



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
2015 YILI**

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

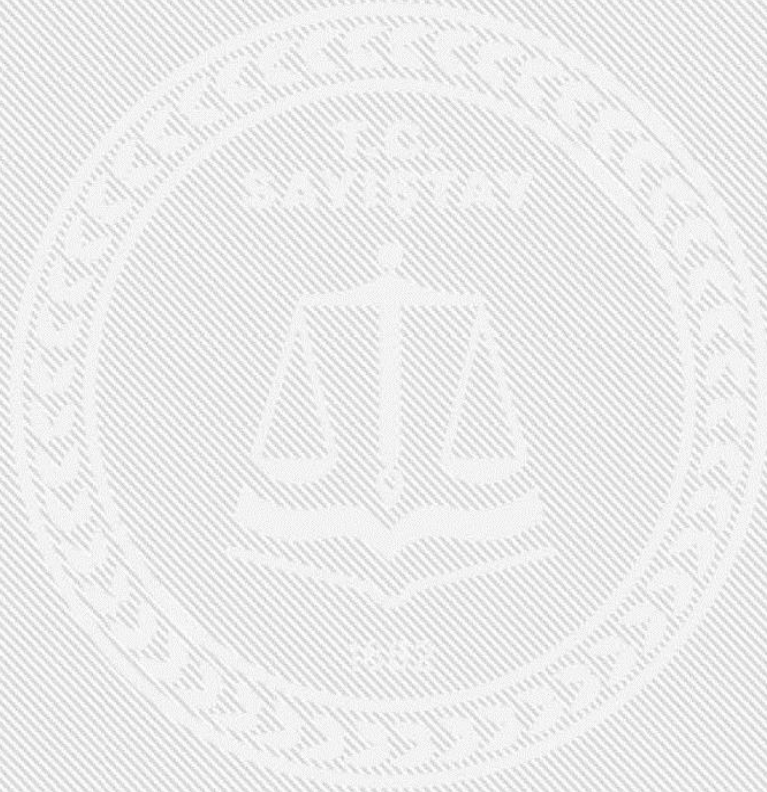
İÇERİK

DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	33

**DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2015 YILI

DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	6
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	8
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	8
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	10
7.	EKLER.....	29

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli II sayılı cetvelde "Özel Bütçeli Diğer İdareler" arasında sayılan, Kalkınma Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli bir idaredir.

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebe işlemlerini gerçekleştirmektedir. Her türlü bütçe giderleri ödemeleri Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) üzerinden yapılmakta, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Say2000İ kayıt sistemi kullanılarak muhasebeleştirilmektedir.

Kurumun 2015 yılı bütçe yapısı aşağıda gösterilmiştir:

Bütçe Tertibi Adı	Toplam Ödenek (TL)	Harcama (TL)
Personel Giderleri	1.392.000,00	1.299.158,75
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	206.000,00	170.155,77
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.871.621,00	2.447.763,09
Cari Transferler	25.000,00	15.433,36
Sermaye Giderleri	19.600.000,00	9.182.845,14
Sermaye Transferleri	153.880.000,00	147.301.730,98
TOPLAM	179.974.621,00	160.417.087,09

Kurumun Gelirleri:

Gelirin Türü	Tutarı (TL)
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	165,00
Alınan Bağış ve Yardımlar	153.549.118,00
Diğer Gelirler	1.669.506,59
Toplam	155.218.789,59

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı gelir bütçesi, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin transfer tertibine konulan ödenekten oluşmaktadır.

Yukarıda tabloda görüldüğü üzere, Kuruma 2015 yılında tahsis edilen ödenek 179.974.621 TL'dir. Bütçeye personel giderleri tertibinden 1.392.000 TL ödenek konmuşken, 1.299.159 TL'si harcanmış; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri tertibinden

206.000 TL ödenek konmuşken, 170.156 TL'si harcanmış; Mal ve Hizmet Alım Giderleri tertibinden 4.871.621 TL ödenek konmuşken, 2.447.763 TL'si harcanmış; Cari Transferler tertibinden 25.000 TL ödenek konmuşken, 15.433 TL'si harcanmış; Sermaye Giderleri tertibinden 19.600.000 TL ödenek konmuşken, 9.182.845 TL'si harcanmış; Sermaye Transferleri tertibinden 153.880.000 TL ödenek konmuşken, 147.301.731 TL'si harcanmıştır.

Kurum bütçesi analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılmıştır. Kurumun kendi saymanlığı vardır. Saymanlığın kod numarası 28802'dir. Kurum yeni kurulan bir teşkilat olduğu için tek bir harcama birimi ve harcama yetkilisi bulunmaktadır. Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı say2000i sistemine dâhildir.

Kurumda Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine uygun taşınır kayıt sistemi kurulmuş olup taşınır kayıtları muhasebe hesap planına paralel olarak gruplandırılıp kodlanarak Taşınır Kayıt Sisteminden takip edilmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile usul ve esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Geçici ve kesin mizan,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kâğıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürünün

belirlenmesine esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

DAP Tarafından, Kuruluş Kanununda (KHK) Bulunmamasına Rağmen, Araştırma ve Etüt Projeleri Dışında Doğrudan Yatırım Projeleri Uygulamalarında Bulunması;

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının yatırım proje uygulamaları yapacağına ilişkin mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır. 642 sayılı KHK gereğince Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının görev ve sorumluluğu, esas olarak, eylem planı hazırlama ile bu eylem planını bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetleridir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde 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.

