



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE
KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI
2016 YILI**

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

İÇİNDEKİLER

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

TABLO FİHRİSTİ

Tablo 1	DOKAP Eylem Planı Bütçesi.....	10
Tablo 2:	DOKAP BKİB Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler.....	12
Tablo 3:	Başka İdarelerin Sorumluluğundaki Çalışma Yapılmayan Projeler.....	18
Tablo 4:	2016 Yılı İçerisinde Uygulanan Projelerin Ödenek ve Harcama Durumları....	27
Tablo 5:	DOKAP 2014-2018 Eylem Planı- Yol İmalatları ve Turizm Yatırımları	31
Tablo 6:	(2013-2014-2015-2016 Yılları) Yeşil Yol Ödenek Tablosu	34
Tablo 7:	(2013-2014-2015-2016 Yılları) Yapılan Yol İmalatları	35
Tablo 8:	1. 2. ve 3. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi.	39
Tablo 9:	1. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi.....	40
Tablo 10:	2. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi	41
Tablo 11:	3. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi	42
Tablo 12:	DOKAP Eylem Planında Yer Almayan Projeler.....	50

KISALTMALAR

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

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP 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, Kalkınma Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli bir idaredir.

Başkanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olup, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre muhasebe işlemlerini gerçekleştirmektedir. Her türlü bütçe giderleri ödemeleri Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi (KBS) üzerinden yapılmakta, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Say2000i kayıt sistemi kullanılarak muhasebe işlemleri gerçekleştirilmektedir.

2016 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri (TL)				
Açıklama	Başlangıç Ödeneği	Toplam Ödenek	Toplam Harcanan	Bütçe Gerçekleşme Oranı (%)
Personel Giderleri	1.428.000	1.505.830	1.505.830	100
Sos. Güv. Kur. Dev. Primi Giderleri	197.000	203.385	203.385	100
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.776.000	4.016.153	3.785.731	94
Cari Transferler	26.000	26.000	22.344	86
Sermaye Giderleri	5.475.000	3.279.000	2.512.731	77
Sermaye Transferleri	65.398.000	75.289.000	74.965.709	99
Bütçe Giderleri Toplamı	76.300.000	84.319.368	82.995.730	98

Yukarıda tabloda görüldüğü üzere, Başkanlığın 2016 yılı bütçe ödeneği 83.893.368 TL olup, bunun büyük bölümü sermaye transferleri olarak harcanmıştır. Bütçeye personel giderleri tertibinden konulan 1.505.830 TL ödeneğin 1.505.830 TL'si harcanmış; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri tertibinden 203.385 TL ödeneğin 203.385 TL'si harcanmış; Mal ve Hizmet Alım Giderleri tertibinden 3.590.153 TL ödenek konmuşken, 3.370.420 TL'si harcanmış; Cari Transferler tertibinden 26.000 TL ödeneğin 22.344 TL'si

harcanmış; Sermaye Giderleri tertibinden 3.279.000 TL ödeneğin, 2.512.731 TL'si harcanmış; Sermaye Transferleri tertibinden 75.289.000 TL ödenek konmuşken, 74.965.709 TL'si harcanmıştır.

2016 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri (TL)		
Açıklama	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gelir Toplamı
Şartname, Basılı Evrak Form ve Satış Gelirleri	5.000	1.900
Hazine Yardımı (Cari)	5.416.000	5.416.000
Hazine Yardımı (Sermaye)	70.873.000	72.450.998
Mevduat Faiz Gelirleri	1.000	358.280
Diğer Çeşitli Gelirler	5.0000	1.019.760
Bütçe Gelirleri Toplamı	76.300.000	79.246.938

Başkanlığın gelirleri, Kalkınma Bakanlığı bütçesinin transferler kısmında DOKAP için ayrılan ödenekten oluşmaktadır.

Başkanlığın bütçesi analitik bütçe sınıflandırmasına göre yapılmıştır. Başkanlığın kendi muhasebe birimi vardır. Muhasebe Biriminin kod numarası 28802'dir. Başkanlık yeni kurulan bir teşkilat olduğu için, tek bir harcama birimi ve harcama yetkilisi bulunmaktadır.

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 Esaslar*'ın 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; mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2016 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Eylem Planı Kapsamında Tüm Kurum ve Kuruluşlara Ait Verilerin Teminindeki Güçlükler Nedeniyle, İzleme ve Değerlendirme Görevlerinin Yeterince Yürütülememesi

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

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

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

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

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

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı İlerleme Raporu ile izleme çalışmalarını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. 2016 yılına ait DOKAP Eylem Planı İlerleme Raporu henüz yayımlanmamıştır.

Kurum tarafından, DOKAP Eylem Planı kapsamında DOKAP Bölgesi'nde yatırım yapan ve uygulaması bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin izlenebilmesi ve değerlendirilmesi amacıyla *DOKAP Eylem Planı e- İzleme Sistemi* Projesi hazırlanması öngörülmüştür. Ancak, 2016 yılında, e-Eylem Planı İzleme Sistemi projesinin hayata geçirilmesi için konulan ödeneğin kullanılmadığı görülmüştür.

Kurum ve kuruluş sayısının çok fazla olması ve faaliyet alanını genişliği göz önüne alındığında, DOKAP'ın her türlü veriye ulaşabilen bir yapıya sahip olması daha çok önem taşımaktadır. Eylem Planı'nda sorumlu ve işbirliği yapmak üzere belirlenen kurum ve kuruluşların DOKAP bölgesini ilgilendiren verilerinin bütünlük içerisinde temin edilmesi için Coğrafi Bilgi Sistemine dayanan İzleme Değerlendirme Bilgi Sistemi'nin oluşturulması gerekir. DOKAP Eylem Planı'nda yer alan sorumlu kuruluşların bölgede yaptığı yatırımları elektronik olarak izlemeyi mümkün kılacak projenin uygulamaya konulmasıyla Eylem Planı e- İzleme Sisteminin diğer Bölge Kalkınma İdarelerine de iyi uygulama örneği olabileceği değerlendirilmektedir.

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

Kamu idaresi cevabında; Eylem Planının izleme ve değerlendirme sisteminin büyük önem taşıdığı belirtilerek, veri kaynağı niteliğindeki kurumlardan gelecek bilgilerin güvenilirliği için kontrol mekanizmalarının oluşturulması gerektiği hususu vurgulanmıştır.

Başkanlığın imkân ölçüsünde izleme ve değerlendirme çalışmalarını yürütmeye çalıştığı, bu doğrultuda Yatırım Programına DOKAP Eylem Planı Elektronik İzleme ve Değerlendirme Projesini sunduğu ve 2014 ve 2015 yıllarına ait iki adet İzleme ve Değerlendirme Raporu yayınladığı açıklanmıştır. Ancak, sistemin karmaşıklığı dikkate alındığında, teknolojik alt yapıdan nitelikli insan kaynaklarına, mevzuat kolaylığından kurumlar arası entegrasyona birçok alanda reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması ihtiyacı vurgulanırken, özellikle koordinasyon disiplininin sağlanması için yasal zeminde bağlayıcı unsurların olması gerektiği belirtilmiştir.

642 sayılı KHK'nın uygulamada bu açıdan yetersiz kaldığı ifade edilmiştir. Çünkü 642 sayılı KHK, bilgi talep edilen kurumun Kalkınma İdaresine öncelikli olarak cevap vermesi gerektiğini belirtirken, mazeretsiz bir şekilde süresi içerisinde cevaplanmadığı takdirde ne türlü iş ve işlemlerin yapılması gerektiği konularında gerekli açıklamaları barındırmadığı açıklanmıştır. Ayrıca, Başkanlığın Eylem Planı nedeniyle iletişim halinde olduğu kurumların merkezi düzeydeki Bakanlık teşkilatları olup, 642 sayılı KHK ile şekillenen Bölge Kalkınma İdaresi teşkilat yapısının kimi zaman bürokratik muhatap sorunlarına da neden olduğu açıklanmıştır. Bulguda yer alan hususların düzeltilmesinin bu konuda yasal düzenleme yapılmasına bağlı olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak; İzleme ve değerlendirme faaliyetlerine esas oluşturması amacıyla “DOKAP Eylem Planı Elektronik İzleme ve Değerlendirme Sistemi Projesi”nin hazırlandığı, 2017 yılında uygulamaya geçirileceği açıklanmıştır. Ancak 2016 yılında sistem uygulamaya geçirilemediğinden projelerin fiziki ve nakdi gerçekleştirmelerinin izlenmesi ile değerlendirme raporlarının geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca, istatistiki bilgilerin elde edilmesinde farklı bölge tanımlamalarının esas alınmasının Eylem Planı izleme ve değerlendirme çalışmalarını olumsuz etkilediği kabul edilmektedir.

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

BULGU 2: DOKAP Eylem Planı'nda (2014-2018) Bulunan Projelerin Büyük Bir Kısımının Öngörüldüğü Yıllarda Gerçekleştirilmemiş Olması

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

Bu çerçevede hazırlanan DOKAP Eylem Planı 30.12.2014 tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından onaylanmış ve 14.02.2015 tarihinde Ordu'da gerçekleştirilen DOKAP Eylem Planı Tanıtım Toplantısı ile kamuoyuna açıklanmıştır.

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

Tablo 1: DOKAP Eylem Planı Bütçesi

(Milyon TL)

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

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

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

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

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

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

Yapılan denetimlerde, Eylem Planı'nda yer alan ve 2016 yılında tamamlanması gereken bir kısım projelerin hiç gerçekleşmediği, 2016 ve takip eden yıllarda gerçekleştirilmesi planlanan projelerden 2016 yılına ilişki kısımlarında yine bu yıl herhangi bir ilerlemenin görülmediği anlaşılmıştır. Aşağıdaki tabloda da gösterildiği üzere, gerçekleşmeyen projelerin bir kısmı DOKAP'ın sorumluluğunda olmakla birlikte, büyük bölümünün farklı kamu kurumlarının sorumluluğunda olduğu görülmektedir.

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

Tablo 2: DOKAP BKİB Sorumluluğundaki Herhangi Bir Çalışma Yapılmayan Projeler

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ						
Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama		
EKSEN (Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik)						
TÇS 1.8 Bölgenin turizm gelişimine bağlı olarak ihtiyaç duyacağı nitelikli işgücü kapasitesi oluşturulacaktır.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölgede turizm sektörü için bir işgücü analizi yapılacak, işgücü kapasitesine yönelik sorunlar ve ihtiyaçlar belirlenecektir. Son dönemde konaklama tesislerin yapımının arttığı iller başta olmak üzere, turizm sektöründeki işverenlere, yöneticilere ve çalışanlara yönelik eğitim ve seminerler düzenlenecek, sektörde faaliyet gösterenlerle iyi uygulama örnekleri paylaşılacaktır.		
TÇS 1.11 Bölgenin, turizm gelişimine bağlı farklı alanlardaki potansiyelini değerlendiren etüd-proje çalışmaları yapılacaktır.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölgenin sahip olduğu alternatif turizm alanlarının (Yayla turizmi, kış turizmi, doğa turizmi, eko turizm vb.), Doğu Karadeniz Turizm Master Planı'nın hedeflerine uygun olacak şekilde gelişimini sağlamak amacıyla gerekli etüd çalışmaları yapılacaktır.		
TÇS 2.6 Bölgedeki küçük ve orta ölçekli nehir havzalarında iklim değişikliği ile ortaya çıkabilecek aşırı yağış ve sel (taşkın) koşullarında olası	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2015-2016	Uluslararası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) tarafından kabul edilen iklim senaryoları esas alınarak küresel ve bölgesel iklim modelleri ile 2021-2050 dönemi için iklim değerleri		

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ

Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama
değişiklikler araştırılacaktır.				(yağış, sıcaklık, evapotranspirasyon, nem, rüzgâr hızı, toprak sıcaklığı vb.) DOKAP bölgesindeki küçük ve orta ölçekteki havzalar için tahmin edilecektir. İklim modelinden elde edilecek değerler yöreye uygun olarak seçilecek hidrolojik modele aktarılarak sel (taşkın) riski olası koşullar zaman ve mekân boyutunda CBS ortamında sunulacaktır. Elde edilecek sonuçlar sayesinde sel (taşkın) riski olası yerlerde şimdiden gerekli tedbirlerin alınması için çalışmalar başlatılacaktır.
EKSEN (Ekonomik Kalkınma)				
EK 1.16 Lisanslı depoculuk yaygınlaştırılacaktır.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Dünyanın en fazla fındığını üreten bölgede, hem fındık fiyat istikrarının sağlanması hem de ürünün uzun süre depolanabilmesi için önem arz eden Lisanslı Depoculuğun yaygınlaştırılması amacıyla gerekli çalışmalar yapılacaktır
EK 2.4 Sınır ötesi işbirliğinin yapılması amacıyla gerekli etüd	Artvin	DOKAP BKİ	2016-2018	Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında değişik bölgelerle gerçekleştirilen ve

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ

Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama
çalışmaları yapılacaktır.				önceki dönemlerde Gürcistan ile gerçekleştirilmeye çalışılan tüm program çalışmaları incelenerek elde edilen veriler doğrultusunda DOKAP BKİ bünyesinde, teknik düzeyde yapılabilirlik etüdü faaliyetleri başlatılacaktır.
EK 2.10 Doğu Karadeniz Yatırım Platformu kurulacaktır.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölgenin yatırım potansiyelini doğru değerlendirmek ve yatırım çekebilmek için Doğu Karadeniz yatırım platformu oluşturulacaktır. GAP BKİ, DAP BKİ ve KOP BKİ Başkanlıkları ile birlikte dört bölgedeki girişimciler ve sanayicilerin bir platformda buluşturularak ortak yatırım ve ticaret imkânları aranacaktır.
EKSEN (Altyapı ve Kentsel Gelişme)				
AKG 2.4 Bölge sulama sistemlerinin performansı izlenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölge İllerinde Sulama Sistemlerinin Performans göstergeleri belirlenecek, bitki su tüketimi, sulama suyu ihtiyacı, sulama zaman planı, kısıtlı sulama, su dağıtım planlaması, optimum bitki deseni, optimum su dağıtımı çalışmaları yapılacaktır.

