliği tarafından “Tarihi Giresun Adası’nın Botanik Ada Olarak Düzenlenmesi Projesi Yatırım Planı” hazırlanmıştır.

Söz konusu eylemin uygulanabilmesi için DOKAP BKİ’ye Giresun İl Özel İdaresi tarafından sunulan proje teklifi öncesinde yukarıda belirtilen çalışmalar ilgili kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanmıştır. Ardından Giresun İl Özel İdaresi tarafından sunulan proje teklifine DOKAP BKİ tarafından 16.10.2015 tarih ve E.21 sayılı Bakan Oluru alınarak uygulama çalışması başlatılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından, Giresun Adası Botanik Bahçesi Yapımı Projesinin mevzuata aykırı olarak ihale edilmesi ve yürütülmesi tespitleri ile ilgili sorumluluğun uygulayıcı kuruluş olan Giresun İl Özel İdaresine ait olduğu iddia edilmiştir. Oysa DOKAP 2014-2018 Eylem Planı’nda, “TÇS 1.7. Giresun Adası Turizm ve Botanik Parkı etüd çalışmaları yapılacaktır.” eylemiyle ilgili sorumlu kuruluş olarak DOKAP BKİB belirlenmiştir.

Kamu idaresi cevabında, Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı tarafından “Giresun Balıkçı Barınağının Yeniden İnşa Edilmesi ve Giresun Tarihi Adasının Botanik Parka Dönüştürülmesi Projesi Fizibilite Çalışması”nın yapıldığı belirtilmektedir. Eylem Planı’nda öngörüldüğü üzere fizibilite etüdünün DOKAP BKİB tarafından yapılmadığı, yeterli araştırma yapılmadan yapım işlerini içeren projenin Giresun İl Özel İdaresi’nce uygulamaya konulduğu tespit edilmiştir. Nitekim, sit alanı olmasından dolayı botanik parkının Giresun Adası yerine sahilde yapılmasına ve Ada’da çevre düzenlemesinin gerçekleştirilmesine karar verilmiştir.

Giresun Botanik Parkı Projesinin imar planı çalışmaları yapılmadan önce ihale edildiği; ihale usulünün mevzuata aykırı olduğu; yüklenici ortaklığın iş deneyimi belgelerinin benzer işlere ait olmadığı; şartname ve sözleşme hükümlerine aykırı olarak süre uzatımları verildiği tespit edilmiştir. Projenin ihalesi ve yürütülmesi her ne kadar Giresun İl Özel İdaresi tarafından yapılsa da, kamu kaynağı sermaye transferi yoluyla DOKAP BKİB tarafından karşılandığından DOKAP BKİB’nin sorumluluğu olduğu gibi, projelerin uygulanmasını koordine etme, izleme ve denetleme görevleri nedeniyle de DOKAP BKİB’nin sorumluluğu bulunmaktadır.

Öncelikle, kurum ve kuruluşların projelerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini

sağlamak Başkanlığın görevlerini düzenleyen 2'nci maddenin (a) bendinde belirtildiğinden, Eylem Planı'nda yer alan ve uygulayıcı kuruluş olarak DOKAP BKİB'nin fizibilite etüd projesini kendi gerçekleştirmeksizin, yapım projesinin yürürlüğe konulması çelişkilidir.

Projeye tahsis edilen 6 milyon TL ödeneğin tamamının uygulayıcı kuruluş olan Giresun İl Özel İdaresine aktarılmış olmasına rağmen, projenin halen tamamlanmaması da DOKAP BKİB'nin kamu kaynağının kullanımı konusunda sorumluluğunu gerektirdiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: DOKAP 2014-2018 Eylem Planı'nda Yer Almayan Projelerin Yürütülmesi

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (e) bendi gereğince, Başkanlığın görevi; *“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”* tir.

Bu çerçevede, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda, DOKAP 2014-2018 Eylem Planı hazırlanarak, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'na onaylanmıştır.

DOKAP Eylem Planı bölgenin kalkınmasını kapsamlı şekilde ele alarak, eksenler ve eylemler şeklinde yapılandırılmış ve ilgili tüm kurumlar için bütçesi 10 milyar 369 milyon TL olarak öngörülmüştür. DOKAP Eylem Planı'nın 2016 yılı bütçesi toplam revize ödeneği, 3,44 milyar TL olarak belirlenmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı kapsamında Başkanlığın sorumlu olduğu eylemlerin uygulanması amacıyla, ilgili yılın yatırım programına sunacağı projeleri kendisi belirlemektedir. Eylem Planı'nda yer almayan projelere yer verildiği görülmüştür.

a) Eylem Planı'nda yer almayan Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesinin yürütülmesi;

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından 2014-2018 DOKAP Eylem Planı'nda yer almayan *“Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi”* nin uygulamasına 2017 yılında devam edilmiştir.

b) Eylem Planı'nda yer almadığı halde, Belediyelerin teklif ettiği çeşitli projelerin yürütülmesi;

2017 yılında, belediyeler tarafından talep edilen çeşitli projelerin finansmanının 2014-2018 DOKAP Eylem Planı'nda yer almadığı halde gerçekleştirildiği görülmüştür. Örneğin;

“İyidere Kentsel İyileştirme Projesi” kapsamında cephe yenileme işlerinin yapılması hedeflenmiştir.

“Dereli Şehir Geçişi Görsel İyileştirme Projesi” kapsamında, görüntü kirliliğinin bertaraf edilerek, ilçe içerisinde bütüncül bir estetik kimlik oluşturulması ve ilçe turizmine ivme kazandırılması hedeflenmiştir.

“Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi Turizm Odaklı Yenileme ve Öze Dönüş Projesi” kapsamında, 27 adet binanın dış cephesinin yöresel mimariye uygun hale getirilmesi hedeflenmiştir.

“Canik Belediyesi Hasköy Korusu Meşe Orman Park Projesi” kapsamında, peyzaj projesinin hazırlanması hedeflenmiştir.

Ödenekler, Başkanlığın sorumlu olduğu bölgelerde uygulanacak eylem planları ile sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık altyapısı, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri, kırsal kalkınma, turizm altyapısı ve üstyapısı, kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması konularına ilişkin proje ve faaliyetler için 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun E Cetveli'nin 21'inci maddesi gereğince kullanılmaktadır.

Sermaye transferlerine ilişkin usul ve esaslar, 642 sayılı kuruluş kanunu uyarınca Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Bu çerçevede, 2017 yılına ilişkin “Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar” ve 31.03.2017 tarih ve E.13 sayılı Olur ile yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esaslar, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, sorumlu olduğu bölgede uygulanacak eylem planları ve 2017 Yılı Yatırım Programı dâhilindeki projeler dikkate alınarak sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık altyapısı, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri, kırsal kalkınma, turizm altyapısı ve üstyapısı,

kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması konularına ilişkin proje ve faaliyetler ile bölgelerin gelişme potansiyelini artırmaya ve kalkınmasına katkı sağlayacak araştırma ve etüd projelerinin desteklenmesini kapsamaktadır.

2017 yılında, “DOKAP BKİB tarafından;

“İyidere Kentsel İyileştirme Projesi” “İyidere Turizm Kentsel İyileştirme ve Kalkınma Projesi İçin Aktarılacak Ödeneğin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Protokol”

“Dereli Rekreasyon Çevre Düzenleme Projesi” ve “Dereli Şehir Geçişi Görsel İyileştirme Projesi” İçin Aktarılacak Ödeneğin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Protokol”,

“Canik Belediyesi Hasköy Korusu Meşe Orman Park Projesi İçin Aktarılacak Ödeneğin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Protokol”

“Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi Turizm Odaklı Yenileme ve Öze Dönüş Projesi II. Etap İçin Aktarılacak Ödeneğin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Protokol” düzenlendiği görülmüştür.

Oysa usul ve esasları belirleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına ait olduğundan, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile ilgili kurum ve kuruluşların protokol yaparak usul ve esaslar belirleme yetkileri bulunmamaktadır. Düzenlenen Protokol’lerde, “işbu Protokolün Bakanlığın belirlediği usul ve esaslara istinaden hazırlanmıştır” ifadelerine yer verilmişse de, kuruluş kanunu ve söz konusu *Usul ve Esaslar* böyle bir yetki vermemektedir.

Söz konusu projeler DOKAP Eylem Planı çerçevesinde hazırlanmadığından ve 2017 Yılı Yatırım Programı’nda olmadığından, Belediyelere ve kuruluşlara bu kapsamda sermaye transferi yapılmasının Eylem Planı’na aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

Tablo 14: DOKAP Eylem Planında Yer Almayan 2017 Yılı Belediye Projeleri

Proje Adı:	İlgili Kurum:	Tahsis Edilen Ödenek:	2017 Yılı Ödenek Tutarı:	Serbest Bırakılan Ödenek:
Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi	TÜSSİDE	1.550.000,00	550.000,00	550.000,00
İyidere Kentsel İyileştirme Projesi	İyidere Belediyesi	7.286.500,00	3.643.250,00	471.322,04
Dereli Şehir Geçişi Görsel İyileştirme Projesi	Dereli Belediyesi	3.857.429,94	3.857.429,94	3.857.429,94
Dereli Rekreasyon Çevre Düzenleme Projesi	Dereli Belediyesi	2.200.000,00	2.200.000,00	2.200.000,00
Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi Turizm Odaklı Yenileme ve Öze Dönüş Projesi	Güneysu Belediyesi	3.616.143,61	2.000.000,00	0,00
Canik Belediyesi Hasköy Korusu Meşe Orman Park Projesi	Canik Belediyesi	1.750.000,00	1.750.000,00	0,00

Kamu idaresi cevabında; özetle,

a) Eylem Planı'nda yer almayan Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesinin yürütülmesi;

Eylem planlarını hazırlamak ve bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek hususlarının yanı sıra, (f) bendi uyarınca “eylem planlarında yer alması ön şartı koşulmaksızın” “*Bölgenin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak*” ile de görevlendirilmiştir. Ayrıca, yine 642 sayılı KHK'nın (ğ) bendi ile Başkanlığın mevcut bentlerde yer almayan Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmasının Başkanlığın görevleri arasında sayıldığı belirtilmiştir.

Yenilikçilik Girişimcilik Projesinin Kalkınma Bakanlığı tarafından Başkanlıkça uygulanmak üzere 2015 Yılı Yatırım Programı'na re'sen yeni proje olarak alındığı açıklanmıştır.

b) Eylem Planı'nda yer almadığı halde Belediyelerin teklif ettiği çeşitli projelerin yürütülmesi;

Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin

Usul ve Esaslar'ın eylem planları ve 2017 Yılı Yatırım Programı dâhilindeki projeler dikkate alınarak sulama sistemlerinin rehabilitasyonu ve yaygınlaştırılması, hayvancılık ve bitkisel üretim altyapısı, doğal kaynakların korunması ve geliştirilmesi, arazi toplulaştırma, tarla içi geliştirme hizmetleri, kırsal kalkınma, turizm altyapısı, kurumsal ve beşeri kapasitenin artırılması, kentleşme, çevre, yenilenebilir enerji konularına ilişkin proje ve faaliyetler ile bölge illerinin gelişme potansiyelini artırmaya ve kalkınmasına katkı sağlayacak araştırma ve etüt projelerinin desteklenmesini kapsadığı;

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin tüm alt bentlerinin söz konusu projelerin uygulanmasına yasal dayanak oluşturduğu (özellikle (ğ) bendi "*Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.*") hükmünün üst ölçekte bağlayıcı olduğu);

Usul ve Esaslar'ın 4'üncü maddesinin i. fıkrasında "Protokol: İdare ve Uygulayıcı Kuruluş arasında imzalanan ve desteklenen projelere ilişkin uygulama, finansman, izleme, değerlendirme vb. konuları ile proje ödeneğini içeren sözleşmeyi ifade eder." hükmü yer almaktadır. Aynı Usul ve Esasların 8. maddesinin 3. fıkrasında "Bakan Onayı alındıktan sonra İdare ile Uygulayıcı Kuruluş arasında, işbu Usul ve Esaslara dayanarak hazırlanacak bir protokol imza edilir. Protokol içeriğini Başkan belirlemeye yetkili olup protokol ile Usul ve Esaslar arasında ihtilaf olması halinde Usul ve Esaslarda yer alan hükümler geçerlidir." ifadesinin yer aldığı;

Bu hükümler doğrultusunda "İyidere Turizm Kentsel İyileştirme ve Kalkınma Projesi, Dereli Şehir Geçişi Görsel İyileştirme Projesi, Dereli Belediyesi Rekreasyon Sosyal Donatı Alanı ve Çevre Düzenlemesi Projesi, Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi Turizm Odaklı Yenileme ve Öze Dönüş Projesi II. Etap, Hasköy Korusu Meşe Orman Park Projesi" için Bakan Olurlarının alınmasının ardından DOKAP BKİB ile Uygulayıcı Kuruluşlar arasında Usul ve Esaslara dayanarak desteklenen projelere ilişkin uygulama, finansman, izleme, değerlendirme vb. konuları ile proje ödeneğini içeren protokoller imzalandığı;

açıklamaları yapılmıştır.

