



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylül 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	8
7.	DENETİM BULGULARI.....	8
8.	EKLER.....	16

KISALTMALAR

GAP: Güney Doğu Anadolu Projesi

GAP-BKİB: Güney Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanakları

1. Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Görevlerini Etkin Bir Şekilde Yerine Getirmesini Sağlayacak Yeterli Araçların Bulunmaması

2. GAP BKİB'nin Merkezi Yönetim Organizasyonu Dahilindeki Konumunun Farklı Algılanmasının Uygulamada Başta Kaynakların Ekonomik Kullanımı Olmak Üzere Çeşitli Problemlere Neden Olması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

Mevzuat ve Görevler:

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP- BKİB) 388 sayılı “*GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname*” ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur.

GAP-BKİB 388 sayılı KHK gereğince 15 yıl için kurulmuş olup, görev süresi en son 16.10.2019 tarih, 1664 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile 31.12.2023 tarihine kadar uzatılmıştır.

Kurum, 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK’nın 146’ncı maddesinin (a) bendi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanmış olup, görev ve hizmet tanımlamalarında değişiklik olmadan görevine devam etmektedir.

388 sayılı Kararnamede İdarenin kuruluş amacı;

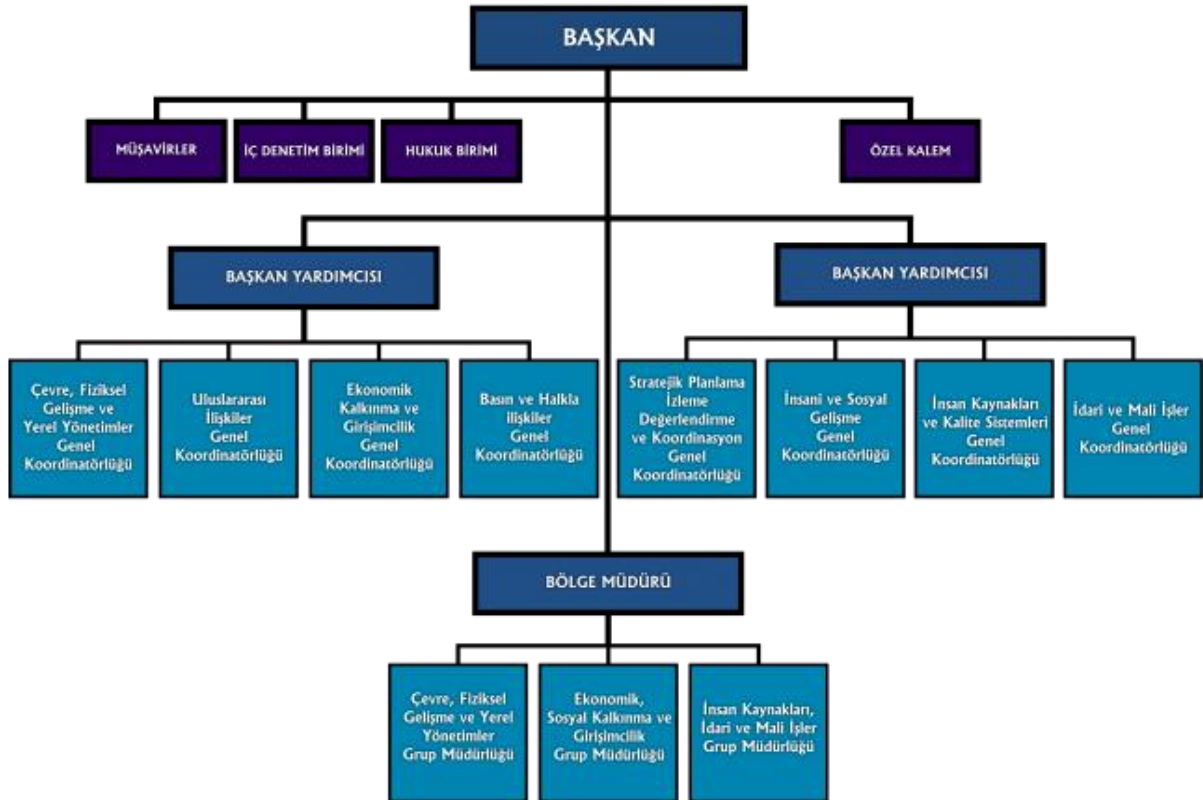
- Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini içine alan GAP bölgesi için gerekli araştırma ve uygulama projelerini yapmak ve yaptırmak,
- Bölge içindeki faaliyetleri yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek,
- Bölgede uzun vadeli planlar ve yıllık programlar muvacehesinde süratle kalkınmayı sağlamak için tarım, madencilik, imalat sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme, inşaat, turizm gibi kamu hizmetleri, beşeri kaynaklar, sosyal ekonomi, bilim araştırma, geliştirme ve teknoloji, çevre ve şehircilik, bölge geliştirme ve kültür sektörlerinde yapılacak yatırımlar konusunda çalışmalarda bulunmak, çalışmaları yönlendirmek, koordinasyonu ve uygulamaların gerçekleşmesini sağlamak,
- Bölgede sektörler arası entegrasyonu sağlayacak şekilde bölge planlamasını gerçekleştirmek,
- Bölgede kaynakların kullanılması, dış ekonomik ilişkiler, finansman dengesi, krediler, bankalar, fiyatlar ve sermaye piyasası konularında gerekli çalışmaları yapmak,