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ

Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama
AKG 2.5 Basınçlı sulama sistemleri ve etkin su kullanımı konusunda çiftçi ve teknik eleman eğitimi yapılacaktır.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	DOKAP Bölgesindeki illerde bulunan çiftçi ve teknik personel basınçlı sulama sistemleri, sulama projesi hazırlama, işletmecilik ve benzeri konularda eğitilecektir.
AKG 3.4 Bölgede yenilenebilir enerji çalışmaları desteklenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2015-2016	Karadeniz'de enerji üretimi açısından önemli bir kaynak olabilecek dalga, dip akıntıları, deniz tabanında yoğun olarak bulunan H2S'den enerji üretimi ve rüzgâr enerjisi konularında etüd-proje çalışmaları yapılacaktır.
EKSEN (Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi)				
KK 1.1 İl müdürlüklerinin eğitim ihtiyaçları analiz edilecek ve ihtiyaç duyulan alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2015-2018	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı il müdürlüklerine politika yönetimi, planlama, proje hazırlama ve mali yönetim konularında eğitimler sağlanacaktır. Ayrıca eğitim ihtiyaçları analiz edilerek tüm il müdürlüklerine ihtiyaç duyulan alanlarda ilave eğitim programları düzenlenecektir. Eğitim programları ilgili kurumun

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ

Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama
				mevcut ve planlanan eğitim programlarını tamamlayıcılığı gözetilerek tasarlanacaktır.
KK 4.1 Bölgedeki STK'ların beşeri gelişimleri desteklenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölge STK'larının örgütlenme, yönetim, yönetim yapıları, kayıt sistemleri ve personel yetkinliklerinin güçlendirilmesine ve proje hazırlama yetkinliklerinin artırılmasına yönelik eğitim programları düzenlenecektir.
KK 6.1 Çiftçi örgütlerinin eğitim ihtiyaçları analiz edilecek ve gerekli görülen alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Bölgedeki FİSKOBİRLİK, üretici birlikleri, sulama birlikleri ve kooperatifleri, tarımsal üretim kooperatifleri ile tarım kredi kooperatifleri bölge müdürlüklerine daha iyi hizmet verebilmeleri için ihtiyaç duydukları alanlarda eğitimler düzenlenmesi için gerekli araştırmalar yapılarak ilgili kurumlarla paylaşılacaktır.
KK 7.1 Kamu kurumlarında üst düzey görevlerde bulunmuş ancak hâlihazırda emekli olan kişilerin bilgi ve tecrübelerinden ihtiyaçlar	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Kamu kurumlarında ya da özel sektörde üst düzey görevlerde bulunmuş ve emekli olmuş kişilerin ekonomik ve sosyal kalkılmaya ilişkin teorik bilgilerinden ve bölgeye yönelik tecrübelerinden

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN DOKAP PROJELERİ

Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama-Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama
doğrultusunda istifade edilecektir.				ihtiyaçlar doğrultusunda istifade edilecektir. Bu bilgi ve deneyim aktarımı için gerektiğinde bu kişilerin bölgede gönüllülük esasına göre istihdamının koordinasyonu sağlanacaktır.
KK 7.2 Yerel yönetimler, merkezi idarelerin taşra teşkilatları, STK'lar, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kurumsal yetkinlik analizi gerçekleştirilecek ve tespit edilen idari, mali, beşeri ve teknolojik eksikliklerin giderilmesine ilişkin destek programları düzenlenecektir.	DOKAP İlleri	DOKAP BKİ	2016-2018	Kurumsal kapasiteyi nesnel bir biçimde tespit etmek amacıyla idari, mali, beşeri ve teknolojik boyutları içeren bir kurumsal yetkinlik değerlendirme çerçevesi oluşturulacaktır. Bu çerçeve kullanılarak yerel düzeyde ilgili kurum ve kuruluşların kurumsal yetkinlikleri ve kapasiteleri analiz edilecektir. Çalışma neticesinde ortaya çıkan eksiklik ve darboğazların giderilmesi için gerekli tedbirler alınacak ve yapılacak önceliklendirme çerçevesinde bunlar giderilecektir.

Tablo 3: Başka İdarelerin Sorumluluğundaki Herhangi Bir Çalışma Yapılmayan Projeler

DOKAP EYLEM PLANI'NDA OLDUĞU HALDE HERHANGİ BİR ÇALIŞMA YAPILMAYAN PROJELER					
Eylem Adı	Yer	Sorumlu Kuruluş	Başlama - Bitiş Tarihi	Yapılacak İşlem ve Açıklama	
EKSEN (Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik)					
TÇS 1.6 Bölgenin yat ve kruvaziyer turizmi potansiyelini değerlendiren etüd-proje çalışmaları yapılacaktır.	Artvin, Giresun, Ordu, Rize, Samsun, Trabzon	Kalkınma Ajansları	2015-2016	Turizm Kıyı Yapıları Master Planı, Türkiye Turizm Stratejisi 2023, Bölge Planları ve Doğu Karadeniz Turizm Master Planı çerçevesinde bölgenin yat ve kruvaziyer turizmi potansiyeli incelenecek, tur güzergâhları ile altyapı yatırım ihtiyaçlarına ilişkin öneriler ortaya konacaktır.	
TÇS 2.2 Biyokaçakçılıkla etkin mücadele sürdürülecektir.	Doakp İlleri	Orman ve Su İşleri Bakanlığı	2014-2018	Bölgede ekolojik, ekonomik ve estetik-kültürel açıdan önem taşıyan biyolojik çeşitliliğin korunması ve geleceğe taşınması için Biyo kaçakçılıkla etkin mücadele sürdürülecektir.	
EKSEN (Ekonomik Kalkınma)					
EK 1.4 Sertifikalı tohum ve fidan üretimi ile kullanımı desteklenecektir.	DOKAP İlleri	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	2015-2018	Bölgenin tarımsal üretim potansiyeli ve pazarlama olanakları dikkate alınarak, uygun bitki çeşitlerinin tohum, fide ve fidanlarının sertifikalı üretimi ve kullanımını teşvik etmek amacıyla kamu ve özel sektör girişimleri desteklenecektir.	

<p>EK 1.17</p> <p>Tarımsal üreticilerin tarım dışı faaliyetlerden elde ettikleri gelir yükseltilecektir.</p>	<p>DOKAP İlleri</p>	<p>Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</p>	<p>2014-2018</p>	<p>Başta diğer sektörlerde istihdam olanağı az olan kırsal alanlar olmak üzere, halkın gelirinin artırılması amacıyla tarım dışı ekonomik faaliyetler desteklenecektir. Bu kapsamda, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından sağlanan meslek edindirme programları yaygınlaştırılacak, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından kadınların üretime katılmaları desteklenecektir.</p>
<p>EK 1.18</p> <p>Girdi temini ve ürün pazarlamaya ilişkin olarak üreticilerin ortak girişimleri desteklenecektir.</p>	<p>DOKAP İlleri</p>	<p>Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı</p>	<p>2014-2018</p>	<p>Tarımsal üretimin daha karlı bir şekilde gerçekleştirilmesi amacıyla çiftçi örgütlenmesi desteklenecektir.</p>
<p>EK 1.19 Orman kaynaklarının sürdürülebilir yönetimi sağlanacaktır.</p>	<p>DOKAP İlleri</p>	<p>Orman ve Su İşleri Bakanlığı</p>	<p>2014-2018</p>	<p>Orman varlığı 1,8 milyon ha'dan 1,81 milyon ha yükselecektir. 8.900 ha alanda ağaçlandırma, 37.400 ha alanda rehabilitasyon, 31.800 ha alanda erozyon kontrolü, 9.400 ha alanda mera ıslahı yapılacaktır. Ayrıca, bölge ormanlarında orman zararlıları ve hastalıklarıyla mücadele edilecektir.</p>

EK 1.21 Organik gübre üretimine yönelik araştırmalar yapılacaktır.	DOKAP İlleri	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	2014-2016	Bölgede üretilen tarımsal ürünlerin (çay, fındık vb.) atıklarından geri kazanım yoluyla gübre elde edilmesi ve bu ürünlerin organik tarım ve iyi tarım uygulamalarında kullanım yollarının araştırmaları desteklenecektir.
EK 2.9 Yatırım Adası Projesi geliştirilecektir.	Trabzon	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	2015-2018	Arsin İlçesinde deniz dolgusu yapılarak, 1.8 ha büyüklüğünde 100 yatırım parselli yeni bir sanayi bölgesi oluşturulması planlanmaktadır.
EK 2.11 Bölge tersanelerinin gelişimi desteklenecektir.	Ordu, Samsun, Trabzon	Kalkınma Ajansları	2015-2018	Pazar araştırması ve kümelenme ile ilgili etüd çalışmaların tamamlanmasını müteakiben tersanelerin en etkin şekilde nasıl hayata geçirilebileceği değerlendirilecek ve gerekli tedbirler alınacaktır.
EK 2.14 Bölgede yatırım düzeyinin geliştirilmesine yönelik olarak iş ve yatırım ortamı iyileştirilecektir.	DOKAP İlleri	Kalkınma Bakanlığı	2015-2018	Bölge'deki ajansların koordinasyonunda ve ilgili kurum ve kuruluşların katkısı ile bölgesel yatırım ortamına ilişkin sorunlar tespit edilecek ve çözümüne ilişkin öneriler geliştirilecektir.
			2015-2018	Düzy 2 bazında yürütülecek olan "Bölgesel Yatırım İklimi Değerlendirmesi" çalışması sonuçlarına göre Bölge bütünlüğü gözetilerek iş ve yatırım ortamının geliştirilmesine dair tedbirler uygulamaya konulacaktır.

		Ekonomi Bakanlığı	2015-2018	Kalkınma ajansları Bölge'deki teşvik uygulamaları ve enstrümanlarına yönelik değerlendirme ve önerilerini 6 aylık raporlar halinde Ekonomi ve Kalkınma bakanlıklarına iletilecek, söz konusu kurumlar teşvik sisteminin tanıtımı, yaygınlaştırılması ve yeni teşvik enstrümanlarının geliştirilmesinde ortak faaliyet gösterecektir.
EKSEN (Altyapı ve Kentsel Gelişme)				
AKG 4.4 Kırsal kesimde oluşan evsel atıklar toplanacaktır.	DOKAP İlleri	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	2015-2018	DOKAP illerinin kırsalında oluşan ve çevresel anlamda ciddi risk oluşturan evsel atıklar toplanacaktır.
EKSEN (SOSYAL GELİŞME)				
SG 1.7 Bölge üniversitelerinde öğretim üyesi ihtiyacı giderilecektir.	DOKAP İlleri	YÖK	2014-2018	Bölge üniversitelerinde öğretim üyesi başına düşen lisans ve ön lisans toplam öğrenci sayısının 10. Plan hedefi olan 36'ya düşürülmesi amacıyla öğretim üyesi yetiştirme programlarında ve ilgili diğer kadrolarda yeterli artış sağlanacaktır.
SG 1.8 Bölge üniversitelerinde uluslararası öğrenci sayısının artırılması için gerekli tedbirler alınacaktır.	DOKAP İlleri	Üniversiteler	2014-2018	Onuncu Kalkınma Planında 2018 yılında dünyadaki uluslararası öğrenci havuzundan alınan payın yüzde 1,5'e yükseltilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda, bölge üniversitelerinde öğretim

				gören uluslararası öğrenci sayısının artırılması amacıyla yurtdışı tanıtım faaliyetleri yapılacak, Türkiye Bursları, Erasmus+ ve Mevlana Değişim programları etkin olarak kullanılacaktır.
SG 3.7 Sosyal Etkileşim Programı uygulamaya geçirilecektir.	DOKAP İleri	Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları	2015-2018	Tecrübe paylaşımı, iletişim ve işbirliği yoluyla, sosyal kaynaşmaya katkıda bulunmak amacıyla SEP uygulamaya konulacaktır. Program Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan usul ve esaslar ve başvuru paketine uygun olarak kalkınma ajanslarınca ilan edilecek teklif çağrıları ile uygulanacaktır.
SG 4.7 Olimpik oyunlar için oluşturulan spor tesislerinin etkin kullanımı sağlanacaktır.	Trabzon	Özelleştirme İdaresi Başkanlığı	2015-2016	2011 Avrupa Gençlik Olimpik Oyunları için Trabzon'da oluşturulan spor tesislerinin olimpik sporcu yetiştirme ve ulusal/uluslararası organizasyonlara ev sahipliği yapma hususları başta olmak üzere etkin kullanımı için bir model çalışması yapılacaktır.