ç) Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek.

d) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi hâlinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre malî ve teknik destek sağlamak.

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

f) Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak.

g) Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usûl ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak.

ğ) Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.”

Ancak DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, DAP Eylem Planı (2014-2018) kapsamında bazı eylemlerde sorumlu kuruluş olarak tayin edildiği görülmektedir. Kuruluş kanununda yer alan “*Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak*” ibaresi sadece araştırma ve etüt projeleri gerçekleştirme konusunda yetki vermektedir. İdare, bölgede geliştirilmesi gereken alanları belirlemek üzere araştırma, etüt veya proje yapabilmekle birlikte, herhangi bir yatırım projesini bu madde hükmüne dayanarak yürütemeyecektir.

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 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetveli'nin 22'nci maddesi gereğince kullanılmaktadır.

2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun E Cetveli'nin 22'nci maddesinde;

“... *Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP BKİP) bütçelerinin 40.34.30.00-06.2.0.00-2-07.1, 40.34.33.00-06.2.0.00-2-07.1, 40.55.00.01-06.2.0.00-2-07.1, 40.54.00.01-06.2.0.00-2-07.1 ve 40.56.00.01-06.2.0.00-2-07.1 tertiplerinde yer alan ödenekler; Başkanlıkların 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 ile bölgelerin gelişme potansiyelini artırmaya ve kalkınmasına katkı sağlayacak araştırmalar ve etüd projeler için ilgisine göre il özel idarelerine, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına belediyelere, kalkınma ajanslarına, araştırma kuruluşlarına, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına Kalkınma Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde ilgili Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca kullanılır.*” hükmüne yer verilmiştir.

Görüldüğü gibi, Bütçe Kanununun 22'nci maddesinde DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına ait ödeneklerin il özel idarelerine, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, belediyelere, kalkınma ajanslarına, araştırma kuruluşlarına, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına sermaye transferleri tertibinden kullanılmasına ilişkin bir düzenleme yapılmıştır.

Nitekim sadece sermaye transferlerine ilişkin Usul ve Esaslar yürürlüğe konulmuştur.

8 Haziran 2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 642 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinin 1'inci fıkrasının (g) bendi ile 26 Aralık 2014 tarihli ve 6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetveli'nin 22'nci maddesine ve 17 Ekim 2014 tarihli ve 2014/6841 sayılı 2015 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı ve Eki "2015 Yılı Yatırım Programına" istinaden 2015 yılını kapsamak üzere Usul ve Esaslar hazırlanmıştır.

Usul ve Esasların amacı, Doğu Karadeniz Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, Sermaye Transferleri Tertibinde yer alan ödeneklerin ilgisine göre il özel idarelerine, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, belediye başkanlıklarına, kalkınma ajanslarına, araştırma kuruluşlarına, üniversitelere ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına kullandırılması ile bu faaliyetlerin izlenmesi ve denetimine ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Usul ve Esaslar, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, sorumlu olduğu bölgede uygulanacak eylem planları ve 2015 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 projelerin desteklenmesini kapsamaktadır.

Oysa DAP Eylem Planı içerisinde yer alan 129 adet ana eylem tedbirlerinin 47'sinin bizzat İdare tarafından hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Ancak DAP Eylem Planını hazırlayan DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının eylemlerde doğrudan sorumlu kuruluş olmasının yasal dayanağının bulunmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Yönetmelik gereğince Eylem Planlarının onay makamının Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu olduğu, tüm kurum ve kuruluşların Eylem Planı kapsamında görevlendirilebileceği; bu nedenle Eylem Planı kapsamında Başkanlığın sorumlu kuruluş olarak tayin edilmesinde herhangi bir yasal dayanak yoksunluğu bulunmadığı ifade edilmiştir.

Uygulamaların özellikle 642 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinin (ğ) bendindeki "Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak" hükmüne dayandığını belirtilmiştir. Başkanlığın yürüttüğü projelerin yılı yatırım programı ve Eylem Planı veya Kararnameden dayanak aldığı; Bakanlık oluruyla bu dayanağın güçlendirildiği ifade

edilmiştir. Ayrıca, DOKAP Eylem Planı içerisinde doğrudan yatırım unsuru gerektiren tüm eylem adımlarının ilgili kurum ve kuruluşların uhdesine tevdi edildiği açıklanmıştır.

Bulguda bahsedilen Arıcılığın Geliştirilmesi, Serbest Sistem Yumurta Tavukçuluğu, Tıbbi ve Aromatik Bitkiler vb. gibi tanıtıcı uygulamalar da içeren eğitim projelerinin; yatırım programı, Eylem planı ve Bakanlık onayına istinaden uygulandığı vurgulanmıştır.

