



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI**

**2012 YILI
DENETİM RAPORU**

EYLÜL 2013

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>

Bu rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca yurütölen dizenlilik denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.

İÇİNDEKİLER

GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI	2
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	2
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	3
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	3
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	4
DENETİM GÖRÜŞÜ	4
VURGULANACAK HUSUSLAR	4

GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ

1- Kurumun Kuruluş Kanunu

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi teşkilatı, 6 Kasım 1989 tarih ve 20334 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

2- Kurumun Faaliyet Alanı ve Hedefleri

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın faaliyet alanı ve hedefleri, GAP Bölgesindeki illerde; (Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak)

- Tarım, eğitim, sağlık, turizm gibi sektörlerde gelişmeyi sağlamak, istihdam kapasitesini arttırmak,
- Sosyo-ekonomik gelişmeye yönelik aşağıda sayılan hedefleri gerçekleştirmek;
 - Genel kalkınma hedefleri,
 - Tarımsal kalkınma hedefleri,
 - Sınai kalkınma hedefleri,
 - Sosyal politika hedefleri,
 - Ulusal ve uluslararası sermayenin bölgeye çekilmesi hedefi.

3- Kurumun Görevleri

Kurumun görevleri 388 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

4- Teşkilat Yapısı

GAP Bölge Kalkınma İdaresinin Teşkilat yapısı aşağıda belirtildiği şekildedir:

- MERKEZ (Şanlıurfa)
- TAŞRA (Bölge Müdürlüğü-Şanlıurfa)
- İRTİBAT OFİSİ (Ankara)

5- Kurumun Mali Yapısı

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 31.12.2012 tarihi itibarıyla mali yapısı aşağıda belirtildiği gibidir.

2012 Yılı Gerçekleşen Bütçe Giderinin Yapısı;

Ekonomik kod	2012 Yılı Gerçekleşen (TL)	Gerçekleşme Oranları (%)
01 Personel giderleri	8.413.991.16	13.33
02 SGK Devlet Primleri	1.290.896.56	2.05
03 Mal ve Hizmet Alımları	10.219.167.18	16.19
05 Cari Transferler	202.034.87	0.32
06 Sermaye giderleri	42.994.131.14	68.11
Toplam	63.120.220,91	100

KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından hesap dönemi sonunda Sayıştay'a gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgeler şunlardır;

- a) Birleştirilmiş veriler defteri,
- b) Geçici ve kesin mizan,
- c) Bilanço,
- ç) Belgeler;
 - 1) Kasa sayım tutanağı,
 - 2) Banka mevcudu tespit tutanağı,
 - 3) Alınan çekler sayım tutanağı,
 - 4) Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
 - 5) Teminat mektupları sayım tutanağı,
 - 6) Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
 - 7) Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri.
- d) Bütçe uygulama sonuçlarına ait tablolar:
 - 1) Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
 - 2) Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- e) Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

Denetlenen Kamu İdaresi, yukarıda sayılan belgelerden; birleştirilmiş veriler defteri, bilanço ile faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu hariç diğerlerini denetime sunmuştur.

2012 yılında yapılan denetim, yukarıda gösterilen ve denetime sunulan defter, belge, tutanak ve tablolar ile Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 8 ve 11'inci maddeleri ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7 ve 8'inci maddeleri hükümlerine göre, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların Kamu İdaresinin 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 İdaresinin 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.

SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu hükümleri çerçevesinde Sayıştay yürütülen denetimler 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 bildirmekle sorumludur.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, Kamu İdaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının doğru ve güvenilir olduğuna ilişkin makul güvence elde etmek ile mali yönetim ve iç kontrol sistemini değerlendirmek amacıyla yürütülmektedir.

Kamu İdaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; denetim prosedürleri ve teknikleri uygulanması ve risk değerlendirmesi yoluyla gerçekleştirilir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların içerisinde üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

Denetimin kapsamını, Kamu İdaresinin 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.