EKSEN (Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi)				
KK 1.1 İl müdürlüklerinin eğitim ihtiyaçları analiz edilecek ve ihtiyaç duyulan alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.	DOKAP İlleri	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı	2015-2018	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı il müdürlüklerine politika yönetimi, planlama, proje hazırlama ve mali yönetim konularında eğitimler sağlanacaktır. Ayrıca eğitim ihtiyaçları analiz edilerek tüm il müdürlüklerine ihtiyaç duyulan alanlarda ilave eğitim programları düzenlenecektir. Eğitim programları ilgili kurumun mevcut ve planlanan eğitim programlarını tamamlayıcılığı gözetilerek tasarlanacaktır.
KK 1.3 Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının beşeri ve teknolojik kapasitesi geliştirilecektir.	Ordu, Samsun, Trabzon	İçişleri Bakanlığı	2014-2018	Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının personeline izleme, değerlendirme ve raporlama eğitimleri verilecektir. Ayrıca eğitim ihtiyaçları analiz edilerek ihtiyaç duyulan diğer alanlarda eğitim programları düzenlenecektir.
KK 5.1 Bölge üniversitelerinde çalışan personelin eğitim ihtiyaç analizi yapılacak ve	DOKAP İlleri	Üniversiteler	2015-2018	Yeni kurulanlara öncelik verilmek üzere Bölge üniversitelerinde bir eğitim ihtiyaç analizi çalışması yapılacaktır, ihtiyaç duyulan alanlarda eğitim programları düzenlenecektir. Eğitim

ihitiyaç tespit edilen alanlarda eğitimler sağlanacaktır.				programları ilgili üniversiteler mevcut kurumsal kapasitelerine göre gruplandırılarak farklı seviyelerde verilecektir. Düzenlenecek tüm eğitimlerde üniversitelerin hâlihazırda devam eden ya da yakın zamanda gerçekleştirilmesi planlanan eğitimleri ile mükerrerlik oluşturulmamasına önem verilecektir.
KK 5.2 Bölge üniversitelerinin 5018 sayılı kanun uygulamaları desteklenecektir.	DOKAP İlleri	Üniversiteler	2015-2018	Başta yeni kurulanlar olmak üzere bölge üniversitelerinin 5018 sayılı kanun kapsamındaki örgütlenme ve süreç yönetimleri desteklenecektir.

Kamu idaresi cevabında özetle; “20.04.2016 tarihinde Ankara’da Kalkınma Bakanı başkanlığında süre uzatımı istenen eylem adımları nedenleri ile birlikte değerlendirme sürecine alınmıştır. Bu anlamda Eylem Planları statik değil dinamik bir yapıya sahiptir....2016 yılı sonu itibarıyla 128 ana eylemin 89’unda gerekli çalışmalar başlatılmış olup, bu durum Eylem Planı’nın eylemler bazında %70’inde aktif çalışmaların yapıldığını göstermektedir...

Bununla birlikte eylem maddelerinin bitim süresi geçtiği halde uygulamaya konulamayan eylemleri gösteren tabloda DOKAP BKİ sorumluluğunda bulunan;

- TÇS 2.6 Eylemi ve AKG 4.1 eylemleri ile ilgili 2016 yılında uygulanması için proje geliştirilerek 2017 Yılı Yatırım Programına teklif edilmiş ancak Kalkınma Bakanlığı tarafından konunun birkaç sektör alanını ilgilendirdiği gerekçesiyle diğer sektör alanlarıyla da sağlıklı koordinasyonun sağlanması için projelerin 2017 yılında uygulanmamasına karar verilmiştir.
- EK 1.6 ve EK 2.4 eylemleri (2018 yılında uygulanacaktır);

- TÇS 1.8 ve TÇS 1.11 eylemleri (2018 yılında uygulanacaktır);
- Tüm KK eylemleri (2017 veya 2018 yılında uygulanacaktır.)ile herhangi bir süre sorunu bulunmamaktadır.

...diğer kurumlar için belirlenen eylem adımlarının yapım sürelerinin genel olarak takvimsel açıdan sorun bulunmamaktadır. İlgili eylemlerin bir çoğunun bitim süresi 2018 yılıdır. Süresi içerisinde bitirilemeyen veya çalışma başlatılmayan eylemlerle ilgili yukarıda da ifade edildiği gibi değerlendirme sürecinde tartışmaya açılarak gerekli revizyon adımlarının tasarlanması sağlanmaktadır."

denilmektedir.

Sonuç olarak; DOKAP BKİB'nin temel görevi, 642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinin (a) bendi gereğince, "eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek"tir. DOKAP 2014-2018 Eylem Planı bu çerçevede hazırlanarak, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nca onaylanmıştır. Fakat bulgumuzda ayrıntılı olarak belirtildiği üzere, DOKAP 2014-2018 Eylem Planı'nda yer alan projelerin önemli bir kısmı öngörüldüğü yıllarda gerçekleştirilememektedir.

Kamu idaresi cevabında, bitim süresi 2016 yılı olan eylem adımları ile ilgili çalışmaları 2017 yılı içerisinde yürütebilecekleri; herhangi bir çalışma yürütülemediği takdirde değerlendirme sürecinde tartışmaya açılarak gerekli revizyon adımlarının tasarlanması sağlanacağı belirtilmiştir.

Eylem Planlarının statik değil dinamik bir yapıya sahip olduğunu belirterek, revizyonların tasarlandığından söz edilmekte ise de, bugüne kadar Eylem Planı'nda herhangi bir revizyona gidilmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, kamu idaresinin açıklamaları yeterli görülmemiştir.

2014-2018 yıllarını kapsayan DOKAP Eylem Planı'nda bulunan projelerin planlandığı şekilde gerçekleşmemesi durumunda, Başkanlığın kuruluş sebebi olan ve ülke kalkınması için önem arz eden temel görevlerini yürütmesinde etkili olamayacağı; diğer yandan hazırlanacak eylem planlarının daha gerçekçi hazırlanması ve ihtiyaç duyulması halinde revize edilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: DOKAP BKİB'ye Tahsis Edilen Ödeneklerin Tamamının Kullanılmaması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, kendisine tahsis edilen proje ödeneklerinin tamamını kullanamadığı görülmektedir.

DOKAP BKİB, 2014 yılında, tahsis edilen 59.284.000,00 TL'lik ödeneğin 47.998.272,97 TL'lik kısmını harcamıştır. Toplam 11.285.727,03 TL ödenek kullanılmamıştır.

2015 yılında, DOKAP BKİB tarafından 17 proje için 64.913.177,00 TL program ödeneği ayrılmış, ayrılan ödeneğin 60.234.796,53 TL'si harcanmıştır. Toplam 4.678.380,47 TL ödenek kalmıştır.

2016 yılında ise, DOKAP BKİB tarafından 27 proje için 78.568.000,00 TL program ödeneği ayrılmış, ayrılan ödeneğin 77.478.440,35 TL'si harcanmıştır. Bu kez, toplam 1.089.559,65 TL ödeneğin kullanılmadığı görülmektedir.

Tabloda görüldüğü üzere, sermaye transferi yoluyla diğer kurum ve kuruluşlara yaptırılan projelerde harcanmayan ödeneklerin toplamı 323.290,00 TL olup;

DOKAP BKİB'nin kendi yürüttüğü projelerde ise; harcanmayan ödenek miktarı 766.269,00 TL'dir.

Kamu yatırım projelerinin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, Bütçe Kanunları, 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberleri hükümlerine tabidir.

2013-2015 Dönemi, 2014-2016 Dönemi, 2015-2017 Dönemi ve 2016-2018 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberleri'nde, *“proje bazında ödenek teklif ve tahsislerinde; devam eden projelerden en kısa sürede tamamlanabilecek olanlara, yeni proje tekliflerinde ise azami oranda seçici olunarak, nitelikli yapılabilirlik etütlerine dayandırılmak kaydıyla ekonomik ve sosyal katkısı en fazla ve acil hizmet ihtiyacını karşılayabilecek yatırımlara öncelik verileceği”* açıklanmıştır.

Oysa DOKAP BKİB'nin, kendisine tahsis edilen proje ödeneklerini Yatırım Programı Hazırlama Rehberlerine göre kullanamadığı/kullandıramadığı anlaşılmaktadır.

Tablo 4: 2016 Yılı İçerisinde Uygulanan Projelerin Ödenek ve Harcama Durumları

PROJENİN YATIRIM PROGRAMINDAKİ ADI	ALT PROJE ADI	GİDER TÜRÜ	İLGİLİ KURUM*	PROJENİN 2016 YILI ÖDENEK TUTARI	HARCAMA	KALAN ÖDENEK
Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları	Yeşil Yol Projesi	Sermaye Transferi	Özel İdareler - Bşb	50.403.000	50.403.000	0
	Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları	Sermaye Transferi	Kalkınma Ajansları	6.900.000	6.900.000	0
İmar Planı Yapımı	İmar Planı Yapımı Projesi	Sermaye Transferi	İller Bankası	2.000.000	2.000.000	0
Yaylalara Özgü Mimari Projelerin Hazırlanması	Yaylalara Özgü Mimari Projelerin Hazırlanması Projesi	Sermaye Transferi		44.000	0	44.000
DOKAP Bölgesi Tanıtım ve Markalaşma Projesi	DOKAP Bölgesi Tanıtım ve Markalaşma Projesi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	33.000	32.922	78
Hayvancılık Altyapısının Geliştirilmesi Projesi	Çiğ Süt Toplama Alt Yapısının İyileştirilmesi Projesi	Sermaye Transferi	Samsun Bşb	2.134.000	2.134.000	0
	Organik Yumurta Tavukçuluğunda Sertifikalı Üretim Yaygınlaştırılması Projesi	Sermaye Transferi	Gıda Tarım Müd. Ord.	85.0000	85.000	0
	Doğu Karadeniz Serbest Sistem Yumurta Üretim Paketleme Tesisi Kurulumu Projesi	Sermaye Transferi	Altınordu Belediyesi	400.000	398.083	1.917
	Doğu Karadeniz Bölgesi Organik Yumurta Tavukçuluğu Yem Ünitesi Projesi	Sermaye Transferi	Altınordu Belediyesi	1.305.000	1.305.000	0
	Doğu Karadeniz Bölgesi Organik		Sermaye	Ordu Üniversitesi	20.000	20.000

	Yumurta Tavukçuluğunun Tanıtılması Projesi	Transferi				
	Arıcılık Altyapısının Desteklenmesi Programı	Sermaye Transferi	İl Gıda Tarım Müd.	1.549.000	1.547.315	1.684
	Dokap Bölgesi Arı Ürünleri Paketleme Tesisleri Modernizasyonu Projesi	Sermaye Transferi	Rize İl Gıda Tarım	100.000	90.270	9.730
Bitkisel Üretim Altyapısının Geliştirilmesi Projesi	Soğuk Hava Deposu Projesi	Sermaye Transferi	Altınordu Belediyesi	424.000	418.040	5.959
Tarımsal Araştırmalar Projesi	DOKAP Bölgesi Organik Tarım Havzalarının Belirlenmesi Araştırma Projesi	Sermaye Transferi	TÜSSİDE	849.880	849.880	0
	DOKAP Çay Kalitesinin Geliştirilmesi Araştırma Projesi	Sermaye Transferi r	Rize Üniversitesi	500.000	500.000	0
	DOKAP Bölgesi Tarımsal Üretim ve Tarımsal Sanayi Potansiyelinin Araştırılması Projesi	Sermaye Transferi	TÜSSİDE	650.119	650.119	0
Küçük Tarımsal İşletmelerin Geliştirilmesi Projesi	Üretim Altyapısının İyileştirilmesine Yönelik Eğitim Projesi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	1.162.000	1.161.180	819
	Doğu Karadeniz Bölgesi Tıbbi ve Aromatik Bitki Envanterinin Çıkarılması ve Ticari Kullanımının Araştırılması Projesi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	726.000	725.512	487
Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projeleri	Küçük Ölçekli Tarımsal Sulama Projeleri	Sermaye Transferi	İl Özel İdareleri	6.500.000	6.500.000	0
Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının	Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Araştırılması	Sermaye Transferi		250.000	0	250.000

Araştırılması						
Katı Atık Düzenli Depolama Alanlarının Araştırılması Projesi	Katı Atık Düzenli Depolama Alanlarının Araştırılması	Sermaye Transferi	KTÜ	990.000	990.000	0
Yerel Yönetim Personelinin Kapasitesinin Geliştirilmesi	Yerel Yönetim Personelinin Kapasitesinin Geliştirilmesi	Sermaye Transferi	Belediyeler	10.000	0	10.000
DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi	Dokap Bölgesi Kültür Envanteri Projesi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	45.000	44.368	632
DOKAP Eylem Planı Kapsamında Olmayan Projeler	Akçakale Rölöve ve Restitüsyon ve Restorasyon Projeleri Yapımı	Sermaye Transferi	Akçaabat Belediyesi	175.000	175.000	0
	Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	1.062.000	548.747	513.252
	DOKAP Eylem Planı E-İzleme Sistemi	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	1.000	0	1.000
	Taşıt Alımı	Sermaye Gideri	DOKAP BKİ	250.000	0	250.000
<i>DOKAP BKİ Tarafından 2016 Yılı İçerisinde Uygulanan Projelerin Harcama Bilgileri</i>		Sermaye Gideri		3.279.000	766.269	
		Sermaye Transferi		75.289.000	323.290	
			TOPLAM	78.568.000	77.478.440	1.089.560

Kamu idaresi cevabında; “Başkanlığımıza 2016 yılı için sermaye giderleri kaleminden 5.475.000,00 TL ve sermaye transferleri kaleminden 65.398.000,00 olmak üzere 70.873.000,00 TL yatırım bütçesi tahsis edilmiştir. Yılı içerisinde bu ödeneye 7.695.000,00 TL ek ödenek ilave edilmiş olup, toplam sermaye ödeneği 78.568.000,00 TL olarak gerçekleşmiştir. Toplam ödeneğin 77.478.470,35 TL’si kullanılmıştır. Kullanılmayan 1.089.559,65 TL ödenek ise toplam ödeneğin %1,38’ine denk gelmektedir. 2016 yılı ödeneğin büyük bir kısmı kullanılmıştır.