Sonuç olarak; Kurum cevabında, 642 sayılı KHK uyarınca çıkarılan yönetmelik gereğince Eylem Planlarının onay makamının Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu olduğunu, tüm kurum ve kuruluşların Eylem Planları kapsamında görevlendirilebileceğini; bu nedenle DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Eylem Planı kapsamında sorumlu kuruluş olarak tayin edilmesinde herhangi bir yasal dayanak yoksunluğu bulunmadığını ileri sürmüştür. Kurumca doğrudan yürütülen projelerin 642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (ğ) bendi uyarınca Kalkınma Bakanlığının Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarına diğer görevlerden olduğu ifade edilmiştir.

Ancak, 642 sayılı KHK'da Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri sayılmak suretiyle açıklanırken, esas olarak, eylem planı hazırlama, uygulanmasını koordine etme ile bu eylem planını bütün olarak izleme, değerlendirme ve raporlama faaliyetlerinin üzerinde durulmuştur. Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının yapacağı ya da yaptıracağı projelere sadece söz konusu KHK'nın 2'nci maddesinin (f) ve (g) bendinde sınırlı olarak yer verilmiştir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (f) bendinde Başkanlıkların görevleri arasında, *“Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak”* sayılmıştır.

Aynı maddenin (g) bendinde ise, *“Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak”* denilmektedir.

Dolayısıyla, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları bölgede geliştirilmesi gereken alanları belirlemek üzere araştırma, etüt veya proje yapabilmekle birlikte, herhangi bir yatırım projesini bu madde hükmüne dayanarak yürütemeyecektir. Ayrıca, başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konularında olmak üzere yenilikçi destek programları uygulayabilmekle birlikte, diğer yatırım projelerini söz konusu madde hükmüne dayandıramayacaktır.

Diğer yandan, esasen yatırımları hazırlamak, koordine etmek ve izlemek üzere

kurulmuş olan Başkanlıkların yatırım projeleri uygulamasını Kalkınma Bakanlığının vereceği diğer görevler arasında değerlendirmek de mümkün değildir.

Muadil kurum olarak gösterilen GAP BKİ'nin kuruluşuna ilişkin kararnamenin 1'inci maddesinde, "...Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak,..." ibaresiyle, GAP BKİ'nin doğrudan uygulamalarda bulunabileceği açıkça ifade edilmiştir. Oysa DAP BKİ'nin kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenleyen kararnamede benzer bir hükmün yer almadığı görülmektedir.

Mevzuatta açık bir hüküm olmadığından, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının yatırım proje uygulamaları yapacağına ilişkin kurum açıklamaları da yeterli bulunmamıştır. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının araştırma ve etüt projeleri dışında yatırım projeleri ya da yatırım içeren eylemler gerçekleştirebilmesi için kanuni dayanağın bulunması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2:

DAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Kuruluşundaki Temel Amaç Olan Koordinasyon Sağlama Görevini, Mevcut Düzenlemelerin Yetersizliğinden Dolayı Gereği Gibi Yerine Getirilememesi

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

642 sayılı KHK'nın 2 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 kalkınmaya yönelik eylem planları hazırlamak ile bunların uygulanması amacıyla kurumlar arası koordinasyonu sağlamak olarak öne çıkmaktadır.

Bu kapsamda, DAP BKİ bölgede kalkınmaya yönelik eylem planları hazırlayarak, kamu sektörü yatırımlarını koordine etmek üzere çalışmalar yürütmektedir.

DAP Eylem Planında da öngörülen eylemlerin gerek programlama gerekse uygulama aşamalarında kurumlar arasında işbirliği ve uyumun gerçekleştirilmesinden DAP BKİ'nin sorumlu olduğu vurgulanmıştır.

2014-2018 yılları arasında 14 ilde uygulanması hedeflenen DAP Eylem Planı kapsamında: 5 ana eksen ve 129 eylem tasarlanmıştır. DAP Eylem Planı kapsamında 47 farklı kurum ve kuruluş sorumlu kuruluş olarak tayin edilmiştir.

DAP Eylem Planı'nın bütçesi 21 milyar 16 milyon TL'dir.

Tablo 1: DAP Eylem Planı Bütçesi (Milyon TL)

EKSENLER	2014	2015	2016	2017	2018	2014-2018
Gıda ve Tarım Sektörlerinde Verimlilik ve Katma Değerin Artırılması	547	624	715	763	805	3.454
Sanayi ve Hizmetler Sektörlerinin Güçlendirilmesi	79	91	104	111	117	502
Altyapı, Kentleşme ve Çevre Koruma	1.643	1.877	2.149	2.292	2.420	10.381
Beşeri-Sosyal Sermayenin ve Sosyal Altyapının Güçlendirilmesi	1.053	1.203	1.377	1.469	1.551	6.653
Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi	4	5	5	6	6	26
TOPLAM	3.326	3.800	4.350	4.641	4.899	21.016

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 Planında 2014 yılı kaynak tahsisatının 3.326 milyon TL, 2015 yılı kaynak tahsisatının 3.800 milyon TL olması öngörülmüştür. (Toplam: 7.126 milyon TL)

2014 yılı DAP Eylem Planı kapsamında toplam revize ödeneği: 5.368 milyon TL, harcama: 5.101 milyon TL olurken,

2015 yılı DAP Eylem Planı kapsamında toplam revize ödeneği: 5.624 milyon TL, harcama: 4.695 milyon TL olmuştur.