- Nazım ve uygulama imar plânlarını yapmak veya yaptırmak,
- Yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlamak,
- Milli Eğitim Bakanlığı ve ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordine edilerek halkın tarımsal alan dahil her konuda eğitim düzeyinin yükseltilmesini ve her derecedeki eğitim kurumlarının açılmasını sağlamak,
- Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek,
- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca bu konuda verilecek diğer görevleri yapmak

olarak belirlenmiştir.

Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları:

Teşkilat, GAP İdaresi Başkanlığı ve Bölge Müdürlüğünden oluşmaktadır.



GAP-BKİ beş yüz çalışanı ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Çalışanların istihdam statüsüne göre dağılımını gösteren tablo aşağıda yer almaktadır.

İSTİHDAM ŞEKLİ	FİİLEN ÇALIŞAN			BOŞ KADRO SAYISI	TOPLAM	
	PERSONEL SAYISI					
	MERKEZ	BÖLGE	TOPLAM			
657 SAYILI DEVLET MEMURLARI KANUNU'NA TABİ		26	15	41	85	126
SÖZLEŞMELİ	Uzman	16	6	22	16	38
	PERSONEL Bilgisayar İşletmeni	7	2	9	4	13
GEÇİCİ İŞÇİ (5620 sayılı Kanun)		21	6	27	0	27
SÜREKLİ İŞÇİ (5620 sayılı Kanun)		6	9	15	25	40
GEÇİCİ İŞÇİ (696 KHK)		62	0	62	0	62
SÜREKLİ İŞÇİ (696KHK)		125	59	184	0	184
4/B SÖZLEŞMELİ		0	0	0	7	7
BAŞKA KURUMDAN GÖREVLİ		3	0	3	0	3
GAP İdaresi Başkanlığı TOPLAM		266	97	363	137	500

Mali yapı:

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

Başkanlığın bütçesi, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinin transfer kısmında GAP-BKİB için ayrılan ödenekten oluşmaktadır.

388 sayılı KHK'nin 7'nci maddesinde kurumun gelirleri;

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekler,
- Her türlü yardım, kredi, hibe ve bağışlar,
- Faiz, hizmet, kira gelirleri ile sair gelirler

olarak belirtilmiş olup, her türlü giderler bu gelirlerden karşılanmaktadır.

2019 yılında 69.552.761,13 lira gelir gerçekleşmiş olup gelirin dağılımı şu şekildedir.