Ancak, bu hususlarla ilgili 2012 yılı denetimine ilişkin olarak denetimi yürütmek ve denetim görüşü oluşturabilmek için Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a göre hesap dönemi sonunda Sayıştay'a verilecek defter, tablo ve belgelerden; birleştirilmiş veriler

defteri, bilanço ile faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu Kamu İdaresi yönetimi tarafından sağlanamamıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince, Kurumun mali tabloları arasında bulunması gereken birleştirilmiş veriler defteri, bilanço, banka mevcudu tespit tutanağı, taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli veya envanter defteri, bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu, faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu Kurum yetkilileri tarafından sunulamamıştır.

Kurum tarafından gönderilen cevapta, muhasebe biriminde kullanılan SAY 2000 Programı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından Mart ayında işleme açıldığından söz konusu belgelerin Nisan ayında gönderildiği ifade edilmiştir.

Her ne kadar eksik olduğu tespit edilen belgelerin sunulduğu belirtilmişse de, gönderilen belgeler arasında birleştirilmiş veriler defteri, bilanço ile faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosunun yer almadığı anlaşılmıştır.

DENETİM GÖRÜŞÜ

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2012 yılına ilişkin olarak; Denetim görüşü oluşturabilmek için gerekli mali rapor ve tablolar ile bilgi ve belgelerden yukarıda belirtilenler, anılan Kamu İdaresi yönetimi tarafından sağlanamadığı için GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2012 yılına ilişkin mali tabloları hakkında görüş bildirilememektedir.

VURGULANACAK HUSUSLAR

1- 910 Teminat Mektupları Hesabının incelenmesinde; Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 448'inci maddesinin bir, üç, dört ve beşinci fıkraları ile altıncı fıkrasının (a) bendinin 5 numaralı alt bendindeki hükümlere aykırı olarak;

a- İhale kanunu, vergi kanunu ve diğer mevzuat hükümleri gereğince teminat olarak alınan belgelerin karşılığında ilgisine alındı belgesi düzenlenerek verilmediği,

b- İdarece teminat mektuplarını düzenleyen banka şubelerinden, teminat mektupları teyit yazısı istenmesi gerektiği halde, bazıları için istenmediği,

c- Teminat mektuplarına ait işlerin bitip bitmediği mevzuatındaki süreler de dikkate alınarak Muhasebe birimince yazılı olarak takip edilmesi gerekirken edilmediği,

d- 2013 mali yılına devreden teminat mektuplarının ilgisine iade edilme şartları yerine geldiği halde, muhasebe kayıtlardan çıkartılmayarak muhafazaya devam edildiği,

Tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında gerekli

işlemlerin yapıldığı görülmüştür.

2- 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının borç bakiyesinde, geçmiş yıllardan süregelen toplam 1.673,09 TL kişi borcu olduğu ancak buna ilişkin olarak Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 83'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen takip usullerine göre herhangi bir işlem ve alacağın takibinin yapılmadığı tespit edilmiştir.

Kurum tarafından, 140 Kişilerden Alacaklar Hesabının borç bakiyesinde devreden tutarın iade edilmediği ve ilgili şahıs tarafından Kuruma açılan davanın ise temyiz aşamasında olduğu ifade edildiğinden yapılacak bir işlem bulunmamakta, konunun müteakip yıllarda takibi yapılacaktır.

3- a) Taşınır Mal Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca Bölge Ambarından kullanıma verilen tüketim malzemelerinin Taşınır İstek Belgesine (Örnek 7 no'lu) istinaden çıkış yapılması gerekirken bu belge aranmadan çıkışının yapıldığı,

b) GAP İdaresi Şanlıurfa Bölge Müdürlüğü ambarında yapılan incelemelerde, Taşınır Mal Yönetmeliğinin 5, 17, geçici 2 ve 3'üncü maddeleri hükümlerine rağmen, sondaj çalışmalarında kullanılan sondaj makinesi yedek parça ve malzemelerinin, ambarlara giriş, çıkış ve zimmet kayıtlarının tutulmadığı ve bu malzemelerin ayrıca Kurum Taşınır Yönetim Dönemi Hesabı ile Taşınır Kesin Hesabına dahil edilmediği,