2014-2015 yılları toplam revize ödeneği: 10.992 milyon TL, harcama: 9.796 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

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 önü 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.

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, başta tarım ve hayvancılık olmak üzere çeşitli sektörlerdeki proje destekleri uygulamalarıyla bölge kalkınmasına hizmet etmeye çalışmaktadır. DAP Eylem Planı'nın başarısı, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım çalışmalarının yönlendirilmesine bağlıdır. Bu da etkin bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır. Fakat DAP 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; tarımsal sulama projelerinde, il özel idareleriyle

işbirliğinin; canlı hayvan pazarı ruhsat projelerinde Kalkınma Ajanslarıyla işbirliğinin yeterli olmadığı değerlendirilmektedir. Kurumlardan bilgi gelmemesi, verilerin güvenilir olmaması DAP 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 DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 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 DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile koordineli olarak belirlemeleri yatırım harcamalarında kaynak israfını önleyerek, yatırımların daha uygun alanlara yönlendirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının koordinasyon yetkisini kullanabilmesi, kalkınma projelerini yürütürken, 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 yasal düzenlemeler bu konudaki sorumluluğunu yerine getirebilmesi için yeterli değildir.

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

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda bahsi geçen koordinasyon görevinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılması doğrultusunda çalışmalar yürütülmektedir. Bunun yanında Başkanlığımızın personel sayısının artırılması da

etkin bir koordinasyon için önem arz etmektedir.” demektedir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının kuruluş amaçları doğrultusunda görevlerini daha etkin yürütebilmeleri için bu kuruluşların “koordinasyonu sağlama görevleri” konusundaki mevzuat ihtiyacının giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3:

2014-2018 DAP Eylem Planı’nda Yer Almadığı Halde Sınır İlçeleri Ekonomik Ve Sosyal Kalkınma Programı Projesinin Yürütülmesi

2015 yılında, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından “*DAP Bölgesi Sınır İlçeler Ekonomik ve Sosyal Programı (SESKAP)*” başlatılmıştır. Ancak sözkonusu proje 2014-2018 DAP Eylem Planı’nda yer almamaktadır.

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, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda, DAP 2014-2018 Eylem Planı hazırlanmış ve 30.12.2015 tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu’nda onaylanmıştır.

DAP Eylem Planı bölgenin kalkınmasını kapsamlı şekilde ele alarak, eksenler ve eylemler şeklinde yapılandırılmış ve bütçesi 21 milyar 16 milyon TL olarak öngörülmüştür. DAP Eylem Planı’nın 2015 yılı bütçesi toplam revize ödeneği, 5.624 milyon TL olmuştur.

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı eylem planları hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak üzere oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olduğundan hazırladığı Eylem Planı’na öncelikle kendisinin uyması gerekir. Oysa “DAP Bölgesi Sınır İlçeleri Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı”, 2014-2018 DAP Eylem Planı’nda bulunmamaktadır.

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DAP Eylem Planı kapsamında Başkanlığın sorumlu olduğu eylemlerin uygulanması amacıyla, ilgili yılın yatırım programına sunacağı projeleri kendisi belirlemektedir. 2015 yılı Yatırım Programı’nda, “DAP Bölgesi Sınır İlçeleri Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı”na Eylem Planı’nda yer almadığı halde yer verilmiştir.

2015-2017 Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'nde proje öncelikleri şu şekilde düzenlenmiştir:

“Sektörel, Bölgesel ve Proje Bazında Öncelikler

14. Bölgesel Öncelikler:

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 verilecektir.”

Oysa 2015 Yılı Yatırım Programının hazırlanmasında DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından 14'ncü maddeye uygun bir önceliklendirme yapılmadığı görülmektedir.

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 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun E Cetveli'nin 22'nci maddesi gereğince kullanılmaktadır.

Sermaye transferlerine ilişkin usul ve esaslar, 642 sayılı kuruluş kanunu uyarınca Kalkınma Bakanlığınca belirlenmektedir. Bu çerçevede, 2015 yılına ilişkin “Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar” 02.03.2015 tarihli ve 28 sayılı Olur ile yürürlüğe girmiştir.

Usul ve Esaslar, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, sorumlu olduğu bölgede uygulanacak eylem planları ve 2015 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.

“Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”a istinaden, 2015 yılında, “DAP Sınır İlçeleri Sosyal ve Ekonomik Kalkınma Programı” kapsamında yer alan projelerin; uygulanması, finanse edilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usuller ve esasları kapsamak üzere “DAP Bölgesi

Kalkınma İdaresi Tarafından Sağlanan Sermaye Transferine İlişkin Protokol”ları düzenlendiği görülmüştür. Oysa usul ve esasları belirleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına ait olduğundan, DAP 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 sözkonusu Usul ve Esaslar böyle bir yetki vermediğinden bu ifade hukuken geçersizdir.

2015 yılında uygulanan “*DAP Bölgesi Sınır İlçeler Ekonomik ve Sosyal Programı*” projeleri DAP Eylem Planı’nda yer olmadığından belediyelere ve kaymakamlıklara sermaye transferi yapılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle 2014-2018 DAP Eylem Planı’nın bölgesel gelişimi ve yeni koşulları dikkate alarak revize edilmesi önerilmektedir.