2019 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri			
Açıklama	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gelir Toplamı	Gerçekleşme Oranı (%)
03 Şartname, Basılı Evrak Form ve Satış Gelirleri	1.000,00	0	0
04 Hazine Yardımı (Cari)	42.696.000,00	26.605.000,00	62
04 Hazine Yardımı (Sermaye)	44.187.000,00	40.751.000,00	92
04 Kurumlardan Aldığı Bağış ve Yardımlar	0	0	0
05 Faiz Gelirleri	1.000.000,00	157.835,75	15
05 Diğer Çeşitli Gelirler	315.000,00	2.038.925,38	647
Bütçe Gelirleri Toplamı	88.199.000,00	69.552.761,13	79

2019 yılında kuruma 88.199.000 lira ödenek tahsis edilmiş, 76.731.326 lira gider gerçekleşmiştir. Bütçe gideri ve ödeneklerin dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

Açıklama	Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Toplam Harcanan	Bütçe Gerçekleşme Oranı (%)
0.1 Personel Giderleri	27.913.000	28.218.000	25.469.369	90
0.2 Sos. Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	5.389.000	5.084.000	4.548.032	89
0.3 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.288.000	10.408.000	7.676.883	74
0.5 Cari Transferler	422.000	433.200	169.816	39
0.6 Sermaye Giderleri	20.085.000	20.085.000	17.434.748	87

0.7 Sermaye Transferleri	24.102.000	24.102.000	21.432.478	89
Bütçe Giderleri Toplamı	88.199.000	88.330.200	76.731.326	87

Muhasebe ve Raporlama Sistemi:

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, muhasebe işlemlerini ve raporlamasını Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre gerçekleştirmekte Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilgi Sistemi kullanılarak muhasebe işlemleri kayıt altına alınmaktadır.

Kurum bütçesi analitik bütçe sınıflandırma esaslarına göre gerçekleşmiştir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- 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 idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan Bilanço ve Faaliyet Sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurumun, ilgili mevzuat çerçevesinde Stratejik Planı, Performans Programı ve Faaliyet Raporları hazırladığı ve bunların web sayfasında yayımlandığı; personelden imzalı Etik Sözleşmelerin alınarak dosyalarına konulduğu; Faaliyet Raporlarında Üst Yöneticinin İç Kontrol Güvence Beyanının alındığı görülmüştür.

Tüm birim amirlerinin katılımı ile eylem planının hazırlanması, standartların uygulanması ve geliştirilmesi gerekir iken bu konularında her hangi bir çalışma yapılmamıştır.

Kurumda İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulamamış, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı yapılamamıştır. Kurumun organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde belirlenmemiştir. Ancak Kurum içi Genelge ile personelin görev dağılımı gerçekleştirilmiştir. Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin iş tanımları, iş akış şemaları ile iş süreçlerine ilişkin her hangi bir düzenleyici çalışma yapılmamıştır.

5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kurulması gereken ve iç kontrolün bir parçası olan İç Denetim faaliyetini yürütecek İç Denetim Birimi oluşturulmuş ancak denetçi ataması yapılmadığından herhangi bir faaliyet gerçekleştirilmemiş, risk değerlendirme çalışmaları yapılmamıştır.

Kurumun yukarıda anılan, iç kontrol sistemine ilişkin yürüttüğü faaliyetler ve ulaştığı sonuçlar değerlendirildiğinde; 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, İç Kontrol Uyum Eylem Planı Mevzuatı dahilinde Kurum İç Kontrol Sisteminin tüm unsurlarıyla ve tam anlamıyla işlerliğinin sağlandığı söylenemez ise de bu yolda mesafe alındığını gösteren uygulamalar da mevcuttur.