c) Merkez ve Bölge Müdürlüğü Ambarlarında mevcut olan ve ortak kullanıma verilen dayanıklı taşınırların incelenmesinde, Taşınır Mal Yönetmeliğinin 10'uncu maddesinin (ç) bendi ile 36'ncı maddesi hükümlerine aykırı olarak, anılan Yönetmeliğin eki Taşınır Kod Listesi (B) bölümünde gösterilen taşınırlardan, ortak kullanıma verilenler için Dayanıklı Taşınırlar Listesi düzenlenmediği ve dayanıklı taşınırlara verilen sicil numarasının taşınırların görülen yüzeyine kalıcı şekilde belirtilmediği,

d) Merkez ve Bölge Müdürlüğü ambarlarından diğer idarelere bedelsiz şekilde devredilen taşınırlar hakkında, Taşınır Mal Yönetmeliğinin 31'inci maddesine aykırı olarak devralan idareler tarafından Taşınır İşlem Fişi düzenlenmediği,

Tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmiş ve 2013 yılında gerekli düzeltmelerin/işlemlerin yapıldığı görülmüştür.

4- 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun "İstisnalar" başlıklı 3'üncü maddesinde istisna edilen ihale işlemleri arasında bulunmadığı halde ihale yoluyla satın alınması gereken Kurumun eğitim ve organizasyon hizmetlerinin, Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği Genel Müdürlüğü ile yasal dayanağı olmayan protokolle mevzuata aykırı şekilde temin edildiği tespit edilmiştir.

Kurum, bahse konu protokolün bir hizmet alımı sözleşmesi olmadığı, protokolle söz konusu kooperatifin kamusal yönü de göz önüne alınarak tarımsal yayım ve eğitim alanındaki deneyimlerinden faydalanılmak için işbirliği yapılmasının amaçlandığı, 388 sayılı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesi ile Kurumun kuruluş amacında eğitim faaliyetlerinin de öngörüldüğü, 2'nci maddesinin (1) fıkrası ile Kuruma eğitim faaliyetleri konusunda diğer kurumlarla koordinasyon yapma görev ve yetkisi verildiği, yapılan işlemin mevzuata aykırı bir yönünün olmadığı, gerekçeleriyle bulgumuzda belirtilen hususa iştirak etmemektedir.

4734 sayılı Kanuna aykırı şekilde yürütülen söz konusu organizasyon ve eğitim işlerinin, ya anılan Kanun kapsamında ihale açılarak yerine getirilmesi veya bahse konu hizmetlerin adı geçen Kanununun 3'üncü maddesinde 'istisna' kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlardan temin edilmesi uygun olacaktır.

5- Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 8'inci maddesi gereğince idareler yaklaşık maliyeti tespit ederken ihaleyi yapan idare veya diğer idarelerce gerçekleştirilmiş aynı veya benzer işlerdeki fiyatları kullanması gereklidir.

Buna rağmen Kurum, özellikle servis işlerine ilişkin hizmet alımı ihalesinde yaklaşık maliyet belirlerken bir önceki yılın sözleşmeye yansıyan fiyatlarını ortalamaya katmamaktadır. Bu suretle yaklaşık maliyetin, büyük ölçüde o yıl teklif veren firmalarca belirlendiği ve sağlıklı bir yaklaşık maliyet belirleme sürecinin işletilemediği tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

6- Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin 41 inci maddesi gereğince makine, teçhizat ve ekipman için kendi malı olma şartının aranmaması esastır. Buna rağmen araç kiralama hizmet ihalesinde yeterlik kriteri olarak "kendi malı olma şartı" aranmış, ancak ihale sonucunda ihaleyi alan yüklenici firmanın sözleşme süreci boyunca kullandığı araçlarda bu şarta uyulmayarak yükleniciye ait olmayan araçların kullanıldığı tespit edilmiştir. İhalede rekabeti ve şeffaflığı engelleyebilecek bahse konu şartın şartnameye konulup uygulamada aranmaması ise anlaşılır bulunamamıştır.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

7- Hizmet Alımı Suretiyle Taşıtların Edinilmesine İlişkin Esas ve Usullerin 6'ncı maddesi gereğince hizmet alımı suretiyle yabancı menşeli taşıtların edinilmesi, 237 sayılı Taşıtlar Kanununun 10'uncu maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen makam ve hizmetler ile sınırlı olacak ve anılan Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde yer alanlar ile güvenlik önlemleri (zırhlı) araçlar ve

koruma altına alınanlarla ilgili yönetmelik hükümlerine göre tahsis olunan araçlar dışında kullanılacak binek ve station - wagon cinsi taşıtların motor hacmi 1600 cc'yi geçmeyecektir.