Sermaye transferleri kaleminden yapılan ödemeler kurumlar arasında imzalanan protokollere istinaden yapılmakla birlikte, projeye ait ödeme evraklarının birer nüshaları Başkanlığımıza ibraz edilmektedir. Başkanlığımız yapılan harcamalar tutarında ödeme yapmaktadır. Dolayısıyla projeye tahsis edilen ödenekten düşük harcama meydana geldiği takdirde kalan ödenek bütçemizde kullanılmayan ödenek olarak görünmektedir.

Başkanlığımıza araç alımı için tahsis edilen 250.000,00 TL Bakanlar Kurulundan onay alınmadığı için kullanılmamıştır.

Kullanılmayan ödeneklerden bir diğeri de ”Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Araştırılması Projesi’dir. Toplam 250.000,00TL ödenek tahsis edilen projenin uygulaması hususunda Kalkınma Bakanlığı uygun görüş vermemiştir.

1.062.000,00TL ödenek tahsis edilen “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi” kapsamında 548.747,61TL ödenek kullanılmış olup, proje süreci devam etmektedir. Süreç bitiminde yayınlanacak olan sonuç raporuna istinaden kalan bedel ödenecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresinin cevabında 2016 yılında 78.568.000,00 TL’lik toplam ödeneğin büyük kısmının kullanıldığı; kullanılmayan 1.089.559,65 TL ödeneğin ise, toplam ödeneğin %1,38’i olduğu belirtilmiştir. Ancak, DOKAP BKİB’nin sorumluluğuna verilen projelerde bu ödeneklerin %23,37’sinin kullanılmadığı görülmektedir.

Yatırım Programı kapsamında DOKAP BKİB’ye edilen ödeneklerin tamamının kullanılmadığı/kullandırılmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Yeşil Yol Projesi Kapsamında Yapılan Yol İmalatlarında Çevresel Etki Değerlendirme Raporlarının Düzenlenmemesi

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

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

Tablo 5: DOKAP 2014-2018 Eylem Planı- Yol İmalatları ve Turizm Yatırımları

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

Yönetmelik’e Ek-4’de, seçme-eleme kriterlerine tabi projelerde Proje Tanıtım Dosyasına;

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

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

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

Söz konusu proje için DOKAP BKİB, uygulayıcı kuruluşlar olan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından teklif edilen projelerden 34 adet asıl ve 5 adet yedek olmak üzere toplam 39 adet projeyi kabul ederek uygulamaya koymuştur.

Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamalarından Yeşil Yol Projesi’ne 2016 yılında tahsis edilen 44.000.000,00 TL ödeneğin yanında, 6.403.000,00 TL ek ödenek aktarımı gerçekleştirilerek, toplam 50.403.000,00 TL kaynak belirlenmiştir. Belirlenen kaynağın tamamı Uygulayıcı Kuruluşlar olan Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri hesaplarına aktarılmıştır.

2.645 kilometre uzunluğunda birinci öncelikli turizm yolu olarak planlanan Proje’de DOKAP tarafından iyileştirilmesi planlanan 1.621 km Yeşil Yol güzergâhının (1.024 km’lik kısmı Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yer almaktadır) 675 km’lik kısmında hem yol iyileştirme hem de yol yapım çalışmaları yapılmıştır.

<i>Yıllar</i>	<i>Ödenek Miktarı</i>	<i>Aktarılan Ödenek</i>	<i>Harcanan Ödenek</i>	<i>Kalan Ödenek</i>	<i>Tenkis Edilen Ödenek</i>
2013	40.000.000	40.000.000	34.862.638	5.137.362	-
2014	47.000.000	39.645.587	32.268.563	7.377.024	7.354.413
2015	44.000.000	44.000.000	31.770.717	12.229.283	-
2016	50.403.000	50.403.000	9.170.458	41.232.542	-
Toplam	181.403.000	174.048.587	108.072.375	65.976.211	7.354.413

Tablo 7: (2013-2014-2015-2016 Yılları) Yapılan Yol İmalatları							
İli	Yol Bakım ve Onarım (Km)	Stabilize Kaplama (Km)	Beton Kaplama (Km)	Parke Kaplama (Km)	Asfalt Kaplama (Km)	Köprü (Adet)	Toplam (Km)
Artvin	71,12	0,00	0,00	1,35	3,00	0	75,47
Bayburt	25,55	25,50	0,00	0,00	6,60	1	57,65
Giresun	33,30	41,10	0,00	0,52	64,30	2	139,22
Gümüşhane	47,22	0,00	7,00	4,97	10,47	0	69,66
Ordu	26,60	14,00	1,10	0,00	22,15	0	63,85
Rize	58,30	0,00	4,50	0,90	1,50	0	65,20
Samsun	9,50	25,90	25,80	2,16	78,00	2	141,36
Trabzon	10,80	0,00	7,10	0,00	44,40	0	62,30
Toplam	282,39	106,50	45,50	9,90	230,42	5	674,71

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

Yönetmelik'in sözü edilen bentleri şunlardır:

“İ) 20 km ve üzeri çevre yolları,

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

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

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

Söz konusu illerdeki “Yeşil Yol projelerinin mahalle ve köy yolları sınıfında yer aldığından ve bu yollar hariç tutulduğundan ÇED raporu alınmasına gerek duyulmadığı” belirtilmekle birlikte;

2016 Yılı Yatırım Programı'nda yer alan Projedeki yol imalatları çevresel etki değerlendirmesi yapılmasını gerektirecek boyuttadır. Bu nedenle, “Yeşil Yol Projesi” için Çevre Kanunu ve bu kanuna dayanarak çıkarılan yönetmeliğe göre çevresel etki değerlendirmelerinin yapılması, Çevresel Etki Değerlendirme Raporu düzenlenmesi gerekirdi.

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

Çevresel Etki Değerlendirmesi, projelerin yapılıp yapılmamasına karar verilebilmesi için planlamanın bir parçası olduğu gibi, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu” kararı alındıktan sonra uygulama aşamasına geçen projenin, bu kararın verilmesine esas ilkeler doğrultusunda ve çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan izleme ve kontrol çalışmalarını da kapsamaktadır.

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

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

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

Bununla birlikte, Doğu Karadeniz Turizm Master Planının çevresel etki değerlendirmeleri yapılmadan planlandığı ve yürürlüğe konulduğu anlaşılmaktadır.

Yeşil Yol Projesi İlleri ve Yaylaları:

Artvin: Kaçkar Turizm Merkezi ve Kafkasör Kültür Turizm Koruma Gelişim Bölgeleri

Bayburt: Kop Dağı Turizm Merkezi

Giresun: Aksu TM, Bulançak Bektaş Yaylası TM, Kümbet Yaylası TM, Yavuzkema1 Yaylası TM.

Gümüşhane: Çakırgöl Kış Sporları TM, Süleymaniye Kış Sporları TM, Zigana TM

Ordu: Akkuş Argın Yaylası TM, Aybastı Perşembe Yaylası TM, Aybastı Toygar Kabaktepe TM, Bolaman KTKGB, Çambaşı Yaylası TM, Mesudiye Keyfalan Yaylası TM, Mesudiye Yeşilce-Topçam Yaylaları TM, Fatsa-Çerkezler TM

Rize: Anzer KTKGB, Anzer TM, Çamlıhemşin Ayder Kaplıcası TM, Çamlıhemşin Ayder KTKGB, Çayeli TM (Kuspa), İkizdere Ovit Dağı Kış TM

Samsun: 19 Mayıs TM, Ayvacık KTKGB, Bafra Kolay TM, Havza 25 Mayıs Termal TM, Havza Mevcut Kaplıca Termal TM, Ladik Akdağ Kış Sporları TM, Vezirköprü TM

Trabzon: Akçaabat Karadağ TM, Araklı Pazarcık Yaylası TM, Araklı TM, Araklı Yeşilyurt Yılantaş Yaylası TM, Sis Dağı TM, Maçka Şolma TM, Tonya Armutlu Gümüşhane Kürtün Erikbeli TM.

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

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

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

öngörülmektedir.

Plan, program, proje ya da faaliyetlerin sosyal, ekonomik ve çevresel boyutları ile değerlendirilmesi mümkün ÇED raporları ile olmaktadır. Plan ya da programın biyolojik çeşitlilik, nüfus, insan sağlığı, fauna, flora, toprak, su, hava, iklim faktörleri, maddi varlıklar, kültürel miras (mimari ve arkeolojik miras dahil), peyzaj ve yukarıdaki faktörler arasındaki karşılıklı ilişkiler dahil çevre üzerindeki olası önemli etkileri ile sosyal ve ekonomik etkileri hesaplanabilmektedir. Dolayısıyla, yürütülen söz konusu projelerin etkileri ÇED Raporları ile çok önceden ortaya konularak; gerekli önlemlerin de daha planlama aşamasındayken alınabileceği düşünülmektedir.

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

Tablo 8: 1. 2. ve 3. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi

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

Tablo 9: 1. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi

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

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

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

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

Tablo 11: 3. Derece Öncelikli Yolların İllere ve Kaplama Cinsine Göre Listesi

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

Kamu idaresi cevabında özetle;

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

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

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

Devlet ve İl yolları dışında kalan köyü köye ve bağlarına; il, ilçe ve belde merkezleri ile devlet ve il yollarına bağlayan yollara köy yolu denir. Köy yollarını devlet yoluna bağlayan güzergâh üzerinde yer alan belde (belediyeler) yolları köy yolu kapsamına girmektedir.

Literatürde yayla yolu kavramı bulunmamakta olup, Yeşil Yol Projesi kapsamında yapılan yollar köy yolu (köylerin ünitesi veya mahallesi) kapsamına girmektedir.

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

Sonuç olarak;

a) Kamu idaresi cevabında, her türlü izinlerin alınmasının uygulayıcı kuruluşların sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir. Uygulayıcı kuruluşlardan 16.12.2016 tarihinde Sayıştay denetimine tabi olduğu için ÇED raporları ve buna ilişkin belge talebinde bulunulduğu görülmektedir. Uygulayıcı kuruluşlar, seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamı dışında yer aldığından ÇED Yönetmeliğine dâhil olmadıklarını bildirmişlerdir.

Ancak ÇED, her türlü yatırım ve kalkınma projelerinin çevresel etkilerini belirleyerek, yatırıma başlanabilmesi için bir ön koşul olarak görülmektedir. ÇED süreci sonunda,

“Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu Kararı”, “Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir Kararı” veya “Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz Kararı” alınabilmektedir. Yol imalatlarına başlanmadan önce ÇED raporlarının hazırlanıp hazırlanmadığının incelenmesi gerekirdi.

Çevresel Etki Değerlendirmesi, projelerin yapılıp yapılmamasına karar verilebilmesi için planlamanın bir parçası olduğu gibi, uygulama aşamasına geçen projenin, çevre değerlerini olumsuz etkilemeyecek biçimde yürütülmesi için yapılan izleme ve kontrol çalışmalarını da kapsamaktadır.

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

“Doğu Karadeniz Turizm Master Planı Uygulamaları (Yeşil Yol) Projesi”, yayla turizmi güzergâhındaki mevcut yol izlerinin iyileştirilerek birbirine bağlanmasını içeren projelerden oluşmaktadır. Bu proje için DOKAP BKİB, Büyükşehir Belediyeleri ve İl Özel İdareleri tarafından teklif edilen projelerden 34 adet asıl ve 5 adet yedek olmak üzere toplam 39 adet projeyi uygulamaya koymuştur. 2.645 kilometre uzunluğunda birinci öncelikli turizm yolu olarak planlanan Proje’de DOKAP tarafından iyileştirilmesi planlanan 1.621 km Yeşil Yol güzergâhının (1.024 km’lik kısmı Karayolları Genel Müdürlüğü sorumluluğunda yer almaktadır) 675 km’lik kısmında yol iyileştirme ve yol yapım çalışmaları yapılmıştır.

Söz konusu proje, Yatırım Programı’nda bütün olarak değerlendirilmek suretiyle, yol ağlarının birbirine bağlanması olarak ele alındığından ÇED raporlarının alınması gerekirdi. Bu nedenle yeşil yol imalatlarının seçme eleme kriterleri uygulanacak projeler kapsamı dışında yer aldığından ÇED Yönetmeliğine dâhil olmadığı açıklamaları yeterli görülmemiştir.

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

b) DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, “İmar Planı Yapımı Projesi” kapsamında yapılacak turizm yatırımlarının çevresel etkilerinin değerlendirilmemesiyle ilgili olarak, bu konuda düzenleme bulunmadığı şeklindeki açıklamaları yerinde görülmüştür.

Ancak, 2006 yılında gerçekleştirilen değişiklikle Çevre Kanunu'nda stratejik çevresel değerlendirmenin tanımına yer verilerek stratejik çevresel değerlendirme ile ilgili usul ve esasların çıkarılacak bir yönetmelikte yer alacağı belirtilmiştir. ÇED ile hali hazırda projelerin çevre üzerindeki etkileri değerlendirilirken Stratejik Çevresel Değerlendirme ile alan bazında üst ölçek planların çevresel, ekonomik ve sosyal etkilerinin kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye alınması mümkün olabilecektir.

Stratejik Çevresel Değerlendirme uygulamaları dünyada giderek yaygınlaşmaktadır. Avrupa Birliği Stratejik Çevresel Değerlendirme Yönergesini (SÇD 2001/42/EC sayılı Direktif) esas alan stratejik çevresel değerlendirme yönetmeliği ile, stratejik arazi kullanımıyla ilgili plan ve programların çevresel etkileri için sistematik bir değerlendirme prosedürünün getirilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 5: Girişilen Taahhütlerde Taahhüt Kartının Düzenlenmemesi ve Gider Taahhütleri Hesabı ile Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabının Kullanılmaması

Yıl içerisinde geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerde; “920-Gider Taahhütleri Hesabı” ile “921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı”nın kullanılmadığı ve Taahhüt Kartının düzenlenmediği tespit edilmiştir.