İç kontrol sistemine ilişkin olarak, kurumun, süreli ve küçük ölçekli olmasından da kaynaklandığını düşünülen söz konusu eksiklikler, geliştirilmesi gereken alanlar olarak

değerlendirilmiştir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan; geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının Gerçek Durumu Yansıtması

GAP-BKİB hesap ve işlemlerinin incelenmesinde; 31.12.2019 tarihi itibarıyla geçici kabulü yapılmayan, fiilen tamamlanmayan veya devam eden yapım işi olmamasına rağmen 2019 yılı mizanında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı bakiyesinin 35.379.024,87 TL olduğu görülmüştür.

27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin; “258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabı” başlıklı 187'nci maddesinde, bu hesabın, kamu idarelerine ait yapımı süren maddi duran varlıklar için yapılan her türlü giderin, geçici ve kesin kabul usulüne tabi olan hâllerde geçici kabulün yapıldığını gösteren tutanağın idarece onaylandığı tarihte, diğer hâllerde işin fiilen tamamlandığını gösteren belgenin düzenlendiği tarihte, ilgili maddi duran varlık hesabına aktarılıncaya kadar izlenmesi için kullanılacağı belirtilmektedir.

Bu çerçevede, Kurumun yıl sonu itibarıyla, devam eden yapım işi bulunmadığı, fiilen tamamlanan veya geçici kabulü yapılan her hangi bir işi de olmadığı dikkate alındığında 258 Yapılmakta Olan Yatırımlar Hesabının bakiyesinde bulunan 35.379.024,87 TL'nin bu hesaptan çıkarılarak ilgili oldukları hesaplara aktarılmak suretiyle mali tablolarının gerçek

durumu yansıtmasının sağlanması gerekmektedir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Görevlerini Etkin Bir Şekilde Yerine Getirmesini Sağlayacak Yeterli Araçların Bulunmaması

A- Mevzuat düzenlemelerine ilişkin bazı yetersizliklerin, GAP ve uygulayıcı kuruluşlar arasında etkili bir koordinasyon ve işbirliğinin gerçekleştirilmesini engellemesi

388 sayılı “Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” nin 2’inci maddesinde bölge kalkınmasını sağlayacak projelerin yapılmasını, çeşitli sektörlerde farklı kuruluşlar tarafından yürütülmekte olan yatırım ve faaliyetlerin eşgüdüm içerisinde gerçekleşmesini sağlamanın, yatırımları yönlendirme ve izlemenin, kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamanın GAP BKİ’nin asli görevlerinden olduğu belirtilmektedir.

2014-2018 yılları arasında 9 ilde uygulanması hedeflenen GAP Eylem Planında Bakanlıklar, Yerel Yönetimler, Kalkınma Ajansları, Valilikler, İl Özel İdareleri, Üniversiteler, STK’lar ve özel sektör, işbirliği yapılacak kuruluşlar olarak sayılmış, GAP ve uygulayıcı kuruluşlar ise eylemden sorumlu kuruluş olarak görevlendirilmiştir. GAP Eylem Planı’nda çeşitli bakanlıkları ilgilendiren faaliyet alanlarının olduğu görülmektedir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi geniş bir coğrafi alana yayılan bölge içinde çok farklı sektörlerde uygulamaya geçirilen projelerin diğer kurumlarla koordineli biçimde yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. GAP Eylem Planı’nın genel yapısı değerlendirildiğinde, 2014-2018 yılları arasında bölgede gerçekleştirilecek olan tüm kamu yatırımlarının belirli bir perspektif ve kalkınma stratejileri odağında önceliklendirildiği, farklı kurum ve kuruluşların benzer nitelikte projeleri uygulamasının önüne geçilerek mükerrerlikten arındırıldığı ve bölge kalkınmasına etki edebilecek tüm kurum ve kuruluşların tek elden izlenip değerlendirilebildiği sistematik bir döngünün kurgulandığı gözlenmektedir.

GAP Eylem Planı’nın başarısı, projelerden beklenen sonuçların gerçekleşmesi, her şeyden önce Eylem Planı kapsamında yatırım yapan sorumlu kuruluşlarla yakın ilişkide

olunmasına, gerekli plan ve programların zamanında paylaşılmasına ve bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım çalışmalarının yönlendirilmesine bağlıdır. Bu da etkin bir koordinasyonu gerekli kılmaktadır.