Tablo 2: SESKAP Projesi

Proje Adı:	Başlangıç Ödeneği:	Revize Ödeneği:	Harcama:
DAP Bölgesi Sınır İlçeleri Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı (DAP)	1.000.000,00 TL	13.000.000,00 TL	11.963.645,20 TL

Kamu idaresi cevabında; 2014-2018 DAP Eylem Planında revizyona ihtiyaç duyulduğu; ve sözkonusu planın revizyon gerçekleştirilebilecek dinamik bir doküman olduğu ifade edilmiştir.

Ayrıca, 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede, İdarelerin sadece eylem planlarını uygulamakla yükümlüğünü olduğunu, başka bir iş ve işlem yapamayacağını ifade eden herhangi bir hüküm bulunmadığı; İlgili Kanun Hükmünde Kararnamenin, İdarelerin görevlerini sayan 2’nci maddesinin (g) bendinde, “ Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak.” ile (ğ) bendinde “Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.” hükümlerinin yer aldığı belirtilmiştir.

DAP Bölgesi Sınır İlçeleri Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı projesinin 2014 yılı Kamu Yatırım Programında Kalkınma Bakanlığı tarafından tevdi edilerek, 2014 yılı

yatırım programında yer alan ve 4 yıl uygulama süreli bir proje (2014-2018) olduğu ve protokol imzalama yetkisinin, 2016 yılı sermaye transferi usul ve esaslarına derç edilmiş olup 2016 yılı projeleri için yürürlüğe konulduğu açıklanmıştır.

Sonuç olarak; 642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (a) bendi gereğince, Başkanlığın temel görevi; "eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek"tir. Bu çerçevede, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda, DAP 2014-2018 Eylem Planı hazırlanmış ve 30.12.2015 tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmıştır. DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı eylem planları hazırlamak ve uygulanmasını sağlamak üzere oluşturulmuş, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kurum olduğundan hazırladığı Eylem Planı'na öncelikle kendisinin uyması gerekir. Oysa "DAP Bölgesi Sınır İlçeleri Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Programı", 2014-2018 DAP Eylem Planı'nda bulunmamaktadır.

SESKAP Programının 2014 yılında Yatırım Programına alınmış olması yapılan uygulamayı geçerli hale getirmemektedir. 2015 yılı hesabı incelendiğinden bulguda 2015 yılına ait Yatırım Programına yer verilmiştir.

Ayrıca, "DAP Bölgesi Sınır İlçeler Ekonomik ve Sosyal Programı" projeleri DAP Eylem Planı'nda yer almadığından bu kapsamda sermaye transferi yapılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir.

2015 yılında, "DAP Sınır İlçeleri Sosyal ve Ekonomik Kalkınma Programı" kapsamında yer alan projelerin; uygulanması, finanse edilmesi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usuller ve esasları kapsamak üzere "DAP Bölgesi Kalkınma İdaresi Tarafından Sağlanan Sermaye Transferine İlişkin Protokol"ları düzenlendiği görülmüştür. Oysa usul ve esasları belirleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına ait olduğundan, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile ilgili kurum ve kuruluşların protokol yaparak usul ve esaslar belirleme yetkileri bulunmamaktadır. Düzenlenen Protokol'lerde, "iş bu Protokolün Bakanlığın belirlediği usul ve esaslara istinaden hazırlanmıştır" ifadelerine yer verilmişse de, kuruluş Kanunu ve söz konusu Usul ve Esaslar böyle bir yetki vermediğinden bu ifade hukuken geçersiz olduğu düşünülmektedir.

2015 yılında uygulanan "DAP Bölgesi Sınır İlçeler Ekonomik ve Sosyal Programı" projeleri DAP Eylem Planı'nda yer almadığından, belediyelere ve kaymakamlıklara sermaye transferi yapılmasının mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir. Bu nedenle 2014-2018

DAP Eylem Planı'nın bölgesel gelişimi ve yeni koşulları dikkate alarak revize edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4:

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, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DAP 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, DAP 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.

Yatırım ya da desteklerle ilgili araştırma, etüt ve fizibilite çalışmaları çok önemli olmasına rağmen ihmal edildiği görülmektedir.

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine

getirilebilmesine yönelik olarak; kurum ve kuruluşlardan temin edilecek veriler, kendi görev ve fonksiyonları sonucunda oluşturduğu istatistikler ve yapacağı araştırmaları sonucunda oluşan istatistikleri bir araya getirerek analizler yapmaya imkân verecek bir sistem oluşturması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kalkınma Bakanlığı ve DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı koordinasyonunda hazırlanan, 2014-2018 yılları arasını kapsayan DAP Eylem Planı, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmasının akabinde, uygulanmaya başlamıştır. DAP Eylem Planı'nda; 5 ana eksen ve 129 alt eylem tasarlanmış ve söz konusu eylemlerin uygulanması için 47 sorumlu kuruluş tayin edilmiştir.