Sonuç olarak

a) *Eylem Planında yer almayan Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesinin yürütülmesine ilişkin;*

Kamu idaresi cevabında Başkanlıkların bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına

ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapabileceği veya yaptırabileceği belirtilmekle beraber, bulguda bu husus değil, Girişimcilik Projesinin DOKAP 2014-2018 Eylem Planı'na uygun olmadığı hususu sorgulanmıştır.

Proje önceliklerini düzenleyen 2015-2017 Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nin 14'ncü maddesinde; "*GAP, DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdarelerinin sorumluluk alanındaki iller için hazırlanmış bulunan eylem planları kapsamındaki yatırımlar ve bunların etüt ve projelendirme çalışmalarına öncelik verileceği*" hükmüne yer verilmiştir.

2017 Yılı Bütçe Kanunu'nun E Cetvelinin 21'inci maddesinde ise, Bölge Kalkınma İdarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin eylem planları ile belirlenen projelere usul ve esaslar çerçevesinde kullanılması öngörülmektedir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı eylem planları hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak üzere oluşturulmuş bir kurum olduğundan, hazırladığı Eylem Planı'na öncelikle kendisinin uyması beklendiği halde, "Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi" 2014-2018 DOKAP Eylem Planı'nda bulunmadığı görülmektedir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından yürürlükte olan 2014-2018 DOKAP Eylem Planı'nda yer almayan proje uygulamasında bulunulmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

b) Eylem Planı'nda yer almadığı halde, Belediyelerin teklif ettiği çeşitli projelerin yürütülmesine ilişkin;

Kamu idaresi tarafından, Eylem Planı'nda olmayan belediye projelerinin de yürütülmesinin dayanağını 642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin oluşturduğu; özellikle (ğ) bendi "*Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.*" hükmü gereğince bu projelerin yürütüldüğü;

DOKAP BKİB ile bazı belediyeler arasında Bakan Olurları ile, Usul ve Esaslara dayanarak projelere ilişkin protokollerin yapıldığı ve Başkanlığın protokol içeriklerini belirlemeye yetkili olduğu iddia edilmiştir.

Oysa, 2017 Yılı Bütçe Kanunu'nun E Cetvelinin 21'inci maddesi Bölge Kalkınma İdarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin eylem planı ile sayılan projelere belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullanılması konusunda yetki vermektedir.

Söz konusu projelerin “(ğ) diğer görevler” kapsamında yerine getirilmesi ise, 642 sayılı KHK’nin 2’nci maddesinde projelerle ilgili bentlerin hükümlerini anlamsız kılmaktadır. Şöyle ki, diğer görevlerin projeleri de içermesi durumunda, desteklenecek projelerle ilgili görevlerin (ğ) bendine kadar sayılmasına gerek kalmazdı. Üstelik eylem planındaki projelerin uygulanmasını sağlamak ve izlemek DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının asli görevi olarak sayıldığından, eylem planında olmayan projelerin de diğer görevler kapsamında yürütülmesi eylem planının önemini zayıflatmaktadır.

Proje önceliklerini düzenleyen 2015-2017 Yatırım Programı Hazırlama Rehberi’nin 14’ncü maddesinde; “*GAP, DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdarelerinin sorumluluk alanındaki iller için hazırlanmış bulunan eylem planları kapsamındaki yatırımlar ve bunların etüt ve projelendirme çalışmalarına öncelik verileceği*” hükmüne yer verilmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı eylem planları hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak üzere oluşturulmuş bir kurum olduğundan, hazırladığı Eylem Planı’na öncelikle kendisinin uyması beklendiği halde, yürürlükteki 2014-2018 DOKAP Eylem Planı’nda yer almayan “İyidere Belediyesi, Dereli Belediyesi, Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi ve Hasköy Projelerinin finanse edildiği tespit edilmiştir.

Bu çerçevede, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından 2014-2018 DOKAP Eylem Planı’nda yer almayan proje uygulamasında bulunulmasının mevzuata uygun olmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: - Projelerin Seçiminde, İller Arasındaki Gelişmişlik Farkına Öncelik Verilmemesi;

- Projelerin Uygulama Sürecinde, Yeterli Teknik ve Mali İncelemelerin Yapılamaması;

- Proje İzemelerinin Sadece Bütçedeki Gerçekleşme Rakamları Üzerinden Yapılması;

- Denetim Raporları Hazırlanmaması;

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, doğrudan yürüttüğü projeler dışında, başta turizm ve bitkisel tarım olmak üzere çeşitli sektörlerde DOKAP Eylem Planı kapsamında proje destekleri uygulamaktadır.

2014-2018 yılları arasında 9 ilde uygulanması hedeflenen (Tokat ili 2016 yılında DOKAP kapsamına alınmıştır) DOKAP Eylem Planı'nda;

- Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik
- Ekonomik Kalkınma
- Altyapı ve Kentsel Gelişme
- Sosyal Gelişme
- Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi

olmak üzere 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem tasarlanmış ve 10 milyar 369 milyon TL bütçe öngörülmüştür.

2014 yılında sorumlu kuruluşlar tarafından, DOKAP Eylem Planı'nda uygulaması olan 56 eylem kapsamında, 582 proje için, 2,58 milyar liralık program ödeneği ayrılmış, ayrılan ödeneğin 2,29 milyar lirası harcanmıştır. 2015 yılında da sorumlu kuruluşlar tarafından, uygulaması olan 74 eylem kapsamında 716 proje faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında tahsis edilen 3,44 milyar liralık ödenekten, 2,9 milyar liralık kısmında harcama gerçekleştirilmiştir. 2016 yılında 128 eylemin 89'unda uygulamalar yapılmıştır. DOKAP Eylem Planı'nın 2017 yılı sonu itibarıyla 128 eylemin 92'sinde uygulamalara başlanmış ve Eylem Planı'nın 4 yıllık dönemi sonucunda 14 milyar 928 milyon 417 bin liralık kamu yatırımı gerçekleştirilmiştir.

Eylem Planında yer alan eylemlere ait projeler için ödenekler, bakanlık il müdürlüklerine, il özel idarelerine, belediyelere, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına “*Usul ve Esaslar*” doğrultusunda kullanılmaktadır.

Usul ve Esaslar'da, genel olarak projelerin kabulü, uygulanması, raporlanması, izlemesi ve değerlendirilmesi ile denetim sürecindeki iş ve işlemler açıklığa kavuşturulmuştur.

Yapılan denetimlerde, gerek bölge yatırımlarına ait projelerin, gerekse de Başkanlığın doğrudan uyguladığı projelerin kabulü ile uygulanması, raporlanması, izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetimi sürecindeki eksik ya da hatalı uygulama örnekleri aşağıda belirtilmiştir:

a) Projelerin seçiminde, iller arasındaki gelişmişlik farkına öncelik verilmemesi;

Proje seçimlerinde, proje değerlendirme kriterlerinin yeterli olmadığı, farklı coğrafi özelliklere sahip illerin sosyo-ekonomik yapıları da farklı olduğu halde, tüm illere aynı tür

projelerin uygulandığı görülmektedir. Her il için ilin önceliğine uygun proje seçimleri yapılmamaktadır. Bu durum eylem planında eksenler bazında programlar için sağlanan proje desteklerinin etkisini azaltmaktadır.

Uygulanacak projelere ilişkin esas ve öncelikler ile proje kabul süreci “Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”ın 7. ve 8. maddeleri; eylem planındaki programlara ilişkin öncelik ve kriterler ise eklerde genel olarak açıklanmıştır. Bununla birlikte, proje seçimlerinde fayda-maliyet analizleri ile önceliklendirme yapılmasını sağlayacak ilke ve yöntemlerin geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Proje başvuru ve değerlendirme sürecini açıklayan her programa özgü ayrı proje rehberlerinin hazırlanması gerekir.

Örneğin; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Arıcılık desteklemesi yaparken, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı özel idare bütçelerine sermaye transferleri yaparak Bakanlığın arıcılık projelerini desteklemektedir. İl Özel İdareleri de DOKAP BKİB’ye proje desteği başvurusunda bulunurken, önceliklerini gerekçelendirmemekte; proje fizibilitelelerini açıklamamaktadırlar. Kurum ve kuruluşlar, üniversiteler, yerel yönetimler aynı alanlarda Kalkınma Ajanslarından da hibe desteği alabilmektedirler. Kurumlar ikisine de başvurup destek alabilmekte, bu da kaynak israfına yol açmaktadır.

b) Geniş bir coğrafi alana dağılım gösteren projelerin uygulama sürecinde, personel yetersizliği nedeniyle yeterli teknik ve mali incelemelerin yapılamaması;

Destelemeye hak kazanan projelerin uygulama sürecini izlemek ve raporlamak DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının sorumluluğundadır. Usul ve Esaslar’ın 9’uncu maddesine göre;

“Proje Uygulama Süreci;

Madde 9

- d) Proje ile ilgili proje hesabına nakit aktarımının yapılabilmesi için Uygulayıcı Kuruluş tabi olduğu mevzuat gereğince hazırladığı tüm harcama belgelerinin örneklerini İdareye sunar. İdare, gerekli inceleme sonucunda talep edilen tutarı proje hesabına aktarır ve gerekli harcama onayını verir.*
- e) Proje hesabına yapılacak nakit aktarımının miktarı belirlenirken; eş finansman katkısı yer alan projelerde eş finansman bedeli, 9(a) maddesi uyarınca ön ödeme*

yapılan projelerde ise ön ödeme bedeli ilk hakediştten itibaren mahsup edilir.

f) Proje bazında nihai ödenek, geçici kabul ve/veya muayene kabul işleminin Uygulayıcı Kuruluş tarafından ikmalinden ve kesin hesaba ilişkin kendisine sunulan harcama belgelerinin İdarece incelenerek uygun bulunmasından sonra proje hesabına aktarılacaktır.

İ) Uygulayıcı kuruluşlar proje hesapları dökümünü izleme raporları ile birlikte İdareye sunar. Ayrıca İdare gerek görmesi durumunda proje hesaplarının dökümünü Uygulayıcı Kuruluştan herhangi bir zamanda talep edebilir.

“Proje Uygulama Süreci

Madde 9- Projeler için uygulamada aşağıda yer alan hükümler geçerli olacaktır.

...

c) Proje ile ilgili proje hesabına nakit aktarımının yapılabilmesi için Uygulayıcı Kuruluş tabi olduğu mevzuat gereğince hazırladığı ilgili ödemeye ilişkin harcama yetkilisi tarafından imzalanmış ödeme emri belgesi ve faturanın örneklerini İdareye sunar. İdare, gerekli inceleme sonucunda uygun görmesi halinde talep edilen tutarı proje hesabına aktarır ve gerekli harcama onayını verir...

e) Proje bazında nihai ödenek, geçici kabul ve/veya muayene kabul belgelerinin Uygulayıcı Kuruluş tarafından ikmalinden ve kesin hesaba ilişkin kendisine sunulan proje bazında nihai ödenek, geçici kabul ve/veya muayene kabul belgelerinin İdarece incelenerek uygun bulunmasından sonra proje hesabına aktarılacaktır.

...”