388 sayılı KHK, koordinasyon görevinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi konusunda gerekli açılımları sağlayamamıştır. İlgili KHK kapsamında koordinasyon görevinin yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmiş ancak koordinasyonun hangi şekilde, hangi etki ve yaptırım gücüyle icra edileceği konusunda gerekli altyapı ve detaylar oluşturulmamıştır.

Kurumlar arasında koordinasyon sağlanarak Eylem Planı'ndaki tüm yatırımların bölgesel düzeyde bir bütünlük içerisinde projelendirilmesi ve koordinasyonuyla, aynı alanda faaliyette bulunan çok sayıda kamu kurumunun elindeki kaynakların dengeli, planlı ve programlı kullanımının önü açılarak, bölgesel kalkınmanın hızlandırılması gerçekleştirilecektir.

Mevcut 388 sayılı KHK'de, GAP BKİ'nin koordinasyon göreviyle ilgili yetkilerinin; sorumluluk, sonuç ve yaptırımlarının somut olarak tanımlanmaması, üstlendiği sorumluluğun gereklerini yerine getirmesini sağlayacak uygulama araçlarının yetersizliğine ve sonuç olarak da misyon kaybına neden olmaktadır.

Nitekim Onbirinci Kalkınma Planı'nda yer alan politika ve tedbirler ile bu doğrultuda atılacak adımlara yer verilmiştir. Onbirinci Kalkınma Planı'nda "2.4. Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre" eksenini "2.4.1. Bölgesel Gelişme" başlığı altında yer alan 669 no.lu politikada;

"Bölgesel kalkınmanın kurumsal yapısı ve yönetişimi, merkezi ve bölgesel düzeyde etkinleştirilecektir" şeklinde bir politika ifade edilmiştir. Bu politikanın altında ise;

"669.1. Bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarının yapıları, görev ve yetkileri gözden geçirilerek, daha etkin ve verimli çalışmalarına yönelik düzenleme yapılacaktır" ile *"669.2. Bölgesel gelişmeye ilişkin kanun, kararname ve ikincil mevzuat gözden geçirilecek, uygulama araçları etkinleştirilecektir."* denilmektedir.

Başkanlığın temel kuruluş amaçlarından biri olan koordinasyon sağlama görevini etkin bir şekilde gerçekleştirebilmesi için Kalkınma Planında da yer alan politikalar doğrultusunda, gerekli yasal ve yönetsel düzenlemelere ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

B- Kurum ve Uygulayıcı Kuruluşlar Arasında, İzleme ve Değerlendirme Görevinin etkili biçimde gerçekleştirilmesini sağlayacak Entegre Elektronik Veri Sisteminin kurulamamış olması.

GAP BKİB'nin Onuncu Kalkınma Programı doğrultusunda hazırladığı II. Eylem Planı, 2014- 2018 yıllarını kapsamaktadır. Eylem Planının süresi 2018 yılı sonunda bitmiş, ancak kamudaki yeniden yapılanma süreci nedeniyle yeni bir plan hazırlanmamıştır. 2019 yılında İdare, II. Eylem Planında yer alan projelerin izlemesine devam etmiştir.