Kurum ve kuruluş sayısının çok fazla olması ve faaliyet alanını genişliği göz önüne alındığında, DAP BKİ'nin her türlü veriye ulaşabilen bir yapıya sahip olması daha çok önem taşımaktadır. Eylem Planı'nda sorumlu ve işbirliği yapmak üzere belirlenen kurum ve kuruluşların DAP bölgesini ilgilendiren verilerinin bütünlük içerisinde temin edilmesi için Coğrafi Bilgi Sistemine dayanan İzleme Değerlendirme Bilgi Sistemi'nin oluşturulması gerekir.

Eylem Planı kapsamında yapılan yatırımların incelenerek değerlendirilmesiyle, gereken önlemlerin zamanında alınması projelerden beklenen sonuçların gerçekleşmesini sağlayacaktır.

Kamu idaresi cevabında; “Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın 2014K010110 numaralı “DOKAP Eylem Planı e-İzleme Sistemi” projesi çerçevesinde Bölge Kalkınma İdareleri Başkanlıklarının desteklemiş oldukları projelerin ve eylem planları gelişmelerinin elektronik bir yazılım üzerinden daha sistematik bir şekilde izlenebilmesine imkan sağlanmış olacaktır. Söz konusu sistem, DOKAP İdaresi tarafından pilot uygulamaları gerçekleştirildikten sonra Başkanlığımız ve diğer idarelerin de kullanımına sunulacaktır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği ve bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, izleme ve değerlendirme görevinin gereği gibi yürütülebilmesi için Eylem Planı kapsamında bulunan tüm kurum ve kuruluşlara ait verilerin teminindeki güçlüklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5:

DAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına Verilen Görevlerin, Hizmet Alımı İhalesi Kapsamında Çalıştırılan Personele Gördürülmesi

642 sayılı KHK ile bölgesinin kalkınmasını koordine etmek ve katkıda bulunmak üzere, (08.06.2011 tarihinden itibaren beş yıllık süre için) Kalkınma Bakanlığına bağlı ayrı tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuş olan Doğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının (DAP BKİ) 39 adet boş kadrosu olduğu halde, bu kadrolara naklen ve açıktan atama yapılması yerine, personel ve müşavir hizmeti alımı kapsamında personel çalıştırıldığı görülmüştür.

642 KHK'nin 4'üncü maddesinde; Başkanlıkların, bir Başkan, iki başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşacağı, bütün statüler itibarıyla çalıştırılabilecek toplam personel sayısının hiçbir surette yüzü geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Aynı KHK'nin istihdam şekillerini düzenleyen 5'inci maddesinde;

“(1) Başkanlıkların personeli 657 sayılı Kanuna tâbidir.

(3) Ayrıca, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı uzmanlar Başkanlıklarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilir.

(5) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde çalışanlar, belirtilen nitelikleri taşımak kaydıyla, Başkanlıklarda sözleşmeli olarak istihdam edilebilir....

(6) Ayrıca, beşinci fıkrada belirtilen kurumlarda görevli personel; aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî, sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başkanlıklarda görevlendirilebilir. ...” hükme bağlanmıştır.

Aynı KHK'nin 2'nci maddesinde, Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Yine aynı KHK'nin “Eylem planları” başlıklı 3'üncü maddesinde aynen:

“(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 Bakanlığına karşı sorumludur” denilmektedir.

Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli ve Van illerini kapsayan yetki ve etki alanında KHK'nin verdiği bu kapsamlı görevleri beş yıl süreyle ve en fazla yüz personelle yapacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca hazırlanması ve uygulanmasını sağlamakla sorumlu olduğu 2014-2018 DAP Eylem Planı, İdare'nin kuruluş kanununda öngörülen beş yıllık süresini (2011-2016) aşmaktadır.

2014-2018 yıllarını kapsayan DAP Eylem Planı'nda 21 milyar 16 milyon TL kaynak tahsisatı yapılması planlanmıştır.

14 ilde uygulanması hedeflenen DAP Eylem Planı ile:

- Gıda ve Tarım Sektörlerinde Verimlilik ve Katma Değerin Artırılması,
- Sanayi ve Hizmetler Sektörlerinin Güçlendirilmesi,
- Altyapı, Kentleşme ve Çevresel Koruma,
- Beşeri-Sosyal Sermayenin ve Sosyal Altyapının Güçlendirilmesi,
- Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi olmak üzere 5 ana eksen ve 129 eylem tasarlanmıştır.

Doğaldır ki, DAP Eylem Planının gereklerinin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan ve öngörülen elamanların, 642 KHK'nin 5'inci maddesinde düzenlenen istihdam şekline bağlı kalınarak, DAP BKİ'nin bünyesine asli ve sürekli olarak katılması gerekmektedir. Özellikle, Kurumda sektör uzmanlarının çalıştırılması önem arz etmektedir.

14.10.2014 tarihinde açık ihale usulü ile ihale edilen “9 Personel Hizmet Alımı” ile (asgari ücretin % 200 fazlası) 1 kişi; ve 13.11.2014 tarihinde açık ihale usulüyle ihale edilen “3 Müşavir Hizmet Alımı” (asgari ücretin %300 fazlası) ile 3 kişinin Kurumun görevlerinde çalıştırıldığı tespit edilmiştir.