Ancak, Uygulayıcı kuruluşlar tarafından harcama belgeleri ile proje hesaplarının dökümünün İdareye zamanında ve eksiksiz sunulmasında sorunlar yaşanabildiği gözlenmiştir. Usul ve Esaslar’a göre, İdare’nin proje uygulama sürecindeki diğer görevleri şunlardır:

- İhalelerde gözlemci bulundurma
- Erken uyarı raporları hazırlama
- Her türlü teknik ve mali incelemeler yapma
- Ek bilgi isteme

İhalelerde gözlemci bulundurmanın hiç gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığında, ilgili koordinatörlükte çalışanlar desteklenen projelere

saha ziyaretlerinde bulunarak, proje uygulamasını takip etmekte ve aksaklıkları gidermeye çalışmaktadırlar. Fakat oldukça az sayıda personelin saha ziyaretleriyle, geniş bir coğrafi dağılımdaki çok sayıda projenin uygulama sürecini izlemesinin kolay olmadığı açıktır.

c) Proje izlemelerinin, proje değerlendirme raporları hazırlanamadan, sadece bütçedeki gerçekleşme rakamları üzerinden yapılması;

Usul ve Esaslar'ın 10'uncu maddesine göre;

“Raporlama, İzleme ve Değerlendirme

Madde 10- Projelerin izleme ve değerlendirilmesinde uyulacak hususlar şunlardır:

a) İdare tarafından gerekli görülen projelerde, Uygulayıcı Kuruluş, yatırım öncesi ve sonrasını yansıtan bir rapor hazırlayacak ve iki duruma ilişkin bilgi, belge ve fotoğraf gibi görseller kayıt altına alınarak İdareye iletilecektir.

b) Uygulayıcı Kuruluş tarafından üçer aylık dönemler itibarıyla her bir proje için yatırımların mevcut durumu, karşılaşılan sorunlar ve bir sonraki dönem için öngörülere ilişkin bilgileri içerecek İzleme Tablosu (EK II-2) doldurularak İdareye iletilecektir.

c) İdare, izleme raporları ve gerekli görürse saha ziyaretleri doğrultusunda değerlendirmeler yaparak yatırımların gecikmesi ya da tamamlanamama riskinin bulunduğu projelere ilişkin olarak erken uyarı raporları hazırlar ve Uygulayıcı Kuruluşa gönderir.

ç) Uygulayıcı Kuruluşlara tahsis edilen ödenek çerçevesinde yılı içerisinde tamamlanamayan ve bir sonraki yıla sarkan işlerin durumu, ödemeleri ve işin tamamlanacağı tahmini tarih “Bir Sonraki Yıla Sarkan İşler İzleme Tablosu” (EK II-3) doldurularak Uygulayıcı Kuruluş tarafından 2017 yılı Kasım ayı sonuna kadar İdare'ye iletilir.

d) İdare, gerekli gördüğü durumlarda Uygulayıcı Kuruluştan ek bilgi talebinde bulunabilir.

e) İdare, proje uygulamalarının herhangi bir safhasında usulsüzlük veya uygunsuzluk tespit etmesi durumunda söz konusu usulsüzlük veya uygunsuzluğu Uygulayıcı Kuruluşun üst yöneticisine rapor eder. Soruşturma neticelenene kadar projeye ilişkin ödemeler askıya alınır.

f) Uygulayıcı Kuruluşun kusuru nedeniyle herhangi bir alt projenin

tamamlanamaması ve yatırımın yarıda kalması durumunda alt projenin ödemeleri derhal durdurulur. Yapılacak inceleme ve soruşturma neticesinde yüklenicinin hak etmiş olduğu bütün ödemeler gerçekleştirilir ve varsa ortaya çıkan kamu zararı sorumlulardan 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulu Hakkında Kanun'a göre tazmin edilir.

g) Gerekli durumlarda, İdare alt proje izlemelerini Bölgesinde bulunan Kalkınma Ajanslarının personelleri vasıtasıyla gerçekleştirebilir. Bu hususa ilişkin detaylar İdare ile Kalkınma Ajansları arasında imzalanacak protokollerle belirlenir.”

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, projeler için Usul ve Esaslar'da şekli öngörülen İzleme, Değerlendirme Formu hazırlamaktadır. Ancak, bu formlar aracılığıyla projelerin sadece bütçe gerçekleştirmeleri yönünden izlenebildiği, raporlarda proje değerlendirmelerinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

d) Denetim sürecindeki yetersizlikler;

Usul ve Esaslar'ın 11'inci maddesine göre;

“Madde 11- ...Alt Projelerin denetiminden Uygulayıcı Kuruluşun üst amiri sorumludur. İdare, gerekli gördüğü durumlarda Uygulayıcı Kuruluşun üst amirine durumu bildirerek alt projelere ilişkin soruşturma veya denetim yapılmasını talep edebilir.”

DOKAP Eylem Planı kapsamında gerçekleştirilecek projeleri izlemek, değerlendirmek, uygulama esnasında ortaya çıkacak ciddi aksaklıkların giderilmesine yönelik denetim mekanizması/mekanizmalarını harekete geçirici öneriler getirmek ve sonuçlarının (yasa-usullere uygunluğunun kontrolü de dâhil olmak üzere) başta Kalkınma Bakanlığı olmak üzere ilgili taraflarla paylaşılmasını sağlamak İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğünün görevleri arasındadır. Fakat incelenen projelerde İdare'nin inceleme sonucunu ya da diğer eksiklikleri raporla bildirdiği veya denetim yapılmasını talep ettiği bir uygulamaya rastlanmamıştır.

Tablo 15: 2017 Yılında Sermaye Transferi ile Gerçekleştirilen Projeler

Proje Adı	İlgili Kurum	Proje Sayısı	Tahsis Edilen Ödenek (TL)	Sözleşmesi Yapılan Proje Sayısı	Harcama (TL)
Bitkisel Üretim Altyapısının Geliştirilmesi Projesi	Altınordu Bld., Ordu Üni., Ardeşen Bld., Tirebolu Bld., Vezirköprü Bld., Erbaa Bld. Giresun İl Gıda, Akkuş Bld., Tonya Bld., Tokat İl Gıda, Artvin İl Gıda, On Dokuz Mayıs Üni., G.hane İl Gıda	17	19.146.000	17	19.145.960
Hayvancılık Altyapısının Geliştirilmesi Projesi	Giresun İl Gıda, Altınordu Bld., Ordu İl Gıda, Akkuş Bld., Rize İl Gıda, Artvin İl Gıda, Dereli Bld., Görele Bld., Tirebolu Bld., Bayburt İl Gıda, Tokat İl Gıda, Samsun İl Gıda, Ordu Bşb., Trabzon Bşb., Gümüşhane İl Gıda	20	15.871.000	20	15.812.594
Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projeleri	Artvin ve Bayburt İl Özel İdareleri	1	10.560.000	1	10.559.415
Tarımsal Araştırmalar Projesi	TÜSSİDE, Recep Tayyip Erdoğan Üni., Karadeniz Tarımsal Arş. Ens., On Dokuz Mayıs Üni.,	5	5.075.000	5	5.073.494
Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Araştırılması		1	1.068.000	1	1.068.000
Yerel Yönetim Personelinin Kapasitesinin Geliştirilmesi	Belediyeler	1	874.000	1	0
Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları	Büyükşehir Bld., İl Özel İdareleri, Kalkınma Ajansları, İyidere Bld., Canik Bld., Güneysu Bld., Dereli Bld.	6	66.291.000	6	66.291.000
İmar Planı Yapımı	İller Bankası	1	2.500.000	1	2.500.000
Katı Atık Düzenli Depolama Alanlarının Araştırılması Projesi	Karadeniz Teknik Üniversitesi	1	126.000	1	100.775

Tablo 16: 2017 Yılında DOKAP BKİB Tarafından Gerçekleştirilen Projeler

Proje Adı	Uygulama Yeri	Tahsis Edilen Ödenek	Revize Ödenek	Harcama
DOKAP Bölgesi Tanıtım ve Markalaşma Projesi	DOKAP Bölgesi	536.000	132.000	131.688
Küçük Tarımsal İşletmelerin Geliştirilmesi Projesi	DOKAP Bölgesi	1.746.000	1.746.000	1.753.231
DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi	DOKAP Bölgesi	1.072.000	2.062.000	2.062.000
Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi	DOKAP Bölgesi	1.100.000	1.100.000	585.367
DOKAP Eylem Planı e-izleme Sistemi	Giresun	1.000.000	10.000	0
Kurumsal Sistem Yapılandırma Projesi	Giresun	415.000	415.000	0

Tablo 17: 2017 Yılı Yatırım Programı ve DOKAP Eylem Planı İle İlgili Proje Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri

Sıra No	Sermaye Türü	Eylem Planı Kodu	Proje Adı	Uygulama Yeri	Başlama-Bitiş Tarihi	2017 Yılı Ödenegi (TL)	Harcama (TL)
1	Sermaye Transferi	TÇS 1.1	Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları		2015-2018	66.291.000,00	66.291.000,00
1.1	Sermaye Transferi		Yeşil Yol Projesi	DOKAP İlleri	2015-2018	52.840.320,06	52.840.320,06
1.2	Sermaye Transferi		Hasköy Korusu Meşe Orman Park Projesi	Samsun	2017-2018	1.750.000,00	1.750.000,00
1.3	Sermaye Transferi		Dereli Şehir Geçişi Görsel İyileştirme Projesi	Giresun	2017-2018	3.857.429,94	3.857.429,94
1.4	Sermaye Transferi		Dereli Belediyesi Rekreasyon Sosyal Donatı Alanı ve Çevre Düzenlemesi Projesi	Giresun	2017-2018	2.200.000,00	2.200.000,00
1.5	Sermaye Transferi		Güneysu İlçesi Merkez Mahallesi Turizm Odaklı Yenileme ve Öze Dönüş Projesi 2. Etap	Rize	2017-2018	2.000.000,00	2.000.000,00
1.6	Sermaye Transferi		İyidere Turizm Kentsel İyileştirme ve Kalkınma Projesi	Rize	2017-2018	3.643.250,00	3.643.250,00
2	Sermaye Gideri	TÇS 1.4	DOKAP Bölgesi Tanıtım ve Markalaşma Projesi (DOKAP)	DOKAP İlleri	2016-2017	132.000,00	131.688,00

3	Sermaye Transferi	TÇS 1.5	İmar Planı Yapımı (DOKAP)	Giresun, Gümüşhane, Ordu Samsun, Trabzon	2016-2018	2.500.000,00	2.500.000,00
4	Sermaye Transferi	EK 1.6, EK 1.7, EK 1.9	Tarımsal Araştırmalar Projesi(DOKAP)		2016-2018	5.075.000,00	5.073.493,66
4.1	Sermaye Transferi		DOKAP Bölgesi Organik Tarım Havzalarının Belirlenmesi Araştırma Projesi	DOKAP İlleri	2016-2018	1.150.000,00	1.148.493,66
4.2	Sermaye Transferi		DOKAP Çay Kalitesinin Geliştirilmesi Araştırma Projesi	Rize	2016-2018	1.500.000,00	1.500.000,00
4.3	Sermaye Transferi		DOKAP Bölgesi Tarımsal Üretim ve Tarımsal Sanayi Potansiyelinin Araştırılması Projesi	DOKAP İlleri	2016-2018	800.000,00	800.000,00
4.4	Sermaye Transferi		DOKAP Sertifikalı Tohumluk Üretim Altyapısının İyileştirilmesi Projesi	Samsun	2017-2017	1.305.000,00	1.305.000,00
4.5	Sermaye Transferi		DOKAP Bölgesi Tarım Sektöründe Girişimcilik Potansiyelinin Araştırılması ve Geliştirilmesi Projesi	DOKAP İlleri	2017-2018	320.000,00	320.000,00

5	Sermaye Transferi	EK 1.11, EK 1.12, EK 1.13, EK 1.15	Hayvancılık Projesi(DOKAP)	Altyapısının Geliştirilmesi	2015-2018	15.871.000,00	15.812.594,12
5.1	Sermaye Transferi		Doğu Karadeniz Serbest Sistem Yumurta Üretim Paketleme Tesisi Kurulumu Modernizasyonu Projesi	Ordu	2017-2017	660.000,00	659.325,00
5.2	Sermaye Transferi		Doğu Karadeniz Bölgesi Organik Yumurta Tavukçuluğu Yem Üniteleri Projesi	Ordu	2016-2017	404.000,00	404.000,00
5.3	Sermaye Transferi		Organik Yumurta Tavukçuluğunda Sertifikalı Üretimin Yaygınlaştırılması Projesi	Ordu	2017-2018	140.000,00	93.500,00
5.4	Sermaye Transferi		Çiğ Süt Toplama Altyapısının İyileştirilmesi Projesi	Giresun	2016-2017	1.457.000,00	1.457.000,00
5.5	Sermaye Transferi		Dereli Belediye Başkanlığı Mezbahane Yapım Projesi	Giresun	2017-2017	1.200.000,00	1.200.000,00
5.6	Sermaye Transferi		Görele Belediye Başkanlığının Mezbahane Yapım Projesi	Giresun	2017-2017	1.200.000,00	1.200.000,00