Bu kapsamda İdare, Eylem Planı'nda yer alan projelerin uygulanmasından sorumlu olan kurum ve kuruluşlardan düzenli aralıklarla (üç ayda bir) hazırlanan format doğrultusunda verileri talep etmekte, gelen veriler doğrultusunda izleme yapmaktadır. Bu süreçte raporlarla ilgili yaşanan aksaklıklar kurumlarla bire bir irtibata geçilerek çözüme kavuşturulmaya çalışılmaktadır. İzleme sisteminin herhangi bir elektronik sistem üzerinden yürütülmemesi, bilgilerin doğrudan sorumlu kurumlar tarafından girişinin yapılabileceği bir sistem olmaması, izleme sistemini güçlendirmiştir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Eylem Planı kapsamında sorumluluğu olan tüm kurum ve kuruluşların faaliyetlerini izleyerek İzleme ve Değerlendirme Raporu düzenlemekle yükümlüdür. Bu kapsamda kurumca eylem planında sorumlu kuruluş olarak ifade edilen kuruluşlardan projelerin izlenmesine yönelik veriler istenmektedir. Ancak bu verilerin daha çok eylem planında yer alan projelerin hakedişi, fiziki durumu ya da bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin olduğu, kurum veri tabanında da manuel veya bilgisayar ortamında kayıtlara alındığı anlaşılmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci içinde bazı kurumların veya bakanlıkların görev, sorumluluk alanlarındaki değişiklikler, bazı bakanlık ve kurumların kapatılması ya da organizasyon ve personel yapısındaki değişimler gibi nedenler verilerin sağlıklı alınamamasına sebep olmuştur.

GAP Projesinin uygulama sahasının yerel ancak uygulayıcı kuruluşların merkezi düzeyde olduğu göz önüne alındığında; bölgesel plan ve stratejilerin oluşturulması, destek programlarında önceliklerin sağlıklı belirlenmesi için bölgenin mevcut durum analizinin yapılması gerekmektedir. Bu nedenle de gelişme eksenlerinin, önceliklerin ve işbirliği alanlarının belirlenmesi ve izlenmesine imkân verecek nitelikte veriye ihtiyaç bulunmaktadır. İzleme sistemi içerisinde tanımlanacak verilerin doğruluğu tüm sürecin değerlendirilmesinde önem taşımaktadır.

Oysa GAP BKİ'nin ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edebildiği mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşanabildiği anlaşılmıştır. Veri konusunda yaşanan sıkıntıların, gerçekçi verilere dayanan eylem planı hazırlayabilmelerinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmelerinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu değerlendirilmektedir.

Gerçekçi ve güncel verilere dayanan eylem planı hazırlayabilmek, uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmek için Elektronik İzleme ve Değerlendirme Veri Sistemlerinin uygulamaya konulması önem taşımaktadır.

Eylem Planı kapsamında tüm kurum ve kuruluşlar arasında verilerin paylaşımına yönelik takip, kontrol ve raporlama yapabilecek ve kurumlar arası entegrasyonu ve eş zamanlı doğru veri akışını sağlamak üzere “Eylem Planları İzleme ve Değerlendirme Sistemleri”nin bu alanda yönetim ve karar alma merci olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı inisiyatifinde gerçekleştirilmesi beklenmektedir.

BULGU 2: GAP BKİB'nin Merkezi Yönetim Organizasyonu Dahilindeki Konumunun Farklı Algılanmasının Uygulamada Başta Kaynakların Ekonomik Kullanımı Olmak Üzere Çeşitli Problemlere Neden Olması

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının (*Mülga Kalkınma Bakanlığının*) bağlı kuruluşu olan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 06.11.1989 tarih ve 20334 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 388 sayılı KHK ile kurulmuştur.

15.07. 2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4 no.lu *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi* yayımlanmıştır.

Bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlar ile ilgili 2008/1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesinde ise bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların bakanlıklarla ilgilendirilmesinin, 27.04.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanunun 19/A maddesi uyarınca uygun görüldüğü belirtilmiştir. Söz konusu Genelgeye ekli listede yer almayan kurum ve kuruluşların ise bağlılık, ilgililik ve ilişkililik durumlarının ilgili kanunlara veya Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine göre olacağı açıklanmıştır. Buna göre, 642 sayılı kuruluş KHK'si gereği GAP-BKİB, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bağlı kuruluşu olmaktadır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Bölge Kalkınma İdarelerinin ulusal düzeyde koordinasyonundan ve ödeneklerin tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemekle sorumludur.

27.09.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinde "bağlı kuruluş", 11'inci maddesinde ise "ilgili kuruluş" tanımlanmıştır.