Aşağıdaki tabloda, Başkanlığın kurulduğu tarihten itibaren (2011-2015 yıllarında) çalışanların sayısı gösterilmiştir. 2015 yılında, şoför ve temizlik görevlileri dışındaki kişiler, memurlar veya sözleşmeli personel tarafından yerine getirilmesi gereken görevler için, hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılmıştır.

Tablo 3: 2011-2015 Yıllarında Çalışan Personel Sayısı

YILLAR	Kadrolu Personel Sayısı	Sözleşmeli Uzman Personel	Geçici Görevli Personel	Kadrolu, Sözleşmeli ve Geçici Görevli Personel Sayısı	Hizmet Alımı Suretiyle Çalışan Personel
2011	-	-	-	-	-
2012	15	-	2	17	5
2013	26	-	3	29	14
2014	27	1	-	28	16
2015	31	4	1	36	16

Kanunla verilen kadro sayısı 70 adet olup, bunun 31 adedinin dolu, 39 adedinin boş olduğu görülmektedir.

Anayasasının 128'inci maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denilmekte olup, buna bağlı olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun İstihdam şekilleri başlıklı 4'üncü maddesinde de, kamu hizmetlerinin, memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle görüleceği hükme bağlanmıştır.

Mevcut istihdam şeklinin, başta Anayasa olmak üzere, 657 sayılı DMK ile 642 sayılı KHK hükümlerine uygun olmadığı ve mevcut uygulamanın bahsi geçen KHK'de sayılan görevler ile DAP Eylem Planı'nda öngörülen proje ve faaliyetlerin yürütülmesini güçleştireceği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, bulguda bahsi geçen hususlara katılmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kurum tarafından da kabul edildiği üzere, DAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına verilen görevlerin, hizmet alımı ihalesi kapsamında çalıştırılan personel eliyle yürütülmesi yerine, Kanunda (KHK) belirtilen şekilde istihdam edilen personel eliyle yürütülmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 6:

Doğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi (DAP BKİ) Başkanlığınca 5018 sayılı Kanuna Göre Hazırlanması Gereken Stratejik Plan Ve Performans Programlarının Hazırlanmamış Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9’uncu maddesinde;

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.....

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” hükme bağlanmıştır,

Belirtilen bu maddenin üçüncü ve sonuncu fıkralarında belirtilen “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” yıllar önce yürürlüğe girmiştir.

DAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kanuna ekli II- sayılı Özel Bütçeli İdareler Cetvelinin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler listesinin 39’uncu sırasında yer aldığından, Stratejik Planlamaya ilişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliğinin ikinci maddesinin ilk fıkrası ile stratejik plan; performans programları hakkında yönetmeliğin birinci maddesi uyarınca da yıllık performans programı düzenlemek zorunda olup, bugüne kadar bu hükümlerin gereğinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Bu itibarla, 5018 sayılı Kanunun gereklerinin yerine getirilmediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “Bulguda yer alan hususlara katılmakla birlikte, Başkanlığımızın stratejik planı ve performans programlarına ilişkin çalışmalar Mayıs 2015 tarihi itibariyle başlatılmış ve sürecin 2016 yılı ikinci yarısında tamamlanacağı öngörülmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi cevabında, Stratejik Plan ve Performans Programlarına ilişkin çalışmaların 2016 yılında tamamlanacağı bildirilmektedir. Kuruma ait 2015 yılı stratejik plan ile performans programı olmamasının 5018 sayılı Kanun ve diğer düzenlemelere aykırı olduğu ve aynı zamanda bu nedenle Kurumun 2015 yılı performans denetiminin de yapılamadığı değerlendirilmektedir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 40.54		Adı : DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI		Yıl : 2015			
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2015		PASİF HESAPLAR		N Yılı 2015	
1 DÖNEN VARLIKLAR		2.835.600,65		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		330.027,28	
10 HAZIR DEĞERLER		2.364.873,22		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		285.331,16	
102 BANKA HESABI		2.364.873,22		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		41.180,00	
12 FAALİYET ALACAKLARI		115.561,21		333 EMANETLER HESABI		244.151,16	
128 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		115.561,21		36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		44.696,12	
15 STOKLAR		46.983,00		380 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		38.532,53	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		46.983,00		381 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		6.163,59	
16 ÖN ÖDEMELER		308.183,22		5 ÖZ KAYNAKLAR		16.003.352,60	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		63.836,71		50 NET DEĞER		15.962,27	
165 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN AVANS VE KREDİLER HESABI		244.346,51		500 NET DEĞER HESABI		15.962,27	
2 DURAN VARLIKLAR		13.497.779,23		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		12.327.808,80	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		13.497.779,23		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		12.327.808,80	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		22.948,98		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		3.659.581,53	
254 TAŞITLAR HESABI		93.434,76		590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI		3.659.581,53	
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		481.437,89					
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-479.487,41					
258 YAPILMAKTA OLAN YATIRIMLAR HESABI		13.379.445,03					
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00					
260 HAKLAR HESABI		173.553,91					
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-173.553,91					
AKTİF TOPLAMI		16.333.379,88		PASİF TOPLAMI		16.333.379,88	

Bilanço Dipnotları :