27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı 1. Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan *Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği*’nin “92 Taahhüt Hesapları” başlıklı 471’inci maddesinde; bu hesap grubunun, yılı için geçerli sözleşmeler ile ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen gider taahhütleri, mevzuatı gereğince bu tutarlara ilave edilen taahhütler ile bunlardan yerine getirilenler veya feshedilenlerin ve kamu-özel iş birliği modeli çerçevesinde girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler, fiyat güncellemeleri ile bunlardan yerine getirilenlerin sözleşme fiyatlarıyla izlenmesi için kullanılacağı belirtilmiştir.

Aynı Yönetmelik’in 472’nci maddesinde; gerek yılı için geçerli, gerekse ertesi malî yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütler, bunlara yapılan ilaveler ve fiyat farkı tutarları ile taahhüdün yerine getirilmesi dolayısıyla nakden veya mahsuben yapılan hakediş ödemeleri ve bu ödemelerden yapılan kesintiler, taahhüt tutarından yapılan eksiltmeler, kısmen veya tamamen bozulan sözleşmelere ilişkin taahhütler

ve diğer bilgilerin düzenlenen bu “Taahhüt Kartları”na kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ancak, bazı mal ve hizmet alımı işlerine ilişkin sözleşmelerin imzalanmasını müteakip Taahhüt Kartı düzenlenmediği ve “920” ve “921” no’lu hesaplarda izlenmediği anlaşılmıştır.

Halbuki; “920” ve “921” nolu hesapların kullanılması ile Taahhüt Kartının düzenlenmesi, idare tarafından girişilen taahhütlerin takibi ile bütçe ve nakit planlaması açısından son derece önemlidir. Söz konusu hesapların kullanılmaması, hem *Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği*’ne aykırılık teşkil etmekte, hem de İdare tarafından girişilen taahhütlerin sağlıklı bir şekilde takip edilmesine engel olmaktadır.

Yönetmelik hükümleri çerçevesinde ilgili hesapların işletilmesi ve taahhüt kartlarının tutulmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “...2017 yılından itibaren İdaremizce yapılan bazı mal ve hizmet alımı işlerine ilişkin sözleşmelerin imzalanmasını müteakip Taahhüt Kartı düzenlenerek “920” ve “921” no’lu hesaplarda takibi sağlanmaktadır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; 2017 yılından itibaren Taahhüt Kartı düzenlenerek “920” ve “921” no’lu hesaplarda takibinin sağlanacağı açıklanmıştır. Ancak 2016 yılında, yıl içerisinde geçerli sözleşmeler ile ertesi mali yıl veya yıllara geçerli olmak üzere yapılan sözleşmelere dayanılarak girişilen taahhütlerde “920-Gider Taahhütleri Hesabı” ile “921-Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı”nın kullanılmadığı ve Taahhüt Kartının düzenlenmediği tespit edilmiştir.

BULGU 6: Alt İşveren Çalışanlarının Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı muhasebe kayıtlarında hizmet alımı suretiyle çalıştırılan personel için kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinde, hizmet alımları kapsamında alt yüklenicilerde çalışan işçilerinin haklarına yönelik olarak mevzuatta değişiklik yapılmış ve bu işçilerin kıdem tazminatlarının ödenmesi yükümlülüğü idarelere verilmiştir.

6552 sayılı Kanun ile 4857 sayılı İş Kanunu'nun 112'nci maddesine göre:

“*Ek: 10/9/2014 - 6552/8 md.) 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun*

62 nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatları;

a) Alt işverenlerinin değişip değişmediğine bakılmaksızın aralıksız olarak aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde çalışmış olanların bu şekilde çalışmış oldukları sürelerle ilişkin kıdem tazminatına esas hizmet süreleri, aynı kamu kurum veya kuruluşuna ait işyerlerinde geçen toplam çalışma süreleri esas alınarak tespit olunur...”

Getirilen bu düzenlemeye göre idarelerin; alt işveren işçisi olarak çalışanların kıdem tazminatlarının tahakkuk kaydının mali tablolarında gösterilmesi gerekir. Bunun için kullanılması gereken hesaplar 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı olup, ödeneceği öngörülen kıdem tazminatlarına göre kullanılmalıdır.

Oysa DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığında, 1475 sayılı İş Kanunu'nun 14'üncü maddesi uyarınca, kıdem tazminatı alma hakları bulunan personelin kıdem yılları esas alınarak, İdare tarafından faaliyet dönemi ve sonraki dönemleri olmak üzere, vadelerine göre ayrılıp ödenmesi öngörülen kıdem tazminatı tutarlarının “372 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı”nda ve “472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı”nda izlenmediği anlaşılmıştır.

Kamu İhale Kanununa Göre İhale Edilen Personel Çalıştırılmasına Dayalı Hizmet Alımları Kapsamında İstihdam Edilen İşçilerin Kıdem Tazminatlarının Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in 8'inci maddesinde, hizmet alımı suretiyle alt işveren tarafından çalıştırılan işçilerin bu Yönetmelik hükümlerine göre tespit edilen sürelerle ilişkin kıdem tazminatlarının doğrudan işçinin banka hesabına yatırılacağı belirtilmiştir.

Diğer taraftan, *Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği*'nin 284'üncü, 285'inci, 331'inci ve 332'nci maddelerinde; 372 ile 472- Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarına ilişkin olarak hesabın niteliği ve işleyişine ilişkin hükümlere yer verilmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin hükümleri doğrultusunda ilgili mevzuatı gereğince hesaplanarak ayrılan uzun vadeli kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için 472 kodlu “Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı”nın kullanılacağı belirtilmiştir. Buna göre; faaliyet döneminden sonraki yıllarda ödenecek kıdem tazminatları için ayrılan karşılıklar bu hesaba alacak, 630 kodlu hesaba borç, izleyen dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatı karşılıkları dönem sonunda bu hesaba borç, 372 kodlu “Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı”na alacak kaydedilir. Ödenen kıdem tazminatı tutarları ise bir taraftan 372 kodlu hesaba borç,

103 kodlu hesaba veya ilgili diğer hesaplara alacak kaydedilir.

Bu çerçevede hizmet alımı kapsamında çalışan işçiler için faaliyet döneminde tahakkuk eden kıdem tazminatlarının hesaplanarak karşılık ayrılması ve ilgili hesaplarda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Kurumda, işçi statüsünde çalışanlar için mevzuatında belirlenen esaslar çerçevesinde ayrılması ve 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabına kaydedilmesi gereken karşılıkların hiç ayrılmadığı görülmüştür.

372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı kullanılarak gerekli kıdem karşılıklarının ayrılması ve mali tablolarda gösterilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “İdaremizce yaptırılan hizmet alımları işlerinde taşeron firmalarca çalıştırılan yardımcı hizmet personellerinin işten ayrılmaları halinde alacakları kıdem tazminatları karşılıkları bütçemizden ilgili hesabına 2017 yıl sonu hesaplarına eklenilecektir.” denilmektedir.

Sonuç olarak; Kamu idaresi tarafından kıdem tazminatları karşılıklarının 2017 yıl sonu hesaplarına eklenileceği açıklanmıştır. Ancak 2016 yılında, işçi statüsünde çalışanlar için 372 ve 472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı kullanılarak gerekli kıdem karşılıklarının ayrılmadığı ve mali tablolarda gösterilmediği tespit edilmiştir.

BULGU 7: DOKAP 2014-2018 Eylem Planı’nda Yer Almayan Proje Yürütülmesi; “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi” Teknik Şartnamesinin Yeterli Araştırma Yapılmadan Hazırlanması ve Projenin Öngörülen Takvime Göre İlerlememesi

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

642 sayılı KHK’nın 2’nci maddesinin (e) bendi gereğince, Başkanlığın görevi; “Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek”tir.

Bu çerçevede, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığınca, Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda, DOKAP 2014-2018 Eylem Planı hazırlanmış ve 30.12.2015

tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmıştır.

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

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, DOKAP Eylem Planı kapsamında Başkanlığın sorumlu olduğu eylemlerin uygulanması amacıyla, ilgili yılın yatırım programına sunacağı projeleri kendisi belirlemektedir. Eylem Planı'nda yer almadığı halde, "*Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi*"ne 2016 yılı Yatırım Programı'nda 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 2016 Yılı Yatırım Programının hazırlanmasında DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından 14'ncü maddeye uygun bir önceliklendirme yapılmadığı görülmektedir.

DOKAP 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 gerektiği düşünülmektedir. Oysa, "*Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi*" 2014-2018 DOKAP Eylem Planı'nda bulunmamaktadır.

Tablo 12: DOKAP Eylem Planında Yer Almayan Projeler

Proje Adı:	2016 Yılı Ödenek Tutarı:	2016 Yılı Harcama:
Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi	1.062.000,00	548.747,61
DOKAP Eylem Planı E-İzleme Sistemi	1.000,00	0,00
Taşıt Alımı	250.000,00	0,00

b) “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi” Teknik Şartnamesinin yeterli araştırma yapılmadan hazırlanması;

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile TÜSSİDE arasında 18.12.2015 tarihinde imzalanan 1.000.000,-TL bedelli sözleşme kapsamında “*Girişimcilik ve Yenilikçilik Araştırma Projesi*” uygulamaya konulmuştur. Ancak daha sonra, 18.05.2016 tarihinde projenin organizasyon işlerinin gerçekleştirilmesi ve “yapılacak organizasyonlara ilişkin maliyetin Başkanlık tarafından karşılanmasını öngören toplam bedeli kdv dahil 500.000,-TL olan “*Girişimcilik ve Yenilikçilik Araştırma Projesi Organizasyon Hizmetleri Sözleşmesi*”nin imzalandığı görülmektedir.

30.11.2016 tarihinde ise “*Girişimcilik ve Yenilikçilik Araştırma Projesi Hizmet Alım Sözleşmesine Ek Sözleşme*” düzenlenerek sözleşme toplam bedeli kdv dahil 1.550.000,-TL’ye yükseltilmesine karar verilmiştir.

17 -18 Şubat 2016 tarihlerinde “DOKAP Bölgesi Girişimcilik ve Yenilikçilik Araştırma Projesi”nde yer alan “*DOKAP Bölgesi Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri Ortak Akıl Platformu Çalıştayı*” ile “*DOKAP Bölgesi Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler Ortak Akıl Platformu Çalıştayı*” düzenlenmesi giderlerinin Başkanlık tarafından karşılandığı görülmüştür. Toplantı düzenlenmesi ile toplantılara katılanların iase, konaklama, transfer harcamaları için 06.2.1.90 Diğer Giderler tertibinden 13.780,00 TL ödemede bulunulmuştur.

31 Mart- 1 Nisan 2016 tarihlerinde “*OSB ve KSS Yerleşimlerinin Değerlendirilmesi ve Gelişim Stratejilerinin Belirlenmesi*” ile “*Bölge KOBİ’lerini Geliştirmeye Yönelik Stratejilerin Belirlenmesi*” modülleri kapsamında Çekirdek Ekip Toplantıları düzenlenmesi giderleri ile toplantılara katılanların iase ve konaklama harcamalarının yine Başkanlık tarafından karşılandığı görülmüştür. Bunun için “06.2.1.90 Diğer Giderler” tertibinden

4.000,00 TL ödemede bulunulmuştur.

DOKAP Bölgesi Girişimcilik ve Yenilikçilik Araştırma Projesi İşine ait teknik şartname ve sözleşmede yukarıda yer verilen toplantı ve çalıştaylara yer verilmiştir. Dolayısıyla bu toplantıların sözleşme bedeline dahil olarak yüklenici tarafından karşılanması gerektiği düşünülmektedir.

c) “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi”nin öngörülen takvime göre ilerlememesi;

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi”nin yürütülmesinde Sözleşme’de öngörülen takvime göre raporların hazırlanmadığı anlaşılmıştır.

18.12.2016 tarihinde imzalanan DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi”ne ait sözleşmenin 10.2 maddesine göre; “işe başlama tarihinden 16 (onaltı) ay sonrası işin bitiş tarihidir.” Buna göre işin bitim tarihi 18.04.2017’dir.

Sözleşme’nin “İş tanımı” başlıklı 5’inci maddesinde; sözleşme kapsamında yapılacak işlerin sözleşme ekinde yer alan ...Ek 4 Proje Zaman Planı Tablosu’nda detaylandırıldığı açıklanmıştır.

16’ncı maddede ise, süre uzatımı verilecek mücbir sebep olarak kabul edilen haller ve şartlar sayılmıştır.

2016 Yılı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar’ın 10’uncu maddesinde;

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

Görüldüğü üzere Başkanlık, sermaye transferi yoluyla ödenekleri kullanırken, yatırımların gecikme ya da tamamlanamama riskine karşı yaptırım uygulayabilmektedir. Oysa Başkanlığın doğrudan gerçekleştirdiği projelerin zamanında tamamlanmasını sağlayacak iç

düzenlemeler yapılmamıştır. Bu nedenle Başkanlığın gerçekleştirdiği projelerin hiçbiri zamanında tamamlanamamaktadır.

Söz konusu işe ilişkin olarak, işin öngörülen takvime bağlı kalarak yürütülmesi için herhangi uyarı yapılmadığı görülmektedir.

Teknik Şartname ile Sözleşme eki “*Ek 4 Proje Zaman Planı Tablosu*”nda öngörülen takvime göre ilerlemeyen söz konusu projedeki gecikmelere karşı gerekli önlemlerin alınmadığı düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; a) “...Başkanlığımızın yürüttüğü bütün görevler mezkur kararnamenin belirlediği çerçevede yapılmaktadır. Uygulanan projeler yılı yatırım programı ve Eylem planını veya Kararnamenin ikinci maddesinin (ğ) bendinden dayanak almaktadır...Bakanlık oluruyla bu dayanak güçlendirilmiştir.