5.7	Sermaye Transferi	Tirebolu Belediye Başkanlığı Mezbahane Yapım Projesi	Giresun	2017-2017	1.200.000,00	1.200.000,00
5.8	Sermaye Transferi	Tirebolu Belediyesi Hayvan Pazarı Projesi	Giresun	2017-2018	350.000,00	350.000,00
5.9	Sermaye Transferi	DOKAP Bölgesi Organik Yarka Üretimi Projesi	Ordu	2017-2018	800.000,00	800.000,00
5.10	Sermaye Transferi	Bayburt Meralarında Otlatma Verimliliğinin Arttırılması Projesi	Bayburt	2017-2018	500.000,00	498.885,12
5.11	Sermaye Transferi	Artvin Soğuk Hava Deposu	Artvin	2017-2018	1.300.000,00	1.300.000,00
5.12	Sermaye Transferi	Tokat Kırsal Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi Projesi	Tokat	2017-2018	570.000,00	570.000,00
5.13	Sermaye Transferi	Artvin Kırsal Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi Projesi	Artvin	2017-2018	1.000.000,00	1.000.000,00
5.14	Sermaye Transferi	Giresun Kırsal Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi Projesi	Giresun	2017-2017	550.000,00	550.000,00
5.15	Sermaye Transferi	Rize Arıcılığının Geliştirilmesi İçin Kafkas Ana Arı Üretim Projesi	Rize	2017-2018	500.000,00	500.000,00
5.16	Sermaye Transferi	Küçükbaş Hayvan Yetiştiriciliğinde Yaşam Standartlarının Geliştirilmesi Projesi	Samsun	2017-2017	158.000,00	157.884,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

5.17	Sermaye Transferi	Kelkit	Süt	Toplama Merkezi	Gümüşhane	2017-2017	182.000,00	182.000,00
		Laboratuvarı Geliştirme Projesi						
5.18	Sermaye Transferi	Ordu İli	Çiğ Süt	Toplam Alt Yapısının Geliştirilmesi Projesi	Ordu	2017-2017	1.500.000,00	1.500.000,00
5.19	Sermaye Transferi	Trabzon İli	Çiğ Süt	Toplam Alt Yapısının Geliştirilmesi Projesi	Trabzon	2017-2017	1.500.000,00	1.500.000,00
5.20	Sermaye Transferi	Artvin, Bayburt ve Samsun	Gümüşhane	Arı Ürünleri Paketleme Tesisleri Modernizasyonu Projesi	Artvin, Bayburt, Samsun, Gümüşhane	2017-2017	690.000,00	690.000,00
6	Sermaye Gideri	EK 1.12, EK 1.13, EK 1.20	Küçük Tarımsal İşletmelerin Geliştirilmesi Projesi(DOKAP)			2015-2018	1.746.000,00	1.753.230,89
6.1	Sermaye Gideri	Doğu Karadeniz Bölgesi	Tıbbi ve Aromatik Bitki Envanterinin Çıkarılması ve Ticari Kullanımının Araştırılması Projesi	DOKAP İlleri		2015-2017	420.186,72	427.417,61
6.2	Sermaye Gideri	DOKAP Bölgesi	Arcılık Faaliyetlerinde İşletme Yapıları İle Pazar İlişkilerinin Güçlendirilmesi Projesi	DOKAP İlleri		2017-2018	1.025.813,28	1.025.813,28

6.3	Sermaye Gideri	DOKAP Bölgesi Fındık Altı Serbest Sistem Koyunculuk Projesi	Giresun	2017-2019	300.000,00	300.000,00
7	Sermaye Transferi	EK 1.7, Bitkisel Üretim Altyapısının Geliştirilmesi Projesi		2015-2019	19.146.000,00	19.145.960,00
7.1	Sermaye Transferi	Ordu Soğuk Hava Deposu Modernizasyonu Projesi	Ordu	2017-2017	852.000,00	851.960,00
7.2	Sermaye Transferi	Rize Soğuk Hava Deposu Projesi	Rize	2017-2019	1.000.000,00	1.000.000,00
7.3	Sermaye Transferi	Giresun Kırsal Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi Projesi	Giresun	2017-2019	1.450.000,00	1.450.000,00
7.4	Sermaye Transferi	Giresun Soğuk Hava Deposu Projesi	Giresun	2017-2018	2.000.000,00	2.000.000,00
7.5	Sermaye Transferi	Ordu Organik Fasulye Üretimini Yaygınlaştırılması Projesi	Ordu	2017-2018	500.000,00	500.000,00
7.6	Sermaye Transferi	DOKAP Bölgesinde Ekonomik Ömrünü Tamamlamış Fındık Plantasyonlarının Rehabilitasyon ve Kalitesinin Geliştirilmesi Projesi	Giresun, Ordu, Samsun, Trabzon	2017-2019	2.000.000,00	2.000.000,00
7.7	Sermaye Transferi	DOKAP Bölgesi Polikarbon Seracılığın Yaygınlaştırılması Projesi	Ordu, Samsun, Trabzon	2017-2018	1.250.000,00	1.250.000,00

7.8	Sermaye Transferi	Trabzon Büyük Liman Bölgesinde Yeni Bir Gelir Kapsısı Projesi	Trabzon	2017-2017	100.000,00	100.000,00
7.9	Sermaye Transferi	Samsun Soğuk Hava Deposu Projesi	Samsun	2017-2019	2.500.000,00	2.500.000,00
7.10	Sermaye Transferi	Tokat İli "Bağ Vatanna Dönüyor" Bağcılığı Geliştirme Projesi	Tokat	2017-2019	2.200.000,00	2.200.000,00
7.11	Sermaye Transferi	Artvin Kırsal Gelir Kaynaklarının Çeşitlendirilmesi Projesi	Artvin	2017-2017	1.000.000,00	1.000.000,00
7.12	Sermaye Transferi	Erbaa Soğuk Hava Deposu	Tokat	2017-2018	1.500.000,00	1.500.000,00
7.13	Sermaye Transferi	Tokat İli Çilek Tarımının Geliştirilmesi Projesi	Tokat	2017-2019	168.000,00	168.000,00
7.14	Sermaye Transferi	DOKAP Bölgesinde Solucan Gübresinin Üretiminin Yaygınlaştırılması Projesi	Giresun, Ordu, Samsun ve Tokat	2017-2017	1.500.000,00	1.500.000,00
7.15	Sermaye Transferi	Gümüşhane İlinde Tarım Arazilerinin Değerlendirilmesi Ve Bitkisel Üretiminin Modernizasyonu Projesi	Gümüşhane	2017-2019	741.000,00	741.000,00
7.16	Sermaye Transferi	Seçilmiş Performanslarının Araştırılması ve Tescillenmesi Projesi	Tokat	2017-2018	60.000,00	60.000,00

7.17	Sermaye Transferi	Karadeniz Bölgesinde Isırgan Tarımının ve Teknolojisinin Yaygınlaştırılması Projesi	DOKAP İlleri		325.000,00	325.000,00
7.18	Sermaye Transferi	Muhtelif Bitkisel Üretim Projeleri	DOKAP İlleri	2017-2019	0,00	0,00
8	Sermaye Transferi	AKG 2.3 Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projeleri (DOKAP)	Artvin, Bayburt, Gümüşhane, Samsun	2017-2017	10.560.000,00	10.559.415,50
9	Sermaye Transferi	AKG 3.4 Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Araştırılması (DOKAP)	DOKAP İlleri	2015-2017	1.068.000,00	1.068.000,00
10	Sermaye Transferi	AKG 4.6 Katı Atık Düzenli Depolama Alanlarının Araştırılması (DOKAP)	DOKAP İlleri	72015-2016	126.000,00	100.775,55
11	Sermaye Gideri	SG 4.1 DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi	DOKAP İlleri	2016-2018	2.062.000,00	2.061.999,99
12	Sermaye Transferi	KK 2.1, KK2.2, KK 2.3 Yerel Yönetim Personelinin Kapasitesinin Geliştirilmesi (DOKAP)	DOKAP İlleri	2016-2017	874.000,00	0,00
13	Sermaye Gideri	- Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi	DOKAP İlleri	2015-2017	1.100.000,00	585.366,00
14	Sermaye Gideri	- DOKAP Eylem Planı e-izleme Sistemi	Giresun	2014-2018	10.000,00	0,00

T.C. Sayıştay Başkanlığı

15	Sermaye Gideri	KK 3.1	Kurumsal Projesi	Sistem	Yapılandırma	Giresun	2017-2018	415.000,00	0,00
Proje Sayısı									
54	Sermaye Transferi Ödenek Toplamı								
8	Sermaye Gideri Ödenek Toplamı								
	Cari Bütçe Toplamı								
							121.511.000,00	120.551.238,83	
							5.465.000,00	4.532.285,56	
							6.435.249,73	6.295.184,82	
							133.411.249,73	131.378.709,21	

Kamu idaresi cevabında;

a) Projelerin seçiminde, iller arasındaki gelişmişlik farkına öncelik verilmemesine ilişkin olarak;

“2017 Yılı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar’ın 8’nci maddesinin (1) fıkrasının a) bendinde “Uygulayıcı Kuruluşlara EK I’de tespit edilen programların öncelik ve kriterleri ile İdare’nin belirleyeceği proje uygulama esaslarını içeren bilgilendirme dokümanlarının duyurulması neticesinde yapılacak başvuruların değerlendirilmesi yoluyla” ifadesiyle proje uygulama esaslarını belirlemeye yetkili olduğu açıklanmıştır. “EK I’de tespit edilen programların öncelik ve kriterleri” arasında, “Turizm projelerinin Doğu Karadeniz Turizm Master Planı’na dayandırılması, Planda öngörülen önceliklendirme doğrultusunda desteklenmesi ve varış noktası yönetiminin baz alınması esastır.” hükmüne yer verilmiştir.” denilerek;

Başkanlığın “her ilin öncelikli olarak çözüme kavuşturulması gereken hususlara vakıf olması en muhtemel kurumları olan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdarelerine” proje tekliflerini almak için davet gönderdiği; gelen tekliflerin bölgenin durumu ve Doğu Karadeniz Turizm Master Planı göz önünde bulundurularak değerlendirildiği ifade edilmiştir.

Teklif edilen projeler, asıl ve gerekirse yedek liste ile Bakan onayına sunulduğu ve “Uygulayıcı Kuruluşun kendi kaynaklarından veya başka bir kurum tarafından hali hazırda desteklenen faaliyetler işbu Usul ve Esaslar kapsamında desteklenmez.” hükmü gereği farklı kaynaklar kullanılarak finanse edilen işlerin desteklenmesinin söz konusu olmadığı belirtilmiştir.

b) Geniş bir coğrafi alana dağılım gösteren projelerin uygulama sürecinde, personel yetersizliği nedeniyle yeterli teknik ve mali incelemelerin yapılamamasına ilişkin olarak;

Desteklenen projelerin arazide denetimlerinin yapıldığı belirtilmiştir. İhalelerde gözlemci bulundurmanın ise tercih edilen bir yöntem olmadığı ifade edilmiştir.

c) Proje izlemelerinin, proje değerlendirme raporları hazırlanamadan, sadece bütçedeki gerçekleşme rakamları üzerinden yapılmasına ilişkin olarak;

Arazide yapılan denetimler esnasında projelerin teklif edilen formata uygunluğunun yanı sıra teknik olarak denetiminin de yapıldığı ifade edilmiştir.

d) Denetim sürecindeki yetersizliklere ilişkin olarak;

Sermaye transferi yapılan işlere ait idari, mali ve hukuki sorumluluğun uygulayıcı kuruluştaki olmasına rağmen, Başkanlığın teknik ve mali yönden denetimlerini sürdürdüğü ifade edilmiştir.