906 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN KULLANILACAK ÖDENEKLER HESABI	244.346,51
907 MAHSUP DÖNEMİNE AKTARILAN ÖDENEKLER HESABI	244.346,51
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	76.810,00
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	76.810,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	1.500.000,00
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	1.500.000,00
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	6.711,02
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	6.711,02

TABLO 1.13- FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	
630				GİDERLER HESABI	151.840.036,09	600				GELİRLER HESABI	155.499.617,62	
630	01			Personel Giderleri	1.299.158,75	600	03			Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	165,00	
630	01	01		Memurlar	1.182.761,46	600	03	01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	165,00	
630	01	02		Sözleşmeli Personel	116.397,29	600	04			Alınan Bağışlar ve Yardımlar	153.558.506,48	
630	02			Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	170.155,77	600	04	02		Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve	153.549.118,00	
630	02	01		Memurlar	144.587,52	600	04	03		Diğer İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	9.388,48	
630	02	02		Sözleşmeli Personel	25.568,25	600	04	03		Diğer Gelirler	1.940.946,14	
630	03			Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2.463.534,09	600	05			Faiz Gelirleri	1.927.030,96	
630	03	02		Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	59.492,02	600	05	01		Diğer Çeşitli Gelirler	13.915,18	
630	03	03		Yolluklar	123.691,16	NET GELİR TOPLAMI :						155.499.617,62
630	03	04		Görev Giderleri	276.645,61							
630	03	05		Hizmet Alımları	1.955.342,15							
630	03	06		Temsil ve Tanıtma Giderleri	24.167,02							
630	03	07		Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	5.299,50							
630	03	08		Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	18.896,63							
630	05			Cari Transferler	15.433,36							
630	05	03		Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	15.433,36							
630	07			Sermaye Transferleri	147.301.730,98							
630	07	01		Yurtiçi Sermaye Transferleri	147.301.730,98							

Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630	13		Amortisman Giderleri	166,80
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	145.720,36
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	21.087,74
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	103.335,49
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	38.228,55
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	435,78
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf	167,11
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	5.338,72
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	2.724,11
630	14	07	Yiyecek	474,98
630	14	08	İçecek	780,00
630	14	10	Zirai Maddeler	2.124,00
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim	3.059,86
630	14	13	Yedek Parçalar	375,00
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	49.627,38
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	319.579,40
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	319.579,40
630	99		Diğer Giderler	300,15
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	300,15
			TOPLAM	151.840.036,09

GİDERLER TOPLAMI (A) 151.840.036,09

GELİRLER TOPLAMI (B) 155.499.617,62

NET GELİR (D= B- C)

155.499.617,62

FAALİYET SONUCU D - A

3.659.581,53

**DOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

2015 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	37
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	37
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	37
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	38
5. GENEL DEĞERLENDİRME	39
6. DENETİM BULGULARI.....	40

1. ÖZET

Bu rapor, Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının performans denetimi sonuçlarını 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. Bu itibarla, performans denetimi yapılabilmesi için başta stratejik plan olmak üzere kurumun amaç, hedef ve göstergelerinin yer aldığı performans bilgisi dokümanlarına ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu çerçevede yapılan incelemeler neticesinde, kurumun 2015 yılına ilişkin bir stratejik planının bulunmadığı; dolayısıyla performans programı ve performans bilgisine ilişkin dokümanların mevcut olmadığı anlaşıldığından, söz konusu yıl itibariyle kurumun performans denetimi yapılamamıştır.

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.

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2015 yılına ait Stratejik Planı ve Performans Programı bulunmadığından, 2015 yılı Faaliyet Raporu ise henüz yayımlanmadığından performans denetimi yapılamamıştır.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2015 yılına ilişkin bir stratejik planının bulunmadığı; dolayısıyla performans bilgisine ilişkin performans programının da mevcut olmadığı görülmüştür. 2015 yılı idare faaliyet raporu ise henüz yayımlanmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “*Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme*” başlıklı 9’uncu maddesinde aynen:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir. Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir” denilmektedir.

Aynı kanunun “Faaliyet Raporları” başlıklı 41’inci maddesinde ise “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.” denilmektedir.

Kanunun 9’uncu maddesi gereğince çıkarılan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26.05.2006 tarihinde; “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ise 05.07. 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bu itibarla, Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 5018 sayılı Kanuna ekli II- sayılı Özel Bütçeli İdareler Cetvelinin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler listesinin 39’uncu sırasında yer aldığından, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in ikinci maddesinin ilk fıkrası gereğince stratejik plan; Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’in birinci maddesi uyarınca da yıllık performans programı hazırlamakla yükümlüdür. Ancak bu güne kadar bu hükümlerin yerine getirilmediği görülmüştür. Bu nedenle söz konusu husus, Kurumun 2015 yılına ilişkin denetim raporunda bulgu konusu yapılmıştır.

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte, bu raporun henüz yayımlanmadığı görülmüştür.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanundan doğan söz konusu yükümlülükler Kurum tarafından yerine getirilmediğinden; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince Kurum hakkında performans denetimi yapma ve TBMM’ye performans raporu sunma imkânının bulunmadığı değerlendirilmiştir.

6. DENETİM BULGULARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilememiştir.

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