DOKAP Eylem Planında (2014-2018) SG 4.1 “Bölgenin kültür varlıkları envanteri çıkarılacaktır.” eylemi yer almaktadır...”

b) “*Yenilikçilik Girişimcilik Projesi Kalkınma Bakanlığı tarafından Başkanlığımızca uygulanmak üzere 2015 Yılı Yatırım Programı’na re’sen yeni proje olarak alınmıştır. ...Başkanlığımızca hazırlanan fizibilite raporu Kalkınma Bakanlığına gönderilmiş ve Bakanlığın uygun görüşü üzerine Projenin uygulanmasına başlanmıştır.*

Başkanlığımızın yürüttüğü bütün görevler mezkur KHK’nın belirlediği çerçevede yapılmaktadır. Bu çerçevede, uygulamakta olduğumuz projeler yılı yatırım programları ve Eylem Planı ile 642 sayılı KHK çerçevesinde Başkanlığımıza verilen görevler dahilinde yürütülmektedir.

Yukarıda ifade edilen hususlar kapsamında bir araştırma projesi olan Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Projesi’nin Başkanlığımız tarafından uygulanması hususu, yılı yatırım programı ve 642 sayılı KHK 2’nci maddesinin (1/f) bendinden dayanak almaktadır. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığı tarafından re’sen yatırım programına alınması üzerine uygulamaya konulması nedeniyle, KHK’nın 2’nci maddesinin (1/ğ) bendi Projenin Başkanlığımızca uygulanmakta olmasının bir diğer dayanağıdır.”

c) “...söz konusu Sözleşme burada ifade edildiğinin aksine, bu sözleşmenin yürürlüğe girmesinden önce Başkanlığımız tarafından karşılanan organizasyon maliyetlerinin TÜBİTAK–TÜSSİDE tarafından karşılanması amacıyla yapılmıştır.

Proje başlatılmadan önce yüklenici adayları arasında olan TÜBİTAK-TÜSSİDE ile yapılan görüşmelerde, organizasyon işlerinin TÜSSİDE tarafından yapılması durumunda Projenin maliyetinin beklenenin üzerinde olacağı anlaşılmış, bunun üzerine ...organizasyon işlerinin Başkanlığımızca yapılmasının daha kaynak etkin bir seçim olacağı ve böylece işin daha az maliyetle tamamlanabileceği düşünüülerek organizasyon işlerinin Başkanlığımızca yapılması kararlaştırılmıştır,

17 - 18 Şubat 2016 tarihleriyle, 31 Mart - 1 Nisan 2016 tarihlerinde yapılan çalıştaylara ilişkin giderler Başkanlığımız tarafından karşılanmıştır.

Bundan sonraki süreçte ise, toplantı giderlerinin Başkanlığımızca karşılanmasının bazı koordinasyon sorunlarına neden olduğu görülmüştür. Bunun yanısıra, teknoloji geliştirme bölgeleri, teknoloji transfer ofisleri, vb konularda iyi uygulama örneklerinin yerinde incelenmesine yönelik yurtdışı çalışma ziyaretlerinin organizasyonlarının bu konuda deneyime sahip TÜBİTAK-TÜSSİDE tarafından daha sağlıklı bir şekilde yapılabileceği değerlendirilmiştir. ... 18.05.2016 tarihinde yürürlüğe giren “Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Araştırma Projesi Organizasyon Hizmetleri Alım Sözleşmesi” ile Projeye ilişkin olarak gerçekleştirilecek her türlü yurtiçi ve yurtdışı organizasyonların maliyetinin TÜBİTAK-TÜSSİDE tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır... çalıştay ve toplantıların bir kısmı yapılmış ve tüm giderleri TÜBİTAK-TÜSSİDE tarafından karşılanmıştır.

Girişimcilik ve Yenilikçilik İhtiyaç Analizi Araştırma Projesi, ... her bir adımında hangi faaliyetlerin yürütüleceği net ve sağlıklı bir şekilde ortaya konularak hazırlanmıştır. Ancak, Proje başlangıçta öngörülen takvime uygun olarak yürütülmekte iken, 07/09/2016 tarihinde DOKAP Bölgesi illerine dâhil edilen Tokat ilinin de Proje kapsamına alınması gerektiği ve 2016 yılı Temmuz ayı sonrası toplantı ve saha çalışmalarının yüklenicinin elinde olmayan nedenlerle aksamasından dolayı Proje takviminin gerisinde kalınmıştır...”

“... 2016 yılı Temmuz ayı sonrası paydaşların önemli bir bölümü, sahada çalışan ekiplerin anket ve mülakat tekliflerini kabul etmemişlerdir. ... ses kaydı alınmasına izin vermemişlerdir....yapılması planlanan toplantılarda da elde olmayan nedenlerle aksama olmuştur.

Diğer taraftan, 07/09/2016 tarihinde Tokat ili Tokat ili de Proje kapsamına alınmıştır...

Açıklanan nedenlerle, başlatılmasından sonra ilk aşamada takvime uygun olarak yürütülmekte olan söz konusu Projede takvimin gerisinde kalınmıştır. Bunun üzerine, 30.11.2016 tarihinde ek sözleşme yapılarak projenin süresi 16 aydan 24 aya çıkarılmış olup,...

...Bu projede olduğu gibi, gecikmelerin elde olmayan nedenlerle önlenemediği durumlarda ise, taraflardan birisi resmi yazı ile gerekçesini bildirerek süre uzatım talebinde bulunmakta ve gerekli proje revizyonları sözleşmeye uygun olarak gerçekleştirilmektedir.” denilmektedir.

Sonuç olarak;

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

Kamu idaresi cevabında Başkanlıkların bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapabileceği veya yaptırabileceği belirtilmekle beraber, bulguda bu husus değil, Girişimcilik Projesinin DOKAP 2014-2018 Eylem Planı’nda yer almadığı hususu sorgulanmıştır.

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

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

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

b) “Girişimcilik ve Yenilikçilik Projesi” Teknik Şartnamesinin yeterli araştırma yapılmadan hazırlanmasına ilişkin olarak;

Kamu idaresinin cevabında, “*Sözleşme organizasyon maliyetlerinin TÜBİTAK–TÜSSİDE tarafından karşılanması amacıyla yapılmıştır. Ancak organizasyon işlerinin*

TÜSSİDE tarafından yapılması durumunda Projenin maliyetinin beklenenin üzerinde olacağı anlaşılmış, bunun üzerine Başkanlığımızca yapılması kararlaştırılmıştır. Sonraki süreçte ise, koordinasyon sorunları nedeniyle ve iyi uygulama örneklerinin yerinde incelenmesine yönelik yurtdışı çalışma ziyaretlerinin organizasyonlarının TÜBİTAK–TÜSSİDE tarafından daha sağlıklı bir şekilde yapılabileceği değerlendirilmiştir.” denilmektedir.

Organizasyon hizmetlerinin Başkanlık ya da yüklenici tarafından yerine getirilmesinde tereddüt yaşanması dolayısıyla sözleşmelerin yapıldığı/yenilendiği açıklanmıştır. Dolayısıyla Proje hazırlanırken işin niteliği ve maliyetinin analiz edilemediği anlaşılmaktadır. Projeye ilişkin sözleşmede toplantı organizasyonları önemli yer tuttuğundan, proje teknik şartnamesinin yeterli araştırma yapılarak hazırlanması gerekirdi.

c) “Girişimcilik ve Yenilikçilik Projesi”nin öngörülen takvime göre ilerlememesine ilişkin olarak;

Temmuz ayı sonrasında toplantı ve saha çalışmalarının aksaması nedeniyle ve Tokat ilinin projeye dâhil edilmesi dolayısıyla Proje takviminin gerisinde kaldığı ifade edilmiştir.

Ancak, Sözleşme kapsamında yapılacak işler Proje Zaman Planı Tablosu’nda gösterilmiş olup, 30.11.2016 tarihinde ek sözleşme yapılmasından sonraki süreçte de söz konusu projenin sözleşmede yer alan iş planına uygun olarak yürütülmesinin takip edilmediği ve bu doğrultuda gereken önlemlerin alınmadığı düşünülmektedir.

BULGU 8: Projelerde Çalıştırılan Uzmanların İşin Şartnamesinde Belirlenen Niteliklere Uygunluğunun Kontrol Edilmemesi

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülen projelerde çalıştırılan danışman ve uzmanların işin şartnamesinde belirlenen deneyim ve nitelikleri taşıyıp taşımadıkları hususunun araştırılmadığı görülmüştür.

Kurumun ihalelerini gerçekleştirerek, yürüttüğü projelerin ihale şartnameleri ve sözleşmelerinde, proje ekibi için genellikle belli şartlar öngörülmektedir. Projenin ihalesi yapılıp, sözleşme imzalanmasından sonra yüklenici firma veya kurum/kuruluş tarafından projede çalıştırılmak üzere danışman, uzman vb. unvanlarla proje ekibi oluşturulmaktadır. Projenin özel uzmanlık gerektiren konularında, danışman ve uzmanlar hizmetinden yararlanılmak üzere projede geçici olarak görevlendirilmektedir. Ancak, projede çalışanların proje yönetimi ve teknik uzmanlık konusunda yeterli deneyime sahip olup olmadıkları Kurum

tarafından araştırılmamaktadır.

Örneğin; 13.07.2016 tarihinde ihale edilen 376.000,00 TL sözleşme bedelli “*DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi Teknik Danışmanlık, Müşavirlik ve Kontrolörlük İşi*”ne ait Teknik Şartname’de proje koordinatörünün sanat tarihçisi/arkeolog olması ve çevre mühendisi, halk bilimci, iletişim/tasarım uzmanı 3 kişi ile CBS ve WEB tasarımı uzmanı bilgisayar mühendisinin Danışman firmanın bünyesinde barındırması hükme bağlanmıştır. Bununla birlikte işin yürütülmesi sırasında Danışman firma tarafından çalıştırılan uzmanların işin teknik şartnamesindeki öngörülen disiplinlerin gereği doğrultusunda olup olmadıkları ile iş deneyimleri ve niteliklerine ilişkin bilgilerin tespit edilmediği anlaşılmıştır.

Denetim sırasında, diğer projelerde de proje ekibinin uzmanlıkları ile çalışma metodolojisi hakkında bilgi talebinin ya hiç ya da zamanında alınmadığı görülmüştür.

Proje için yararlanılan uzmanlıkların ve deneyimlerinin Sözleşme imzalanmadan önce araştırılmasının ve uygulama sırasında izlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca projenin öngörülen iş programına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin gelişme raporları ve proje sorumlusu görevliler tarafından izlenerek, gerektiğinde yerinde inceleme yapılması gerekir.

Özellikle danışmanlık ve uzman çalıştırılmasına yönelik ihalelerde, işin Teknik Şartname ve Sözleşmeye uygunluğunun kontrolünün yeterince yapılmadığı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “*Danışman firma tarafından çalıştırılan uzmanların söz konusu Teknik Şartnamedeki öngörülen disiplinlerin gereği doğrultusunda olup olmadıkları ile iş deneyimleri ve niteliklerine ilişkin bilgiler Danışman firmadan istenmiştir. Danışman firma Başkanlığımıza çalıştırdığı uzmanların iş deneyimleri ve niteliklerine ilişkin bilgileri iletmiştir. Danışman firma tarafından çalıştırılan uzmanların Teknik Şartnamedeki öngörülen disiplinlerin gereği doğrultusunda olup olmadıkları ile iş deneyimleri ve nitelikleri Başkanlığımız tarafından incelenmiş olup ...uygun buldukları Danışman firmaya bildirilmiştir.*”
denilmektedir.

Sonuç olarak; “DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi Teknik Danışmanlık, Müşavirlik ve Kontrolörlük İşi” 13.07.2016 tarihinde ihale edilerek 02.08.2016 tarihinde sözleşmeye bağlandığı halde,

- Danışman firma tarafından çalıştırılan uzmanların söz konusu Teknik Şartnamedeki öngörülen disiplinlerin gereği doğrultusunda olup olmadıkları ile iş deneyimleri ve niteliklerine ilişkin bilgilerin Danışman firmadan 16.12.2016 tarihinde istendiği;

- Danışman firmanın çalıştırdığı uzmanların iş deneyimleri ve niteliklerine ilişkin bilgileri Başkanlığa 20.12.2016 tarihinde ilettiği; ve

- Çalıştırılan uzmanların Teknik Şartnamedeki öngörülen disiplinlerin gereği doğrultusunda olup olmadıkları ile iş deneyimleri ve nitelikleri Başkanlık tarafından uygun bulduklarının Danışman firmaya 28.12.2016 tarihinde bildirildiği görülmektedir.

Teknik Danışmanlık, Müşavirlik ve Kontrolörlük hizmeti alınmasına dayanan “DOKAP Bölgesi Kültür Envanteri Projesi”nde çalıştırılan uzmanların nitelikleri ve deneyimlerinin yerinde denetim sırasında tarafımızdan sorulması üzerine, Danışman firmaya yazıldığı anlaşılmaktadır.

Proje için yararlanılan uzmanlıkların ve deneyimlerinin Sözleşme imzalanmadan önce araştırılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Ayrıca projenin öngörülen iş programına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin gelişme raporları ve proje sorumlusu görevliler tarafından ve uygulama sırasında izlenmesi gerekir.