Sonuç olarak

a) Projelerin seçiminde, iller arasındaki gelişmişlik farkına öncelik verilmemesine ilişkin olarak;

Kamu idaresi cevabında, *Sermaye Transferi Usul ve Esasları*'nda program öncelik ve kriterlerine ilişkin düzenlemelerin bulunduğunu; turizm projelerinin Doğu Karadeniz Turizm Master Planına dayandığını, dolayısıyla proje belirleme ve değerlendirme kriterlerinin olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, proje tekliflerinin önceliklendirmeyi yapması gereken büyükşehir belediyeleri ve il özel idarelerinden alındığını ifade etmiştir. Usul ve Esaslar'daki programların bütününe ilişkin genel kriterlerden söz edildiğinden, bu konudaki açıklamalar yeterli bulunmamıştır. Üstelik önceliklendirmeyi proje teklifleri veren kurumların yapması gerektiği ifadesiyle, bir anlamda bulgudaki tespit kabul edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında, farklı kaynaklar kullanılarak aynı iş kalemlerinin desteklenemeyeceği hükmünden bahsetmiştir. Oysa bulguda aynı tür faaliyetlere yapılan desteklerden söz edilmektedir.

Bulguda da açıklandığı üzere, proje seçimlerinde sistematik proje değerlendirme kriterlerinin tespit edilerek yayımlanmadığı görülmüştür. Proje başvuru ve değerlendirme sürecini açıklayan proje rehberlerinin hazırlanarak, uygulanması düşünülen projelere özgü değerlendirme kriterlerinin mevcut olması ve her il için ilin önceliğine uygun proje seçimlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Geniş bir coğrafi alana dağılım gösteren projelerin uygulama sürecinde, personel yetersizliği nedeniyle yeterli teknik ve mali incelemelerin yapılamamasına ilişkin olarak;

DOKAP BKİB'nin projelerin uygulanmasını az sayıdaki personelinin saha ziyaretleriyle izlemeye çaba gösterdiği anlaşılmaktadır. Ancak, bulguda da belirtildiği üzere, harcama belgelerinin uygulayıcı kuruluşlar tarafından İdare'ye zamanında ve eksiksiz sunulmasında sorunlar yaşanabildiği tespit edilmiştir.

Desteklenen projelerin arazide denetimlerinin yapıldığı ifade edilmekle birlikte, yerinde

denetim çalışmalarında yapılan gözlemler ve proje uygulama sürecindeki teknik ve mali inceleme kayıtlarının azlığı nedeniyle açıklamalar yeterli bulunmamıştır.

Usul ve Esaslar'a göre, İdare'nin proje uygulama sürecinde başvurduğu yöntemlerin (ihalelerde gözlemci bulundurma; erken uyarı raporları hazırlama; her türlü teknik ve mali incelemeler yapma ve ek bilgi isteme gibi) uygulamaya yeterince uygulamaya konulmadığı değerlendirilmektedir.

c) Proje izlemelerinin, proje değerlendirme raporları hazırlanmadan, sadece bütçedeki gerçekleşme rakamları üzerinden yapılmasına ilişkin olarak;

Her proje için arazide denetimlerin yapıldığı açıklanmış olmakla birlikte, bulgumuzda proje değerlendirme raporlarının sadece bütçedeki gerçekleşme rakamları üzerinden yapılması hususuna yer verilmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, projeler için Usul ve Esaslar'da şekli öngörülen İzleme, Değerlendirme Formu hazırlanmaktadır. Ancak, bu formlar aracılığıyla projelerin sadece bütçe gerçekleştirmeleri yönünden izlenebildiği, raporlarda proje değerlendirmelerinin yapılmadığı görülmektedir. DOKAP Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporları da sadece bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi vermektedir.

d) Denetim sürecindeki yetersizliklere ilişkin olarak;

“Sermaye Transferine İlişkin Usul ve Esaslar” sadece İdare'nin desteklediği projeler için geçerli olup, Eylem Planı kapsamındaki projelere ilişkin olarak Başkanlığa herhangi bir yaptırım yetkisi verilmemiştir. DOKAP Eylem Planı kapsamında gerçekleştirilen projelerin uygulanma esnasında İdare'nin inceleme sonucunu ya da diğer eksiklikleri Kalkınma Bakanlığına raporla bildirdiği bir uygulamaya rastlanmamıştır.

BULGU 7: DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Kuruluşundaki Temel Amaç Olan Koordinasyon Sağlama Görevinin Yerine Getirilememesi

DOKAP BKİB, bölgede çeşitli sektörlerde farklı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan yatırımların ve faaliyetlerin eşgüdüm içerisinde gerçekleşmesini sağlamak, yatırımları yönlendirmek ve izlemek, kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak ile görevlidir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci ve 3'üncü maddelerinde Başkanlığın görevleri şu şekilde tanımlanmıştır:

“Görevler

MADDE 2- (Değişik: 8/8/2011-KHK-649/35 md.)

(1) Başkanlıkların görevleri şunlardır:

a) 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.

b) Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak.

c) Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Kalkınma Bakanlığına göndermek.

...”

Eylem planları

MADDE 3 – (1) Eylem planları, bölgedeki illerin tamamını kapsayacak şekilde, Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri bazındaki bölge planları ve ilgili diğer plan ve programlar esas alınarak hazırlanır. Eylem planlarının hazırlanmasında bölgedeki kalkınma ajansları başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve önerileri alınır. Eylem planları, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun onayına sunulmak üzere Başkanlıklar tarafından Kalkınma Bakanlığına gönderilir.

(2) Eylem planlarının ilgili kuruluşlar nezdinde uygulanmasının takibi ve koordinasyonu Başkanlıklar tarafından yürütülür. Başkanlıklar bu kapsamdaki iş ve işlemlerin yürütülmesinden Kalkınma Bakanlığı'na karşı sorumludur.”

Görüldüğü üzere, Bölge Kalkınma İdarelerinin temel fonksiyonu olarak, kalkınmaya yönelik eylem planları hazırlamak ile planın uygulanması için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak öne çıkmaktadır.

DOKAP Eylem Planı'nda çeşitli bakanlıkları ilgilendiren faaliyet alanlarının olduğu görülmektedir. Öngörülen eylemlerin gerek programlama gerekse uygulama aşamalarında kurumlar arasında işbirliği ve uyumun gerçekleştirilmesinden DOKAP BKİB'nin sorumlu olduğu Eylem Planı'nda da vurgulanmıştır. Bu kapsamda, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı bölgede kalkınmaya yönelik eylem planları ile kamu sektörü yatırımlarını koordine etmek üzere çalışmalar yürütmektedir.

2014-2018 yılları arasında 8 ilde uygulanması hedeflenen DOKAP Eylem Planı kapsamında: 5 ana eksen, 20 alt eksen, 128 ana eylem ve 325 alt eylem tasarlanmıştır. DOKAP Eylem Planı kapsamında 37 farklı kurum ve kuruluş sorumlu kuruluş olarak tayin edilmiştir.

DOKAP Eylem Planı'nın tüm ilgili kurumlar için bütçesi, 10 milyar 369 milyon TL'dir. DOKAP Eylem Planının, 2014 yılı bütçesi 1,52 milyar TL, 2015 yılı bütçesi 1,7 milyar TL, 2016 yılı bütçesi 2,14 milyar TL, 2017 yılı bütçesi ise 2,40 milyar TL olarak öngörülmüştür.

Tablo 18: DOKAP Eylem Planı Ödenekleri

(Milyon TL)						
EKSENLER	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik	87	98	123	138	149	595
Ekonomik Kalkınma	85	95	120	134	145	579
Altyapı ve Kentsel Gelişme	1.030	1.151	1.456	1.626	1.761	7.024
Sosyal Gelişme	314	351	444	496	537	2.142
Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	4	5	6	7	7	29
TOPLAM	1.520	1.700	2.149	2.401	2.599	10.369

Not: Merkezi Yönetim Bütçesinden tahsis edilecek yatırım ödeneklerini göstermekte olup; diğer kaynaklardan sağlanacak ilave finansman dâhil değildir. Ayrıca, projelerin gerçekleşme durumuna göre ve bütçe imkânlarına bağlı olarak ilave kaynak tahsis edilebilmektedir.

2017 yılı sonu itibarıyla 128 eylemin 92'sinde uygulamalara başlanmış ve Eylem Planı'nın 4 yıllık dönemi sonucunda, revize bütçe ile toplam 14 milyar 928 milyon 417 bin liralık kamu yatırımı gerçekleştirilmiştir.

Bununla birlikte, projelerden beklenen sonuçların gerçekleşmesi Eylem Planı kapsamında yatırım yapan sorumlu kuruluşlarla koordinasyonun gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Eylem Planı'ndaki tüm yatırımların bölgesel düzeyde bir bütünlük içerisinde projelendirilmesi ve koordinasyonu, aynı alanda faaliyette bulunan çok sayıda kamu kurumunun elindeki kaynakların dengeli, planlı ve programlı kullanımının önu açılarak, mevcut kaynakların daha verimli ve dengeli kullanımı sağlanmış olacaktır.

Örneğin; tarımın desteklenmesi için Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, DSİ, Orman Genel Müdürlüğü, Tarım ve Kırsal

Kalkınmayı Destekleme Kurumu, il özel idareleri, belediyeler, AB fonları, tarafından yatırımlar yapılmaktadır. Bu kuruluşlar tarafından yapılacak yatırımlar bir bütünlük içerisinde planlanıp koordine edilmediği durumlarda, bir yer için mükerrer yatırım yapıldığı gibi bir başka yer için hiç yatırım yapılamayabiliyor. Ayrıca, kaynaklar sınırlı olduğu için bazen her bir kuruluş tarafından başlatılan yatırım yarım kalabilmekte ve kullanılan bu kaynaklar atıl kalabilmektedir. Halbuki bu kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon olması durumunda, mevcut imkanlar birleştirilerek, projelerin daha hızlı tamamlanması sağlanmış olacaktır.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, başta turizm ve tarım olmak üzere çeşitli sektörlerdeki proje destekleri uygulamalarıyla bölge kalkınmasına hizmet etmeye çalışmaktadır. DOKAP Eylem Planı'nın başarısı, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım çalışmalarının yönlendirilmesine bağlıdır. Bu da etkin bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır. Fakat DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, diğer kurum/kuruluşlarla aynı hizmet alanlarında faaliyet gösterdiği; buna karşın görev ayrımları net olmadığı için diğer kurum/kuruluşlarla yetki çatışması yaşamakta; koordinasyon görevinin yerine getirilmesinde yaptırım gücü bulunmamaktadır. Örneğin; yeşil yol projesinde, Turizm Master Planına ilişkin Turizm Bakanlığı ile yol imalatlarının yapımında ise il özel idareleriyle işbirliğinin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Kurumlardan bilgi gelmemesi, verilerin güvenilir olmaması DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının mali destek faaliyetlerinde aksamalara yol açmaktadır.

Yatırım Programına girecek projelerin hazırlanmasında ilgili kurum ve kuruluşlara mali ve teknik destek sağlamakla görevli kılınan DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının uygulamada Yatırım Programının hazırlanmasında işlevi bulunmamaktadır. Bölge planları yapma yetkisi ise Kalkınma Ajanslarına aittir.

Kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajansları bölge kalkınmasına yönelik faaliyetlerinde aynı tür projeler ve mali destek programları uygulayabilmektedirler. Oysa kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajanslarının destek verilecek projeleri DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile koordineli olarak belirlemeleri yatırım harcamalarında kaynak israfını önleyerek, yatırımların daha uygun alanlara yönlendirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyon yetkisini kullanabilmesi, kalkınma projelerini yürütürken, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ajanslar ve diğer kurum ve kuruluşlar ile zaman zaman yaşadığı yetki ve görev çatışmalarının da önüne geçecektir.

Kalkınma Ajanslarında yönetim kurulu ve vali aracılığıyla yaptırım gücü sağlanmaktadır. Ancak, Bölge Kalkınma İdarelerinin böyle bir yaptırım gücü bulunmamaktadır.

Kalkınma projelerinde birden fazla kurum ve kuruluşun aynı konularda çalışmalar yapması aralarında uyum sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresinin kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek ve projelerde mükerrerliği önlemek için yetkilerine ilişkin mevcut hükümler bu konudaki sorumluluğunu yerine getirebilmesi için yeterli değildir.