Söz konusu görev ve hizmetler arasında “GAP İdaresi Başkanı” veya “Başkan Yardımcısı” ile “Koordinatörleri” ünvanları yer almadığı halde, Araç Kiralama İhalesi sonucunda mevzuata aykırı bir şekilde, motor hacmi 1600 cc'yi geçen yabancı menşeli araç kiralandığı tespit edilmiştir.

Öte yandan kiralanılan iki adet yabancı menşeli binek otunun Kalkınma Bakanlığı kullanımına verildiği tespit edilmiştir. Söz konusu tahsisin bütçenin birlik ve genellik ilkesine aykırılık oluşturduğu gözlenmiştir.

Kurum tarafından, Araç Kiralama İhalesi şartnamesinde 1550-1600 cc arası araç istendiği, ihale sonuçlandıktan sonra teslim edilen araçların şartnamede belirtilen özellikleri taşıdığı ifade edilmiş ise de, ihale kapsamında temin edilerek fiilen kullanılan araçların bir kısmının 1600 cc'nin üzerinde bulunduğu anlaşıldığından ve Kalkınma Bakanlığı emrine verilen araçlarla ilgili de herhangi bir açıklama yapılmadığından konu müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

8- GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı bütçesinden “Çok Amaçlı Toplum Merkezi Binası” yapımı için Mardin Valiliğine 250.000 TL, Adıyaman Valiliğine 400.000 TL, Diyarbakır Valiliğine 100.000 TL, “GAP Bölgesinde bulunan belediyelerde veya proje alanlarında, İller Bankasının faaliyet alanına giren altyapı hizmetlerinden Halihazır Harita, Kent Bilgi Sistemi, Jeolojik- Jeoteknik Etüd, İmar Planı ile ilgili etüd, plan ve projelerin gerçekleştirilmesi” için İller Bankası'na 3.238.883,73 TL ve “Mevcut Vahşi Çöp Depolama Sahasının Rehabilitasyonu” için Nizip Belediye Başkanlığına 1.540.980 TL tutarında transfer harcaması protokole bağlanarak aktarılmış, bununla birlikte ilgili protokol hükümlerine uygun olarak kullanılmadığından aktarılan tutarların amacına aykırı olarak sözü edilen kurumların banka hesabında bekletildiği tespit edilmiştir.

Kurum tarafından, Mardin Valiliği ve İller Bankası ile yapılan protokollerin yürütüldüğü, Adıyaman Valiliği ile yapılan protokolle ilgili somut bir netice alınmadığı takdirde paranın iadesi için yıl sonuna kadar girişimde bulunulacağı, Diyarbakır Valiliği ile yapılan protokol kapsamında aktarılan paranın bir kısmının harcandığı kalan kısmının harcanmaması durumunda iadesi için girişimde bulunulacağı, Nizip Belediyesi ile yapılan protokol kapsamında ihaleye çıkılmadığı için aktarılan paranın 05/06/2013 tarihli 1203 sayılı yazı ile istendiği ifade edilmiştir.

Sözü edilen kurumlarla yapılan protokoller çerçevesinde transfer edilen kaynağın kullanımı ile ilgili yapılan iş ve işlemler müteakip yıl denetimlerinde izlenecektir.

9- GAP Bölge Kalkınma İdaresi tarafından ilgili kurumlar ile GAP Bölgesi illerinin kalkınması için imzalanan protokollerde;

- İzleme ve değerlendirme sürecinin yazılı ve kayıtlı yapılmadığı,

- Aktarılan kaynağın 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında kullanılması zorunluluğunun konulmadığı,

- Aktarılan kaynağın harcanması için belli bir süre şartı getirilmediği,

Tespit edilmiştir.

Kurum tarafından bulguda belirtilen hususlara iştirak edilmekte ve 2013 yılından itibaren gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.