Bulgumuzda da yer aldığı üzere, özellikle danışmanlık ve uzman çalıştırılmasına yönelik ihalelerde, işin Teknik Şartname ve Sözleşmeye uygunluğunun kontrolünün yeterince yapılmadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 9: TÜSSİDE’ye Yaptırılan DOKAP Stratejik Planlama Projesi Eğitim Araştırma Danışmanlık İşinin;

a) Toplantı Bedellerinin DOKAP İdaresi Tarafından Karşılanması

b) Süresinde Tamamlanmaması

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından, idarenin stratejik planının hazırlanması amacıyla, stratejik planlama eğitim ve danışmanlık hizmetinin “Stratejik Planlama Projesi” işi kapsamında protokol ile TÜBİTAK TÜSSİDE’den hizmet alımıyla

gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik gereğince Başkanlığın 2017-2021 dönemi stratejik planının hazırlanması için kurumsal yönetim sisteminin geliştirilmesine yönelik eğitim ve danışmanlık hizmeti almak amacıyla 28.03.2016 tarihinde DOKAP BKİB ile TÜBİTAK-TÜSSİDE arasında 138.500 TL + KDV bedelli sözleşme imzalanmıştır.

Proje kapsamında DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Başkan, Başkan Yardımcıları ve TÜSSİDE personelinden oluşan Yönlendirme Komitesi ile Proje Koordinatörü ve tüm koordinatörlüklerin temsil edildiği 11 kişiden oluşan Stratejik Plan Koordinasyon Ekibi oluşturulmuştur.

Yönlendirme Komitesi'ne 30 Mart-1 Nisan 2016 tarihleri arasında TÜSSİDE tarafından "Stratejik Yönetim Eğitimi" verilmiştir.

İç paydaş anketi yapılarak sonuçlar rapor haline getirilerek ilgililerle paylaşılmıştır. İç çevre analizi kapsamında stratejik planlama ekibi GZFT analizi için 3; misyon, vizyon ve değerler çalışması için 2; amaç ve hedef çalışması için 12; performans göstergeleri için ise 6 adet olmak üzere toplam 23 toplantı düzenlemiştir.

Dış paydaş analizine temel oluşturmak için mevcut durum analizinin gerçekleştirilmesi ile gelecek 5 yıl içerisinde Başkanlık tarafından öncelikli olarak ele alınması gereken hususlarla ilgili önerilerinin alınması amacıyla 26 Mayıs 2016 tarihinde bölgesel ve ulusal paydaşların katılımıyla "Ortak Akıl Platformu" düzenlenmiştir. Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın dış paydaşları olan kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları ve üniversite temsilcilerinden toplam 113 paydaş katılım sağlandığı toplantı sonucunda 71 dış paydaşın görüş, öneri ve değerlendirmeleri alınmıştır.

Bu proje ile DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının vizyon ve misyon ifadeleri, amaçları, hedefleri ve kurumsal değerleri belirlenerek, 2017-2021 yıllarını kapsayacak stratejik amaçlar, stratejiler ve hedefler tespit edilmiştir. Hedefler ölçülebilir göstergelerle desteklenerek, yıllara sâri tahmini bütçeleri belirlenmiş ve çalışma sonuçları 27 Ekim 2016 tarihinde gerçekleştirilen değerlendirme toplantısı ile Yönlendirme Komitesi'ne sunulurken Komitenin görüşleri doğrultusunda Plana son hali verilmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Stratejik Planlama Projesi İşine Ait Sözleşme'nin 7'nci maddesinde, sözleşme bedeline dahil olan giderler açıklanmıştır. Buna göre:

“Sözleşme Bedeline Dâhil Olan Giderler

Taahhüdün yerine getirilmesine ilişkin sigorta, vergi, resim ve harç giderleri (Yüklenici TÜSSİDE Sözleşme Damga Vergisi ve Kurumlar Vergisinden Muafır) ile aksi iş planında belirtilmediği müddetçe, danışmanlık hizmetleri kapsamında Yüklenici Uzmanlarının ulaşım ve konaklama giderleri sözleşme bedeline dâhildir. Eğitim, dış paydaş çalıştay ve nihai değerlendirme toplantısı organizasyonu TUSSİDE'ye ait olup, çalışma mekânı, öğle yemeği ve ikramlar TUSSİDE tarafından karşılanacaktır. Eğitim, çalıştay ve toplantı ile ilgili olarak katılımcıların ulaşım masrafları İdare tarafından karşılanacaktır.”

Oysa DOKAP Dış Paydaş Analiz Çalıştay Organizasyonu hizmet alımı DOKAP Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmiştir.

Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Stratejik Plan Projesi Dış Paydaş Analiz Çalıştay Organizasyon İş Hizmet Alımı Teknik Şartnamesi düzenlenmek suretiyle;

03.06.2016 tarih ve 368 no.lu ödeme emri belgesi ile 26 Mayıs 2016 tarihinde Giresun ilinde düzenlenen organizasyon için 14.740,00 TL tutarında 120 kişilik toplantı paket hizmeti satın alınmıştır.

Ödeme Tarihi:				
08.11.2016	DOKAP Stratejik Planlama Projesi Eğitim Araştırma Danışmanlık Hizmet Bedeli	4734 sayılı Kanun'un 3/e maddesi	138.500,00 TL	TÜSSİDE

Ödeme Tarihi:	No:			
15.11.2016	702	163.430,00 TL	TÜSSİDE	DOKAP BKİ Başkanlığı Stratejik Planlama Projesi
03.06.2016	368	14.740,00 TL	...Turizm Otelcilik Tic. A.Ş.	Stratejik Planlama Projesi Kapsamında Konaklama ve Transfer Hizmeti

b) DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Stratejik Planlama Projesi İşine Ait Sözleşme'de işin batım tarihi olarak 28.07.2016 olarak belirlenmiştir.

Stratejik Planlama Projesi kapsamında 28.03.2016 tarihinde TÜSSİDE ile Stratejik Planlama Projesi Danışmanlık Hizmet Alım Sözleşmesi imzalanmıştır.

Söz konusu Sözleşme'nin 8'inci maddesine göre:

“İşe başlama tarihi 28/03/2016 işi bitirme tarihi 28/07/2016'dır.”

Sözleşme'nin *“İş tanımı”* başlıklı 5'inci maddesinde; detaylı iş tanımının sözleşme ekinde yer alan ...Ek 3 Proje Zaman Planı Tablosu'nda detaylandırıldığı açıklanmıştır.

17'nci maddede ise; süre uzatımı verilecek mücbir sebep olarak kabul edilen haller ve şartlar sayılmıştır. Her ne kadar tarafların karşılıklı mutabakatı sonucunda belirlenecek hallerin mücbir sebep olarak kabul edilebileceği belirtilmişse de, bu durum yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi gibi zorunlu koşullara bağlanmıştır.

Oysa mücbir sebep belirtilmediği gibi, sözleşme ve eki belgelere aykırı olarak işin bitmesi gereken 28.07.2016 tarihi yerine 08.11.2016 tarihinde tamamlandığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu danışmanlık hizmeti işinin zamanında tamamlanması nedeniyle Başkanlığın stratejik planın geç yayımlanmasına yol açılmıştır. Ayrıca, stratejik planların doğrudan kamu idarelerince ve idarelerin kendi çalışanları tarafından hazırlanması zorunludur. İhtiyaç halinde kuruluş dışından temin edilecek danışmanlık hizmetleri sadece destekleyici analizler, yöntem ve süreç danışmanlığı ile eğitim hizmetlerini kapsayabilir. Oysa sözleşme eki belgelerden taslak stratejik planın içeriğinin de yüklenici tarafından hazırlandığı anlaşılmaktadır.

Kamu idaresi cevabında;

a) Toplantı bedellerinin DOKAP İdaresi tarafından karşılanmasına ilişkin olarak;

“TÜBİTAK-TÜSSİDE ile imzalanan “sözleşmenin 7.1. Sözleşme Bedeline Dahil Olan Giderler başlıklı maddesinde “... Eğitim, dış paydaş çalıştay ve nihai değerlendirme toplantısı organizasyonu TÜSSİDE'ye ait olup; çalışma mekanı, öğle yemeği ve ikramlar TÜSSİDE tarafından karşılanacaktır. Eğitim, çalıştay ve toplantı ile ilgili olarak katılımcıların ulaşım masrafları idare tarafından karşılanacaktır.” ibaresi yer almaktadır. Bu

kapsamda eğitim, dış paydaş çalıştay ve nihai değerlendirme toplantısı organizasyon giderleri TÜBİTAK-TÜSSİDE'ye, katılımcıların ulaşım giderleri ise DOKAP BKİB'ye yüklenmiştir.

Ancak aynı sözleşmenin 7.3. maddesinde, “Sözleşme ve iş planında yer alan faaliyetlerin tanımlanan yer dışında başka bir yerde gerçekleştirilmesinin taraflarca kararlaştırılması durumunda, çalışmanın gerçekleştirileceği mekana ilişkin masraflar ve Yüklenici tarafından görevlendirilecek uzmanların ulaşım konaklama ve yemek giderleri ile katılımcıların ulaşım, konaklama ve yemek giderleri idare tarafından karşılanacaktır.” ibaresi yer almaktadır. Bununla birlikte Başkanlığımız ile TÜSSİDE arasında yapılan Sözleşmenin 10. sayfasında yer alan “1. Mevcut Durum Analizi (Devam) - Faz 1.3. ”Ortak Akıl Platformları” kısmında toplantı 60 katılımcı olarak planlanmış olup, ... toplantının Başkanlık hizmet binasında yapılması uygun bulunmuştur. Ancak, katılımcı sayısı planlananın çok üzerinde gerçekleştiğinden Başkanlığımız hizmet binası yetersiz kalmış, iş planına uygun hareket edilememiş ve Başkanlığımız ve TÜSSİDE tarafından öngörülenin üzerinde gerçekleşen katılımcı sayısına uygun kapasiteli başka bir yerde gerçekleştirilmesi karara bağlanmıştır.

7.3. maddesinde belirtilen “sözleşme ve iş planında yer alan faaliyetlerin tanımlanan yer dışında başka bir yerde gerçekleştirilmesinin taraflarca kararlaştırılması durumunda...” ibaresi gereğince ...Katılımcı sayısını aşan yemek ve konaklama giderleri ise Sözleşmeye uygun olarak Başkanlığımız tarafından karşılanmıştır.” denilmektedir.

b) Süresinde tamamlanmamasına ilişkin olarak;

“... Stratejik Planlama Projesi kapsamında, 28.03.2016 tarihinde TÜBİTAK–TÜSSİDE ile Danışmanlık Hizmet Alım Sözleşmesi Sözleşmesinde işin 28.07.2016 tarihinde tamamlanması kararlaştırılmıştır. Ancak Temmuz ayında meydana gelen olaylar nedeniyle uzun süre konuya ilişkin toplantı yapılamamıştır. Bu nedenle Stratejik Planın hazırlanması ilişkin iş Sözleşmede belirtilen sürede tamamlanamamıştır.

TÜBİTAK–TÜSSİDE tarafından Başkanlığımıza iletilen yazı ile toplantılara katılımlarda aksama yaşanması nedeniyle proje tutarı aynı kalmak koşuluyla sözleşme tarihinin uzatılması talep edilmiştir.

Ancak 01/08/2016 tarihinde, TÜBİTAK–TÜSSİDE'nin süre uzatım talebine dair yazısının Sözleşmede belirlenen işin tamamlanma tarihinden sonra iletilmesi nedeniyle süresi dolmuş olan Sözleşmenin uzatılmasının uygun olmayacağı değerlendirilmiştir. TÜBİTAK–TÜSSİDE ile yapılan görüşmelerde projenin zamanında tamamlanamamasına neden olan mücbir sebebin hem Başkanlığımız hem de yükleniciden kaynaklanan bir durum olmadığı da dikkate alınarak Stratejik Planın hazır hale getirilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmiştir. ...nihai değerlendirme toplantısı sonrasında son hali verilen Stratejik Plan, Planın uygulanması konusunda gecikmeye mahal verilmemesi amacıyla 2017 yılı başında Kalkınma Bakanın onayı alınarak uygulamaya konulmuştur.

Başkanlığın Stratejik Planında yer alan tüm amaç, hedef, stratejiler ve bunlara ilişkin performans göstergeleri, TÜBİTAK–TÜSSİDE'nin danışmanlık görevi kapsamında sağladığı eğitim, yöntem danışmanlığı ve moderatörlük çerçevesinde, Başkanlığımızda görevli diğer personel ile istişare halinde hareket eden 11 kişiden oluşan Stratejik Plan Koordinasyon Ekibi tarafından belirlenmiştir...Stratejik Plana nihai halinin verilmesi de Stratejik Plan Koordinasyon Ekibi tarafından gerçekleştirilmiştir.”
denilmektedir.

Sonuç olarak; TÜSSİDE'ye yaptırılan DOKAP Stratejik Planlama Projesi Eğitim Araştırma Danışmanlık İşinin;

a) Toplantı bedellerinin DOKAP İdaresi tarafından karşılanmasına ilişkin olarak;

Kamu idaresi cevabında, TÜSSİDE ile yapılan sözleşmedeki iş planına uygun hareket edilemediğinden toplantının katılımcı sayısının öngörülenin üzerinde gerçekleşmesiyle, katılımcı sayısını aşan yemek ve konaklama giderlerinin İdare tarafından karşılandığı ifade edilmiştir.

İşin sözleşmesinde hükme bağlanan İş Planı'na uyulması yüklenicinin sorumluluğunda olduğundan toplantı bedellerinin TÜSSİDE tarafından karşılanmasının gerektiği düşünülmektedir.

b) Süresinde bitirilmediği halde gecikme cezasının kesilmemesine ilişkin olarak;

Stratejik Planın hazırlanması ilişkin iş Sözleşmede belirtilen sürede tamamlanamamıştır. Temmuz ayında meydana gelen olaylar nedeniyle uzun süre konuya ilişkin toplantı yapılamadığı ifade edilmiştir. Ancak, İş Planı'na göre bu tarihe kadar toplantıların yapılmış olması gerekirdi. 01.08.2016 tarihinde, TÜBİTAK–TÜSSİDE'nin süre

uzatım talebine dair yazısının Sözleşmede belirlenen işin tamamlanma tarihi olan 28.07.2016 tarihinden sonra süre uzatımı kararının alınmasının mevzuat aykırılık teşkil ettiği değerlendirilmektedir.