Ayrıca, faaliyetlerin birden çok kurumun kararlarına bağımlı olması koordinasyon ve işbirliği çalışmalarını olumsuz etkilemektedir. Kurumun az sayıdaki personeli ile kurumlar arası sürekli iletişimi sürdürebilmesinin güçlüğü ortadadır.

Bu çerçevede, Doğu Karadeniz Bölgesinde yapılacak kamu yatırımları ve farklı kurum ve kuruluşlarca uygulanan destekler konusunda DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyon göreviyle ilgili yetkilerinin yaptırımlarıyla birlikte somut olarak tanımlanmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 19: DOKAP Eylem Planının 2017 Yılı İlerleme Durumu

1- Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik Eksen:

Toplam 17 eylemden; 2017 yılında uygulaması olan 14 eylem kapsamında, Orman ve Su İşleri Bakanlığı 32, Kültür ve Turizm Bakanlığı 28, Kalkınma Ajansları 1, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 1, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 1 ve *DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı* 3 olmak üzere toplam 66 adet proje gerçekleştirilmiş olup; 2017 yılı sonu itibarıyla 118 milyon 561 bin liralık ödeneğin 110 milyon 324 bin lirası harcanmıştır.

2- Ekonomik Kalkınma Eksen:

Toplam 37 eylemden; 2017 yılında uygulaması olan 30 eylem kapsamında, Bilim, Teknoloji ve Sanayi Bakanlığı 19, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 47, DOKAP BKİ 24, Orman Genel Müdürlüğü 4, Ekonomi Bakanlığı 8, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2, Kalkınma Ajansları 5, KOSGEB 1, Bayburt Üniversitesi 1, Ondokuz Mayıs Üniversitesi 1, Ordu Üniversitesi 2, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi 1, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi 1, Karadeniz Teknik Üniversitesi 2 ve Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü 9 olmak üzere toplam 127 adet proje gerçekleştirilmiş olup; 2017 yılı sonu itibarıyla 377 milyon 873 bin liralık ödeneğin 303 milyon 978 bin lirası harcanmıştır.

3- Altyapı ve Kentsel Gelişme Eksen:

Toplam 27 eylemden; 2017 yılında uygulaması olan 23 eylem kapsamında, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 7, Devlet Hava Meydanları İşletmeciliği Genel Müdürlüğü 5, DOKAP BKİ 3, TCDD 13, Karayolları Genel Müdürlüğü 116, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı 6, DSİ 44, İçişleri Bakanlığı (İl Özel İdareleri) 6, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 2, BOTAŞ 1, TEİAŞ 52, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 16, TAGEM 1 ve İller Bankası Anonim Şirketi Genel Müdürlüğü tarafından 144 olmak üzere toplam 416 adet proje gerçekleştirilmiş olup; 2017 yılı sonu itibarıyla 5 milyar 911 milyon 226 bin liralık ödeneğin 4 milyar 867 milyon 850 bin lirası harcanmıştır.

4- Sosyal Gelişme Eksen:

Toplam 31 eylemden; 2017 yılında uygulaması olan 25 eylem kapsamında, Milli Eğitim Bakanlığı 152, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu 23, Artvin Çoruh Üniversitesi 8, Bayburt Üniversitesi 6, Giresun Üniversitesi 7, Gümüşhane Üniversitesi 6, Karadeniz Teknik Üniversitesi 8, Ondokuz Mayıs Üniversitesi 8, Ordu Üniversitesi 7, Recep Tayyip Erdoğan Üniversitesi 7, Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi 8, Sağlık Bakanlığı 96, DOKAP BKİ 1, Kalkınma Ajansları 2, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 16, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı 1, Kültür ve Turizm Bakanlığı 1, Spor Genel Müdürlüğü 56, ve Vakıflar Genel Müdürlüğü tarafından 25 olmak üzere toplam 438 adet proje gerçekleştirilmiş olup; 2017 yılı sonu itibarıyla 1 milyar 263 milyon 855 bin liralık ödeneğin 943 milyon 797 bin lirası harcanmıştır.

Kamu idaresi cevabında; “642 sayılı KHK’nın tekrar gözden geçirilerek, gerekli düzenlemelerin yapılmasının İdare’nin etkinliği, verimi ve hizmet kalitesinin üst düzeye çıkarılmasında önemli bir etken olacağı” açıklanmıştır.

Sonuç olarak Kamu idaresince de kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, DOKAP BKİB’nin temel kuruluş amacı olan koordinasyonu sağlama görevinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için konuyla ilgili yasal ve yönetsel düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

BULGU 8: DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları Arasındaki Yetki ve Sorumluluğun Mevzuatta Açık Bir Şekilde Düzenlenmemiş Olması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları arasında bölge planları ile eylem planlarının gerek hazırlanması, gerekse uygulanması sürecinde işbirliği ve uyum sağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca hazırlanan eylem planlarının temelini Kalkınma Ajanslarının bölge planları teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Türkiye, teşvik sistemi üzerine oturan bölgesel gelişme politikalarını yerine yeni bir uygulama içine girmiştir. Yeni uygulamada hem Kalkınma Ajansları kurulmuş hem de GAP İdaresi örneğinden yararlanılarak 3 bölgede daha Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur. Kalkınmayı yerinden planlamak ve geliştirmek üzere kurulan 26 kalkınma Ajansı Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda faaliyetlerine devam etmektedir. Ayrıca, 81 ilde Ajanslara bağlı yatırım destek ofisleri kurulmuştur. Kalkınma Ajanslarına 5449 sayılı Kanun'la verilen görevler arasında kalkınma faaliyetleri ve projelerinin desteklenmesinin yanı sıra, *“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”* (5449 sayılı kanun, madde 5 b bendi) görevi yer almaktadır.

Aynı maddenin devam eden c, d ve e bentlerinde de aşağıdaki görevler verilmiştir:

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.

Görüldüğü üzere, bölgede sektörler arası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek Kalkınma Ajanslarının görev ve yetkileri arasındadır.

Bölge planlamasına esas alınan bölgeler, TÜİK'in Düzey 2 sınıflandırmasıdır. Türkiye'de 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlaması yapılmıştır. Bu kapsamda 81 il Düzey 3, 26 bölge Düzey 2 ve 12 bölge Düzey 1 olarak sınıflandırılmıştır. Bölgesel gelişmenin kurumsal aracı olarak görülen Kalkınma Ajansları da Düzey 2 bölgelerinin coğrafi sınırları esas alınarak oluşturulmuştur. Aynı şekilde bölge planlarının da Düzey 2 bölgeleri için yapılması ile birlikte, bu bölgeler aynı zamanda plan bölgesi hüviyetine de kavuşmuştur.

Onuncu Kalkınma Planı döneminde; Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin yürürlüğe girmesi, düşük gelirli bölgelerde; ekonomik faaliyet kollarının çeşitlendirilmesi, KOBİ ve mikro işletmelerin geliştirilmesi, tarımsal verimliliğin artırılması, sınır bölgelerinin sınır ötesiyle sosyal ve ekonomik ilişkilerinin geliştirilmesi, yoğun göç alan şehirlerde sosyal uyumun güçlendirilmesi gibi stratejiler tespit edilmiştir.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin (BGUS), bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde öncelik ve hedefleri belirlemek, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasındaki uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturması öngörülmektedir.

2008 yılında hazırlanan GAP Eylem Planı vasıtasıyla bölgesinin sosyo-ekonomik gelişimine önemli katkılar sunan GAP Bölge Kalkınma İdaresi tecrübesinden de yararlanılarak, 2011 yılında 642 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur.

Bölge Kalkınma İdareleri, bölgelerin kalkınması yönünde kamu yatırımlarının koordinasyonunu sağlamak, ağırlığı kamu yatırım, proje ve faaliyetlerinde olmak üzere kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde eylem planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Eylem planlarının temelini oluşturan ana unsurlardan birisi de Bölge Planlarıdır. Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunda hazırlanan bölge planları, eylem planlarının sorun, durum tespitinde ve amaçların/stratejilerin belirlenmesinde olduğu gibi, geliştirilen eylemlerde de temel teşkil etmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları finansman desteği veren kurumlar konumunda olduğundan benzeri alanlarda destekleme yaptıkları görülmektedir. Ayrıca yalnızca desteklemeye ilişkin faaliyetler değil araştırma, planlama, projelendirme vb. işlerde de aynı risk bulunmaktadır.

DOKAP Eylem Planı (2014-2018)'nda "*Yeşil Yol güzergâhı üzerindeki turizm yatırımları desteklenecektir.*" eylemi yer almaktadır. Bu eylem kapsamında Yeşil Yol güzergâhı üzerindeki turizm yatırımları desteklenecektir.

2016 Yılı Yatırım Programında yer alan Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamalarından "*Yeşil Yol Güzergâhında Yapılacak Kültür-Turizm ve Altyapı Yatırımlarının*

Desteklenmesi Mali Destek Programı’na 6.900.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Proje kapsamında DOKAP Bölgesinde bulunan Kalkınma Ajansları (DOKA, OKA ve KUDAKA) ile DOKAP İdaresi arasında protokoller imzalanmıştır. DOKAP İdaresi tarafından 2016 yılı sonu itibariyle proje kapsamında kullanılmak üzere 6.900.000,00 TL ödenek Ajansların hesaplarına aktarılmıştır.

DOKAP İdaresinin 02.02.2017 tarihli ve E.79 sayılı yazısında proje kapsamında hazırlanan başvuru rehberi Kalkınma Bakanlığının uygun görüşüne sunulmuş olup 24.02.2017 tarih ve E.872 sayılı Kalkınma Bakanlığı yazısında Kalkınma Ajansları tarafından herhangi bir mali destek programı uygulamasının desteklenmeyeceği ve bu kapsamda *"Yeşil Yol Güzergahında Yapılacak Kültür-Turizm ve Altyapı Yatırımlarının Desteklenmesi Mali Destek Programı"*nın mezkur ajanslar aracılığıyla uygulanamayacağı belirtilmiştir.

Daha sonra, Proje kapsamında DOKAP İdaresi ile Kalkınma Ajansları tarafından Hibe Rehberi tekrar hazırlanmış, bu kez, Kalkınma Bakanlığı tarafından 14.12.2017 tarih ve E.5772 sayılı yazı ile uygun görülmüştür.

642 sayılı KHK’nın 2/e maddesinde DOKAP BKİB’nin görevleri arasında; *"Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek"* görevi bulunduğu halde, bu madde hükmü uygulanmamaktadır.

Bölge Kalkınma İdareleri ve Kalkınma Ajansları yöneticileri arasında yetki ve sorumlulukların sistematik ve yasal bir düzenlemeye dayanması kişilere bağlı bir durumun ortaya çıkmasının engellenmesi açısından önemlidir. Bölge Kalkınma İdareleri ve Kalkınma Ajanslarının çalışma programları ve bütçeleri arasında uyum, koordinasyon ve kaynakların daha doğru kullanılması sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; *"Bilindiği üzere 2005 yılı sonrası dönemde AB müzakere süreci ile birlikte bölgesel kalkınma çalışmalarında önemli kırılım noktaları yaşanmıştır. İstatistikleme sistemlerimizin Eurostat’a dahil olması ile birlikte 26 düzey 2 bölgesi belirlenmiş ve bu doğrultuda, 26 düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajansları teşkil ettirilmiştir. Bununla birlikte 2011 sonrası dönemde GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı’na ilave olarak 3 tane daha Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.*

Buradaki kritik unsur Kalkınma Ajanslarının bölge tanımlamaları ile Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının bölge tanımlamalarının ayrışım göstermesidir. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın bölge tanımlamasında 3 farklı Düzey 2 bölgesi yer almaktadır. (Samsun merkezli TR 83, Trabzon merkezli TR 90 ve Erzurum merkezli TR A1 – Bayburt ili nedeniyle-) Bu durum gerek Eylem Planının stratejik metninin hazırlanmasında ihtiyaç duyulan verilerin temininde (üretilen verilerin düzey 2 ölçeğinde olması) gerekse de ilerleme raporlarının oluşturulmasında verilerin birleştirilmesinde büyük güçlükler doğurmaktadır. Bu durum Kalkınma Ajanslarının hazırlamış oldukları Bölgesel Gelişme Planlarının DOKAP Eylem Planında ayrı ayrı işlenmesine neden olmuştur. DOKAP Eylem Planı'nın mantıksal dayanağını oluşturan Bölgesel Gelişme Planlarının bu şekilde ayrı ayrı ele alınması kimi durumların Eylem Planında istenildiği şekliyle karşılık bulmasında sorunlar doğurabilme ihtimalini de beraberinde getirmektedir.