Niteliği gereği kendi mali ve idari özerkliği bulunan bakanlık teşkilatı içerisinde yer almayan, tüzel kişiliği haiz kurumların bir bakanlık teşkilatı içerisinde yer alması da Devletin bütünlüğü gereği bir bakanlıkla ilgilendirilmesi gereği doğmuştur. Bu kuruluşlar bir bakanlığa bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşlardır.

Bağlı kuruluşlar, genel itibariyle bir bakanlığın ana hizmet faaliyetlerini yürütmekle birlikte ayrı bir kanunla kurulan ve genel müdürlük ya da başkanlık şeklinde teşkilatlanan kuruluşlardır. İlgili kuruluşlar, ayrı bir tüzel kişiliği olan ve bakanlıklarla ilgisi idari vesayet şeklinde kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Bağlı kuruluşlar görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında yerine getirir ve kullanırlar. Bu kurumlar, "*kamu idarelerinin yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri, yani devletin öteden beri yürüttüğü klasik kamu hizmet ve faaliyetlerini, kamu idarelerinden ayrı bir tüzel kişilik marifetiyle yürüten teşkilat birimleri*" dir.

Bu tür hizmet ve faaliyetler, aslında ilgili kamu idarelerince doğrudan doğruya ve kendi personel, bütçe ve araçlarıyla yürütülmekte iken, kamu kurumu halinde örgütlenerek sürdürülmesinde gerek ve yarar görülen eski kamu görevleridir. Bu idareler, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, malvarlığına ve ayrı bir bütçeye sahip olmaları ile değinilen merkezi idareden ayrılır. Bu kurumlar, bakanlık ile idari vesayet ilişkisi biçiminde olmakla beraber, kimi konularda ve işlemler bakımından geniş takdir ve yetkilere sahip olması esastır.

Kuruluşunda Mülga Kalkınma Bakanlığının bağlı kuruluşu olan GAP-BKİB, 09.07.2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 02.07.2018 tarihve 703 sayılı KHK'nın 147. Maddesinin (a) bendi uyarınca Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanmıştır.

Bununla birlikte, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının organizasyon şemasında, GAP-BKİB ve diğer Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün alt birimi olarak gösterilmiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Personel Dairesi Başkanlığınca hazırlanan ve merkez ve

taşra birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşların Bakan yardımcılarına bağlılık durumunu gösteren 03.08.2018 ve 2018/13 no.lu Bakanlık Genelgesi ile; Kalkınma Ajanslarının yanı sıra GAP, DAP,DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının da “projelerle ilgili iş ve işlemler bakımından Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, personel ile ilgili iş ve işlemler bakımından Personel DairesiBaşkanlığı ile çalışacağı” ifade edilmiştir.

GAP-BKİ'nin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğüne bağlanmasının, teşkilata ilişkin yapısal sorunların yanısıra bütçe ve mali control bakımından ödeneklerin serbest bırakılmasına ilişkin olarak da sorunlar yaşanmasına sebep olduğu görülmektedir.

Nitekim Usul ve Esaslar gereğince ödeneklerin serbest bırakılmasının bu nedenle oldukça gecikmeli olarak yapıldığı anlaşılmıştır. Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün onayına tabi işlemlerin sürecinin uzaması nedeniyle bazı proje gerçekleştirmelerinin Aralık ayı sonuna kadar yapılamadığı anlaşılmıştır.

GAP-BKİB'nin, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün bölge ofisi gibi değerlendirilmesi ve bu değerlendirme doğrultusunda ki kaynak tahsisine ilişkin Genel Müdürlük uygulamaları sonucu, Kurumun, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün alt birimine dönüştürülmesi, kaynakların ekonomik ve verimli kullanımını olumsuz etkilediği gibi 642 sayılı KHK, gerekse 4 no lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile getirilen idari sistemle de uyumlu olmadığı değerlendirilmektedir.