Planların uygulama dönemlerinde Kalkınma Ajansları ile iletişim düzeyi artırılmış, gerek DOKAP Eylem Planı kapsamında Ajansların sorumlu oldukları eylemler kapsamında yaptığı çalışmalar gerekse de Başkanlığımız sorumluluğunda yer alan eylemler için geliştireceğimiz projelerde ne gibi ortaklıkların kurulabileceği hususunda belirli aralıklarla toplantılar düzenlenmektedir. Bununla birlikte Bulgu kapsamında da bahsedildiği üzere “Yeşil Yol Güzergahında Yapılacak Kültür-Turizm ve Altyapı Yatırımlarının Desteklenmesi Mali Destek Programı” kapsamında 642 sayılı KHK'nın ön gördüğü işbirliği ortamı tesis edilmiş durumdadır.

Bulgu kapsamında Ajanslar ve Başkanlığımızın aynı nitelikte finans sağlayan kuruluşlar olduğu belirtilmiştir. Kalkınma Ajansları daha küçük ölçekte, özel sektör ve kamu kurumlarına hibe desteğinde bulunabilirlerken Başkanlığımız ise mevzuat gereği sadece büyük ölçekli kamu yatırımlarına (kamu kurum ve kuruluşlarına) finans sağlayabilmektedir. Bulgu maddesinde de belirtildiği üzere kimi konu alanlarında bir takım benzerlikler oluşabilmekle beraber bu durum yasal dayanakla oluşturulacak çözüm yöntemleriyle açıklığa kavuşacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresince de kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları arasındaki yetki ve sorumluluğun, mevzuatta açık bir şekilde düzenlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

7. EKLER**EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

BİLANÇO			
Kurum Kodu : 40.56 Adı : DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI			
Yıl : 2017			
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2017		N Yılı 2017	
1 DÖNEN VARLIKLAR	1.843.995,87	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	521.312,13
10 Hazır Değerler	1.770.481,50	32 Faaliyet Borçları	0,00
14 Diğer Alacaklar	2.457,91	33 Emanet Yabancı Kaynaklar	403.737,67
16 Ön Ödemeler	71.056,46	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler	117.574,46
		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	435.578,34
		47 Borç ve Gider Karşılıkları	435.578,34
2 DURAN VARLIKLAR	108.674,50	5 ÖZKAYNAKLAR	995.779,90
		50 Net Değer	273.544,18
25 Maddi Duran Varlıklar	108.674,50	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	3.365.337,91
		58 Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-3.857.783,55
26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar	0,00	59 Dönem Faaliyet Sonuçları	1.214.681,36
AKTİF TOPLAMI	1.952.670,37	PASİF TOPLAMI	1.952.670,37

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu:40.56 Adı: DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI Yıl:2017

Ekonomik Kodlar	Giderin Türü	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	Gelirin Türü	Cari Yıl (N)
630	GİDERLER HESABI	131.756.471,72	600	GELİRLER HESABI	132.971.153,08
630 01	Personel Giderleri	1.578.227,12	600 03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.510,00
630 02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	211.874,98	600 04	Alınan Bağışlar ve Yardımlar	132.085.000,00
630 03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.282.121,13	600 05	Diğer Gelirler	883.643,08
630 05	Cari Transferler	19.992,86			
630 07	Sermaye Transferleri	120.551.238,83			
630 12	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	83.627,61			
630 13	Amortisman Giderleri	147.331,21			
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	104.605,46			
630 15	Karşılık Giderleri	200.046,84			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	4.577.405,68			
GİDERLER TOPLAMI		131.756.471,72	GELİR TOPLAMI		132.971.153,08
Giderler Toplamı (A)		131.756.471,72	Net Gelir (D= B- C)		132.971.153,08
Gelirler Toplamı (B)		132.971.153,08			
İndirim, İade, İskonto Toplamı (C)		0,00	Faaliyet Sonucu (D – A)		1.214.681,36

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2017 YILI

**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU**



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	79
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	80
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	80
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	80
5. GENEL DEĞERLENDİRME	81
6. DENETİM BULGULARI.....	82

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ölçülemeyen Hedef	84
Tablo 2: Ölçülemeyen Performans Göstergesi.....	84
Tablo 3: Değiştirilen Göstergeler	85
Tablo 4: Geçerlilik/İkna Edici Bulunmayan Sapma Nedenleri.....	87
Tablo 5: Veri Kayıt Sistemi	89

1. ÖZET

Bu rapor, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36'ncı maddesi uyarınca, Sayıştay “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2017- 2021 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2017-2021 Stratejik Planı'nın, “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunda” yer alan tüm başlıkları kapsadığı ve genel olarak kılavuzda belirtilen hususlara dikkat edildiği, 2017 Yılı Performans Programı ve 2017 Yılı İdare Faaliyet Raporunun mevzuatta belirtilen şekle genel itibariyle uygun olduğu ve yasal süreleri içerisinde hazırlanıp yayımlandığı görülmüştür.

Stratejik Plan'daki amaç ve hedeflerin genel olarak ölçülebilir ve ilgili olduğu; ancak iyi tanımlanmamış ve ölçülemeyen hedef ve göstergelerin de bulunduğu değerlendirilmiştir. Stratejik Planı'nda ve Performans Programı'nda yer alan aynı stratejik hedefe ilişkin göstergelerin sayısal değerlerinin değişik olması nedeniyle tutarsızlıkların olduğu tespit edilmiştir. Faaliyet Raporu'nda yer verilen bazı sapma nedenleri ise geçerli/ikna edici nitelikte bulunmamıştır. Ayrıca, veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

Stratejik Planının, Performans Programının ve Faaliyet Raporunun mevcudiyet, zamanlilik kriterlerini karşıladığı, ancak sunum kriterini kısmen karşıladığı belirlenmiştir.

2017-2021 Stratejik Planı ve 2017 Yılı Performans Programı, performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden *ilgililik, ölçülebilirlik ve iyi tanımlanma* açısından

değerlendirilmiş; Faaliyet Raporu ise performans bilgisinin içeriğine yönelik kriterlerden *tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik* açısından incelenmiş ve bu incelemelerin sonucunda, bulgularda belirtilen hususlar haricinde kriterlere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları

hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının yayımladığı 2017-2021 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2017-2021 Stratejik Planı, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı Faaliyet Raporu ile performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemleri incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 7 amaç, bu amaçların altında 23 hedef ve bu hedeflere yönelik 50 performans göstergesi belirlemiştir. Kurum stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir.

Stratejik Planı'nda yer alan hedeflerin ve performans göstergelerinin "*ilgililik*" ve "*ölçülebilirlik*" kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda; Plan'da yer alan "*Kurumsal iş süreçlerinin daha etkin ve verimli yapıya kavuşturulması için çalışmalar yürütülecektir*" hedefinin ölçülemez olduğu görülmüştür. Stratejik Plan'daki hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının kontrolünün yapılması ve performansın değerlendirilebilmesi için hedeflerin anlaşılır olması ve nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesi gerekir.

Faaliyet Raporu üzerinde yapılan incelemede; performans hedef ve göstergeleri ile bunlara ilişkin gerçekleşme değerlerinin faaliyet raporu ve performans programına genel olarak tutarlı bir şekilde yansıtılmakla birlikte, Stratejik Plan ile Performans Programı arasında bazı

tutarsız göstergelere yer verildiği görülmüştür. Performans yönetimine ilişkin plan, program ve raporlarda, amaç, hedef ve göstergelerin tutarlı olarak yer alması gerekmektedir.

Faaliyet Raporu'nda yer verilen bazı sapma nedenlerinin geçerli/ikna edici nitelikte bulunmadığı görülmüştür. Hedeflerin gerçekleşmesinde sapma olması durumunda kurum, sapma nedenini gerekçelerle açıklamalıdır.

Performans bilgisinin üretilmesi ve izlenmesini sağlayacak veri kayıt sisteminin uygulamaya geçmediği görülmüştür. İdare tarafından sağlıklı bir şekilde performans bilgisi üretilebilmesine yönelik olarak bir veri kayıt sistemi kurulması gerektiği değerlendirilmektedir

Sonuç olarak; mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunda yer alan bilgilerin açık, anlaşılır, detaylı ve yeterli olması gerekir.

Bu çerçevede, hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun birbirine tutarlılığının tam olarak sağlanması; performans hedef ve göstergelerinin iyi tanımlanması ve ölçülebilir olması; gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarının tümünün ölçülmesi ve rapor edilmesi kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilebilmesi için veri kayıt sistemi performans bilgisinin üretilmesi ve izlenmesini sağlayacak şekilde olmalıdır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

BULGU 1: Stratejik Plan'da ölçülemez bir hedefe ve performans göstergesine yer verilmesi

2017-2021 Stratejik Planı'nda yer alan hedeflerin ve performans göstergelerinin "ilgililik" ve "ölçülebilirlik" kriteri açısından değerlendirilmesi sonucunda; Plan'da yer alan "Kurumsal iş süreçlerinin daha etkin ve verimli yapıya kavuşturulması için çalışmalar yürütülecektir" hedefinin ölçülemez olduğu görülmüştür.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, hedefleri amaçların gerçekleştirilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar olarak tanımlamıştır. Yine aynı

Kılavuzda, hedeflerin ölçülebilir olarak açıkça ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesinin gerekli olduğu belirtilmiştir. Belirlenen performans göstergesi esasında hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde, hedefin ölçülmesini sağlamaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2006 yılında yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzununun 34'üncü sayfasında;

“E – HEDEFLER

Hedefler, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedeflerin miktar, maliyet, kalite ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme göre, hedeflerin nitelik ve nicelik cinsinden ifade edilmesi gerekmektedir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 17'nci maddesinde: *“Performans göstergeleri stratejik planlarda yer alır. Performans göstergelerinin tespitine ve değerlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar Müsteşarlık ile Maliye Bakanlığı tarafından birlikte belirlenir. Kamu idareleri, performans göstergelerini bu usul ve esaslar çerçevesinde oluşturur.”* denilmektedir.

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzuna göre; *“Performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.”* Bu itibarla stratejik planda yer alan göstergelerin bir sayısal değere karşılık gelecek şekilde miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden belirtilmesi böylelikle ölçüm yapmaya elverişli olması gerekir.

Bu itibarla, *ölçülebilirliğin* sağlanması bakımından stratejik planda, gerçekleşen sonuçların, önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılan miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilen performans göstergelerine yer verilmelidir.

Tablo 1: Ölçülemeyen Hedef

“Hedef 7.5: Kurumsal iş süreçlerinin daha etkin ve verimli yapıya kavuşturulması için çalışmalar yürütülecektir”

Tablo 2: Ölçülemeyen Performans Göstergesi

Performans Göstergesi:	2017	2018	2019	2020	2021
P.G.7.5.1: Tamamlanma yılı	-	✓			

Kamu idaresi cevabında; “Söz konusu hedef kapsamında kurumsal kapasitenin artırılmasına yönelik bir projenin yürütülmesi öngörülmüştür. Bu nedenle de performans göstergesi olarak tamamlanma yılı tespit edilmiş ve bunun 2018 yılı olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, söz konusu hedefin ölçülebilir bir performans göstergesi kapsamında ortaya konulduğu düşünülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi tarafından, Stratejik Plan’da yer alan “kurumsal iş süreçlerinin daha etkin ve verimli yapıya kavuşturulması için çalışmalar yürütülecektir” hedefi için çalışmaların bir proje olarak yürütülmesinin öngörüldüğü; tamamlanma yılının ise ölçülebilir bir performans göstergesi olduğu ifade edilmiştir.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu hükümleri gereği stratejik planda, ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilen performans göstergelerine yer verilmelidir. Performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya konulmasında kullanılır.

Oysa Stratejik Planda, “Kurumsal iş süreçlerinin daha etkin ve verimli yapıya kavuşturulması için çalışmalar yürütülecektir” hedefi ve tamamlanma yılı olarak ifade edilen performans göstergesi ölçülebilir değildir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 2: Performans Programı ile Stratejik Plan Arasında Tutarsızlık Bulunması

2017-2021 Stratejik Planı'nda yer alan hedeflere ait bazı göstergelerin 2017 Yılı Performans Programı'nda değiştirildiği görülmüştür.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "Performans Programı" başlıklı 16'ncı maddesinde: "*Performans programları, stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturur. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulacaktır. Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır.*" ifadesine yer verilmiştir.

Performans Programı-Stratejik Plan arasında sözü edilen bu organik bağ nedeniyle; amaç, hedef ve göstergelerin tutarlı olarak söz konusu belgelerde yer alması gerekmektedir. İzlenebilirlik ve tutarlılık adına performans yönetimine ilişkin bu dokümanlar arasındaki bağlantı korunmalıdır. Oysa İdare'nin Stratejik Planı'nda ve Performans Programı'nda yer alan aynı stratejik hedefe ilişkin göstergelerin sayısal değerleri değiştirilmiştir.

Tablo 3: Değiştirilen Göstergeler

Performans göstergesi	İlgili olduğu hedef	Stratejik Plandaki sayısal değer (2017 için)	Performans Programındaki sayısal değer
İnşası tamamlanan sulama hattının uzunluğu (m/yıl)	Stratejik Hedef 3.5	35.000	20.000
Sulama hizmeti sağlanan tarım arazisi alanı (dekar/yıl)	Stratejik Hedef 3.5	8.000	6.000

Kamu idaresi cevabında; "*Bahse konu dokümanların incelenmesinden 2018 yılı Stratejik Plan hedefinin sehven Performans Programında 2017 yılı hedefi olarak belirtildiği anlaşılmıştır.*" denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, 2018 yılı Stratejik Plan hedefinin Performans Programında sehven 2017 yılı hedefi olarak belirtildiği açıklanmıştır.

Aynı stratejik hedefe ilişkin göstergelerin sayısal değerlerinin Stratejik Plan ile Performans Programı'nda farklı olduğu görülmektedir. Amaç, hedef ve göstergelerin Stratejik Plan ve Performans Programında tutarlı olarak yer alması gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 3: Faaliyet Raporunun Geçerlilik/İkna Edicilik Kriteri Açısından Değerlendirilmesi

Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2017 Yılı Faaliyet Raporu'nda yer alan hedef ve göstergelerin “geçerlilik/ikna edicilik” kriteri açısından yapılan değerlendirmesi sonucunda; 2017 yılı Performans Programı'nda “ilgili” ve “ölçülebilir” olarak değerlendirilen 19 adet hedefe ait 43 adet gösterge incelendiğinde, bunların 26 adedinde yıl sonu gerçekleştirmelerinin hedeflenen seviyede olduğu yani yaklaşık %60'ı için hedeflenen sayısal değerlere ulaşıldığı; 17 adet göstergede yani %40'ı için hedeflenen değerlere ulaşılmadığı görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18'inci maddesinin (2) numaralı bendinde; Birim ve idare faaliyet raporlarının “Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler” bölümünde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verileceği ifade olunmuştur. İlgili maddede aynen: “Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.” ifadesi yer almaktadır.

Bu itibarla hedef gerçekleştirmelerinde sapmalar olması durumunda kurum, sapma nedenlerine yer vermeli; ve bu nedenler mantıklı ve inandırıcı gerekçelerle açıklamalıdır. Ancak Faaliyet Raporu'nda yer verilen bazı sapma nedenlerinin geçerli/ikna edici nitelikte bulunmadığı görülmüştür. Kurumca açıklanan sapma nedenlerinin geçerlilik/ikna edicilik kriterine göre değerlendirilmesine ilişkin tablo aşağıda yer almaktadır:

Tablo 4: Geçerlilik/İkna Edici Bulunmayan Sapma Nedenleri

İlgili Hedef	Performans Göstergesi	2017 Yılı Hedeflenen	Gerçekleşme	Sapmaya Yönelik Açıklama
S.H.3.1 P.G.3.1.3	Organik tarım eğitimlerinden yararlanan üretici sayısı	200	537	Açıklama bulunmamaktadır.
S.H.3.1 P.G.3.1.4	Bakanlığın eğitim verdiği çiftçilerden organik tarıma yeni başlayan kişi sayısı (kümülatif)	50	450	Açıklama bulunmamaktadır.
S.H.3.1 P.G.3.1.6	Toplam organik yarka üretimi (kümülatif)	10.000	0	Proje için ihale ve inşaat çalışmaları devam etmektedir.
Denetim Kanaati	Açıklamada, ihale ve inşaat çalışmalarının neden tamamlanamadığı belirtilmemiştir. Bu nedenle geçerli değildir.			
S.H.3.2 P.G.3.2.1	(Farklı üretim koşullarına uygun fındık çeşitleri için) Kurulacak deneme bahçesi sayısı	43	33	Projede çalışmalar devam etmekte olup, deneme alanlarının tespiti sürmektedir.
S.H.3.2 P.G.3.2.2	Kurulacak deneme bahçelerinin toplam alanı (kümülatif dekar)	310	266	
Denetim Kanaati	Açıklamada, deneme alanlarının tespitinin neden tamamlanamadığı belirtilmemiştir. Bu nedenle geçerli değildir.			
S.H. 3.3	Kurulan soğuk hava deposu kapasitesi (kümülatif ton)	810	5.500	İnşaat aşamasında
Denetim Kanaati	Açıklamada, mevcut durumun tespiti yapılmıştır. Ayrıca, planlamadaki zayıflığa işaret etmektedir. Bu nedenle geçerli değildir.			
S.H.3.6 P.G.3.6.2	Tıbbi ve aromatik bitkiler Eğitim verilen çiftçi sayısı	400	553	Açıklama bulunmamaktadır.

Denetim Kanaati	Gerçekleşmeye ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Anılan mevzuat gereği sapmaya ilişkin nedenlerin Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.			
S.H.4.2 P.G.4.2.1	Tespit edilen alternatif katı atık bertaraf yeri sayısı (adet/yıl)	2	5	
S.H.4.2 P.G.4.2.2	Tespit edilen uygun nitelikli depolama alanı sayısı (adet/yıl)	16	42	Açıklama bulunmamaktadır.
Denetim Kanaati	Gerçekleşmeye ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Ayrıca, planlamadaki zayıflığa işaret etmektedir. Anılan mevzuat gereği sapmaya ilişkin nedenlerin Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.			
S.H.7.4 P.G.7.4.3	Toplam eğitim gün sayısı (kişi*gün/yıl)	250	425	Açıklama bulunmamaktadır.
Denetim Kanaati	Gerçekleşmeye ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır. Ayrıca, planlamadaki zayıflığa işaret etmektedir. Anılan mevzuat gereği sapmaya ilişkin nedenlerin Faaliyet Raporunda açıklanması gerekmektedir.			

Kamu idaresi cevabında; “Kullanılan verilerin tamamı ilgili birimlerin sorumluluğunda, yılı içerisinde gerçekleşen gerçek veriler üzerine inşa edilmiştir. Bu nedenle DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Faaliyet Raporunun geçerlilik ve ikna edicilik kriterlerinin sağlandığı mütalaa edilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında, Faaliyet Raporu’nun geçerlilik ve ikna edicilik kriterlerinin sağlandığı iddia edilmiştir. Bulgumuzda ayrıntıları gösterildiği üzere, gerekli açıklamaların yapılmaması nedeniyle Faaliyet Raporu’ndaki bazı sapma nedenleri geçerli/ikna edici nitelikte değildir.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi Ve Değerlendirilmesi

BULGU 4: “Eylem Planı e-izleme Sisteminin kurulumuna yönelik çalışmalar gerçekleştirilecektir” hedefine ait “Proje tamamlama oranı (kümülatif, %)” göstergesine ilişkin veri kayıt sisteminin değerlendirilmesi

Aşağıda yer alan hedef ve göstergeye ilişkin gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına *uygun olmadığı* sonucuna varılmıştır.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre hedeflerin, ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı olması, girdi odaklı olmaması ve faaliyetlere atıf yapmaması gerekir.

Performans hedefi ve göstergesi birlikte düşünüldüğünde, belirlenen performans hedefinin çıktı/sonuç odaklı bir hedef olmaktan ziyade girdi odaklı bir hedef olduğu düşünülmektedir.

Tablo 5: Veri Kayıt Sistemi

Performans Hedefi	Performans Göstergesi
Hedef: Eylem Planı e-izleme Sisteminin kurulumuna yönelik çalışmalar gerçekleştirilecektir.	Proje tamamlama oranı (kümülatif, %)

2017 Yılı Faaliyet Raporu’nda, DOKAP Eylem Planı e- İzleme Sistemi Projesinin 2014 yılında DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca hazırlanmasına rağmen, diğer Eylem Planlarının da birlikte değerlendirilmesi amacıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından geçici olarak durdurulduğu ifade edilmiştir.

2015 yılında, Eylem Planı e-İzleme ve Değerlendirme Sistemi için performans kriterlerinin belirlenmesi, eylem planlarının sayısal verilere göre değerlendirilebilmesi amacıyla eylemlere ölçülebilir performans göstergelerinin konulması ile kurumlardan istenilecek verilerin hangi biçimde olacağı çalışmaları yapılmıştır.

2016 yılında, oluşturulan sistemin uygulamaya geçilmesi amacıyla Kalkınma

Bakanlığının onayına sunulduğu anlaşılmaktadır. Kalkınma Bakanlığı ve Bölge Kalkınma İdarelerince yazılım çalışmaları 2017 yılında tamamlanmıştır. Ancak, bu projenin Kalkınma Bakanlığı tarafından uygulama aşamasına geçirilmesine karar verilmiştir. Kabul edilen e-İzleme Sisteminin deneme sürecinde olduğu açıklanmıştır. Eylem Planları İzleme ve Değerlendirme Sistemleri kısa adıyla EPİS'in 2018 yılında, Eylem Planlarından sorumlu olan kurum ve kuruluşların kullanımına açılması hedeflenmiştir.

Eylem Planı e- İzleme Sistemi henüz kullanıma açılmadığından veri kayıt sistemi manuel olarak izlenmektedir. Dolayısıyla performans bilgisinin üretilmesi ve izlenmesini sağlayacak elektronik ortamda veri kayıt sisteminin kullanılmadığı görülmüştür.

2017 yılına ilişkin olarak, özellikle diğer kurumlardan yazılı formlara dayalı veri akışı olsa da sağlıklı bir veri akışından söz edilemez. Bu nedenle sistem, verilerin güvenilirliği bakımından yüksek risk ihtiva etmektedir. Bu riskler için tasarlanmış bir kontrol mekanizması da bulunmamaktadır. Zira hâlihazırdaki veri akışı, hedefteki gerçekleşmenin tamamını ölçmeye hizmet edememektedir.

Tüm bu nedenlerle; söz konusu veri kayıt sisteminin, hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına *uygun olmadığı* sonucuna varılmıştır.

Kamu idaresi cevabında; özetle,

“Kalkınma Bakanlığı ile yapılan görüşmeler neticesinde Eylem Planları İzleme ve Değerlendirme Sistemleri kısa adıyla EPİS'in 2018 yılı içerisinde Eylem Planlarında sorumlu olan tüm kurum ve kuruluşların kullanımına açılması hedeflenmektedir.

Bu bağlamda söz konusu proje kapsamında gerçekleşme % 100 olarak ifade edilebilir.” denilmektedir.

Sonuç olarak *“Eylem Planı e-izleme Sisteminin kurulumuna yönelik çalışmalar gerçekleştirilecektir”* hedefine ait *“Proje tamamlama oranı (kümülatif, %)”* göstergesine ilişkin gerçekleşmeyi ölçen ve buna ilişkin performans bilgisi üreten veri kayıt sisteminin hedef ve gösterge açısından performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

Performans Programı Hazırlama Rehberine göre hedeflerin, ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifade edilmesi

gerektiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla hedeflerin çıktı ve sonuç odaklı olması, girdi odaklı olmaması ve faaliyetlere atıf yapmaması gerekir.