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>

8. EKLER**EK 1: İZLEME**

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
GAP Eylem Planı'nda (2014-2018) Bulunan Projelerin Büyük Bir Kısımının Gerçekleştirilmemesi	2018	Yerine Getirilmedi	Başkanlık sistemine uyum çerçevesinde kamu kurumlarının yapılanmasının değişim süreci nedeniyle 2019'da eylem planı hazırlanmamıştır. Bu nedenle konu raporlanmamıştır.
GAP 2014-2018 Eylem Planı'nda Yer Almayan Projelerin Yürütülmesi	2018	Yerine Getirilmedi	Başkanlık sistemine uyum çerçevesinde kamu kurumlarının yapılanmasının değişim süreci nedeniyle 2019'da eylem planı hazırlanmamıştır. Bu nedenle konu

			raporlanmamıştır.
ÇATOM Muhasebe Kayıtlarının Tutulmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı içerisinde Kurum bütçe kaynağı kullanılarak elde edilen bir gelir bulunmadığından konu yeniden raporlanmamıştır.
Tanıtım ve Markalaşma Projesi Kapsamındaki Faaliyetler ile Proje Bütçesinin Tam ve Doğru Belirlenmemesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılı bütçesinde bu türden bir zaaf bulunmamaktadır.
Harran Üniversitesi Akademik Personelinin Yurt Dışı Yabancı Dil Eğitimi Masraflarının GAP Bütçesinden Ödenmesi	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	2019 yılında bu tür bir harcama yapılmamıştır.
Aynı Projeler İçin Hem Sermaye Giderleri Hem de Sermaye Transferleri Tertiplerinden Ödeme Yapılması	2018	Kısmen Yerine Getirildi	İdarenin bütçesi Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Dairesi tarafından onaylanmakta olup sermaye transferleri ve sermaye giderleri bütçede yer almakta, projelerin özelliğine göre her iki harcama kalemi de

			<p>kullanılabilmektedir.</p> <p>2019 yılında yürütülen projeler geçmiş yıllardan gelen projelerdir. İdare yeni projelere ilişkin harcamalar için kullanılacak tertipler konusunda bilgilenmiştir.</p> <p>Konunun yeniden raporlanmasında bu nedenlerle yarar görülmemiştir.</p>
İhalelerde Sözleşme Tasarılarının Kamu İhale Kurumunun Yayımladığı Tıp Sözleşme ve Şartnamelere Uygun Hazırlanmaması	2018	Tam Olarak Yerine Getirildi	<p>Bulgu konusu ihale 2017 yılında ilk kez raporlanan, 2018 yılında tekrarlanan ve 2019 yılında biten münferit bir işle ilgilidir.</p> <p>2019 yılındaki ihalelerde bu yönde bir tespit bulunmamaktadır.</p>
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile	2018	Yerine	Bulgu konusu,

Kalkınma Ajansları Arasındaki Yetki ve Sorumluluğun Mevzuatta Açık Bir Şekilde Düzenlenmemiş Olması		Getirilmedi	mevzuat düzenlemesi gerektirmekte olup İdarenin insiyatifi dışındadır.
Eylem Planı Kapsamında Tüm Kurum ve Kuruluşlara Ait Verilerin Teminindeki Güçlükler Nedeniyle, İzleme ve Değerlendirme Görevlerinin Yeterince Yürütülememesi	2018	Yerine Getirilmedi	Konuya Raporumuzda 1 no'lu Bulgu olarak yer verilmiştir.
GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Kuruluşundaki Temel Amaç Olan Koordinasyon Sağlama Görevinin Gereği Gibi Yerine Getirilememesi	2018	Yerine Getirilmedi	Konuya Raporumuzda 1 no'lu Bulgu olarak yer verilmiştir.
GAP Bölge Kalkınma İdaresinin Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün Birimi Gibi İşleme Tabi Tutulması	2018	Yerine Getirilmedi	Konuya Raporumuzda 2 no'lu Bulgu olarak yer verilmiştir.