BULGU 10: “2016 Yılı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”ın

a) Genel Hükümler İçerdiği Halde Her Yıl Yenilenmesi;

b) Mali Konular İçerdiği Halde Sayıştay Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulmuş Olması;

a) “Usul ve Esaslar”ın her yıl yenilenmesi;

Bütçe kanunlarına dayanarak her yıl ayrı ayrı çıkarılan “Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar” Kurum tarafından yapılacak sermaye transferlerine ilişkin genel düzenlemeler getirmektedir. Bu nedenle Usul ve Esaslar’ın her yıl yeniden yayımlanması yerine, genel düzenleme olarak yürürlüğe konulmasının ve takip eden yıllarda ihtiyaç olması halinde sadece ilave ve güncellemelerin yapılmasının daha verimli olarak uygulanmasını sağlayacağı düşünülmektedir.

2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun E Cetveli’nin 22’nci maddesindeki “... *Bu ödenekten 2015 yılında girilen yüklenme artıkları da dahil olmak üzere yıllara sari olarak yapılacak harcamalara ilişkin usul ve esasları belirlemeye Kalkınma Bakanı yetkilidir.*” hükmü uyarınca, Usul ve esasların, tüm Bölge Kalkınma İdarelerinde geçerli olmak üzere, Kalkınma Bakanlığı tarafından bir yönetmelik ile belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

b) Mali konular içerdiği halde Usul ve Esaslar’ın Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuş olması;

6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 27’nci maddesine istinaden genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştay’ın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulabilmektedir.

19 Ocak 2005 tarih ve 2005/9986 karar sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan *Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*’in 6’ncı maddesine göre; Başbakanlığa

sunulmadan önce, yönetmelik taslakları hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra; Bakanlıklar ile Sayıştay'ın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının görüşünün alınması zorunlu olmaktadır.

“2016 Yılı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanmış ve 03.05.2016 tarih ve 23 sayılı Kalkınma Bakanı Oluru ile onaylanmıştır. Ancak söz konusu yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlem, mali hükümler içermesine rağmen Sayıştay'ın görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

Mali hükümler içeren yönetmelikler ve yönetmelik niteliğindeki diğer düzenleyici işlemler açısından 6085 sayılı Kanun'un ilgili maddesindeki düzenleme, Sayıştay mütalaasının *“yürürlük şartı”* olduğudur. Söz konusu maddede yer alan *“Sayıştay'ın istisari görüşü alındıktan sonra yürürlüğe konulabilir”* şeklindeki hükmü bunu ifade etmektedir.

Mali hüküm içeren *Usul ve Esaslar*'da Sayıştay'ın görüşünün alınması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında;

a) *“Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”* ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda ilaveler yapılarak her yıl Kalkınma Bakanı Oluruyla yürürlüğe girmektedir. 2017 yılında GAP, DOKAP, DAP ve KOP Bölge Kalkınma İdarelerindeki sermaye transferi ödenekleri ile yürütülecek projeler için kullanılacak olan *“2017 Yılı Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”* Kalkınma Bakanı Oluru ile yürürlüğe girmiştir.”

denilmektedir.

b) Kalkınma Bakanlığı tarafından *“2017 Yılı Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar”* yürürlüğe konulmadan önce Sayıştay görüşünün alındığı açıklanmıştır.

Sonuç olarak;

a) 2017 yılında GAP, DOKAP, DAP ve KOP Bölge Kalkınma İdarelerindeki sermaye transferi ödenekleri ile yürütülecek projeler için kullanılacak olan “2017 Yılı Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esasların Kalkınma Bakanı Oluru ile yürürlüğe girdiği açıklanmıştır. Usul ve Esasların, tüm Bölge Kalkınma İdarelerinde geçerli olmak üzere, Kalkınma Bakanlığı tarafından bir yönetmelik ile belirlenmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

b) Kamu idaresi, 2017 yılında Sayıştay görüşünün alındığı belirtilmiştir. Bununla birlikte, “2016 Yılı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullanılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar” mali hükümler içermesine rağmen, Sayıştay’ın görüşü alınmadan yürürlüğe konulmuştur.

BULGU 11: DOKAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Kuruluşundaki Temel Amaç Olan Koordinasyon Sağlama Görevini, Mevcut Düzenlemelerin Yetersizliğinden Dolayı Gereği Gibi Yerine Getirememesi

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

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

“Görevler

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

(1) Başkanlıkların görevleri şunlardır:

a) *Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.*

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

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

...”

Eylem planları

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

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

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

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

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

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

DOKAP Eylem Planı Bütçesi

(Milyon TL)

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

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

2016 yılı sonu itibarıyla, DOKAP Eylem Planı'ndaki 128 eylemin 89'unda uygulamalara başlanmış ve Eylem Planı'nın 3 yıllık dönemi sonucunda 8 milyar 856 milyon 273 bin liralık kamu yatırımı gerçekleştirilmiştir.

Projelerden beklenen sonuçların gerçekleşmesi, Eylem Planı kapsamında yatırım yapan sorumlu kuruluşlarla koordinasyonun gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Eylem Planı'ndaki tüm yatırımların bölgesel düzeyde bir bütünlük içerisinde projelendirilmesi ve koordinasyonu, aynı alanda faaliyette bulunan çok sayıda kamu kurumunun elindeki kaynakların dengeli, planlı ve programlı kullanımının 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 edilmediğinden, bir yerde mükerrer yatırım yapıldığı gibi, bir başka yerde hiçbir yatırımın yapılmadığı görülmektedir. Ayrıca, kaynaklar sınırlı olduğu için bazen her bir kuruluş tarafından başlatılan yatırım yarım kalabilmekte ve kullanılan bu kaynaklar atıl kalabilmektedir. Hâlbuki bu kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon olması durumunda, mevcut imkânlar birleştirilerek, projelerin daha hızlı tamamlanması sağlanmış olacaktır.

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

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

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

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

Kalkınma projelerinde birden fazla kurum ve kuruluşun aynı konularda çalışmalar yapması aralarında uyum sağlanmasını zorunlu kılmaktadır. Bununla birlikte, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresinin kurum ve kuruluşlar arasında işbirliğini gerçekleştirmek ve projelerde

mükerrerliği önlemek için yetkilerine ilişkin yasal düzenlemeler bu konudaki sorumluluğunu yerine getirebilmesi için yeterli değildir.

Yasal düzenlemelerdeki boşluğun yanı sıra, faaliyetlerin birden çok kurumun kararlarına bağımlı olması koordinasyon ve işbirliği çalışmalarını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, Başkanlığın az sayıdaki personeli ile kurumlar arası sürekli iletişimi sürdürebilmesinin güçlüğü ortadadır.

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

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

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

BULGU 12: DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Kalkınma Ajansları Arasındaki Yetki ve Sorumluluğun Mevzuatta Açık Bir Şekilde Düzenlenmemiş Olması

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

Ülkemiz, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde, teşvik sistemi üzerine oturan bölgesel gelişme politikalarını terk ederek yeni bir uygulama içine girmiştir. Yeni uygulamada hem Kalkınma Ajansları kurulmuş hem de GAP İdaresi örneğinden yararlanılarak 3 bölgede daha Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur. Kalkınmayı yerinden planlamak ve geliştirmek üzere kurulan 26 Kalkınma Ajansı Kalkınma Bakanlığının koordinasyonunda faaliyetlerine devam

etmektedir. Ayrıca, 81 ilde Ajanslara bağlı yatırım destek ofisleri kurulmuştur. Kalkınma Ajanslarına 5449 sayılı Kanun ile verilen görevler arasında kalkınma faaliyetleri ve projelerinin desteklenmesinin yanı sıra, “*Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek*” (5449 sayılı Kanun, madde 5 b bendi) görevi yer almaktadır.

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

“c) *Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.*

d) *Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.*

e) *Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.*”

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

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

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

uyumun güçlendirilmesi gibi stratejiler tespit edilmiştir.

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

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

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

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

2016 yılında, DOKAP Eylem Planı (2014-2018)'nda "Yeşil Yol güzergâhı üzerindeki turizm yatırımlarının desteklenmesi" eylemi kapsamında "*Yeşil Yol Güzergâhında Yapılacak Kültür-Turizm ve Altyapı Yatırımlarının Desteklenmesi Mali Destek Programı*"nın uygulanması için DOKAP Bölgesinde bulunan Kalkınma Ajansları (DOKA, OKA ve KUDAKA) ile DOKAP BKİB arasında protokol imzalanarak, 6.900.000,00 TL ödenek Ajansların hesaplarına aktarılmıştır.

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

bulunduğu halde, bu madde hükmü uygulanmamaktadır.

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

Kamu idaresi cevabında özetle; “İstatistik sistemlerimizin Eurostat’a dahil olması ile birlikte 26 “düzey 2 bölgesi” belirlenmiş ve bu doğrultuda, 26 Kalkınma Ajansı teşkil ettirilmiştir. 2011 sonrası dönemde GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına ilave olarak 3 tane daha Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.

Ancak Kalkınma Ajanslarının bölge tanımlamaları ile Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının bölge tanımlamaları farklılık göstermektedir. DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının bölge tanımlamasında 3 farklı “düzey 2 bölgesi” yer almaktadır. Bu durum gerek Eylem Planının stratejik metninin hazırlanmasında ihtiyaç duyulan verilerin temininde, gerekse de ilerleme raporlarının oluşturulmasında verilerin birleştirilmesinde büyük güçlükler doğurmaktadır.

DOKAP Eylem Planı kapsamında Ajansların ve Başkanlığın sorumluluğunda yer alan eylemler için toplantılar düzenlenmekle birlikte, istenilen düzeyde değildir. Konunun yasal çerçevede çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları daha küçük ölçekte, özel sektör ve kamu kurumlarına hibe desteğinde bulunurlarken BKİB’ler sadece büyük ölçekli kamu yatırımlarına finans sağlayabilmektedir. Bulgu maddesinde de belirtildiği üzere kimi konu alanlarında bir takım benzerlikler oluşabilmekle beraber, bu durum yasal dayanakla oluşturulacak çözüm yöntemleriyle açıklığa kavuşacaktır.”

denilmektedir.

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

BULGU 13: 5018 Sayılı Kanuna Göre Hazırlanması Gereken Stratejik Plan ve Performans Programlarının Hazırlanmamış Olması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "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" denilmektedir.

Bu maddenin üçüncü ve sonuncu fıkralarında belirtilen "*Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*" 26.05.2006 tarih ve 26179 sayılı; "*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik*" ise, 05.07.2008 tarih ve 26927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Sayıştay'ın performans denetimleri, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 34'üncü maddesi ve 36'ncı maddelerinde düzenlenmiştir. Sayıştay Kanunu'nun 34'üncü maddesinde, denetimin amaçları arasında kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi de sayılmıştır. Aynı Kanun'un "*Sayıştay denetimi*" başlıklı 36'ncı maddesinde ise;

"(1) Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

...

(3) Performans denetimi; hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir." denilmektedir.

Söz konusu hükümler uyarınca, performans denetimi idarelerce belirlenen hedef ve göstergelere dayalı olarak gerçekleştirilecektir.

Oysa, DOKAP Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kanun'a ekli II-sayılı Özel Bütçeli İdareler Cetvelinin (B) Özel Bütçeli Diğer İdareler listesinin 41'inci sırasında yer aldığından, *Stratejik Planlamaya ilişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği*'nin ikinci maddesinin ilk fıkrası ile stratejik plan; *Performans Programları Hakkında Yönetmelik*'in birinci maddesi uyarınca da yıllık performans programı düzenlemek zorunda olduğu halde, bugüne kadar bu hükümlerin gereğinin yerine getirilmediği görülmüştür.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2017-2021 dönemini kapsayan Stratejik Planı, DOKAP Eylem Planı'nda yer alan eylemler çerçevesinde hazırlanarak uygulamaya konulmakla birlikte, 2016 yılına ilişkin Stratejik Plan ve Performans Programı bulunmamaktadır. Bu itibarla, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun gereklerinin yerine getirilmediği ve Kurum hakkında performans denetimi yapma ve TBMM'ye performans raporu sunma imkânı bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; *“Stratejik Plan ve Performans Programlarının Eylem planıyla uyumluluk arz etmesi gerektiği düşünüldüğünden ertelenmiştir. “TÜBİTAK–TÜSSİDE arasında sözleşme imzalanarak Stratejik Plan hazırlama süreci başlatılmıştır. Yapılan çalışmalar kapsamında DOKAP BKİ'nin Stratejik Planı oluşturulmuştur. Ayrıca DOKAP BKİ Performans Programı da tamamlanmıştır.”* denilmektedir.

Sonuç olarak; DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının, 2017-2021 dönemini kapsayan Stratejik Planı ile 2017 yılına ilişkin Performans Programı uygulamaya konulmakla birlikte, 2016 yılına ilişkin Stratejik Plan ve Performans Programı bulunmamaktadır.

Kamu idaresine ait 2016 yılı stratejik plan ile performans programı olmamasının 5018 sayılı Kanun ve diğer düzenlemelere aykırı olduğu ve aynı zamanda bu nedenle Kamu idaresinin 2016 yılı performans denetiminin de yapılamadığı değerlendirilmektedir.

BULGU 14: Mevzuatın Gerektirdiği İç Kontrol, İç Denetim ve Ön Mali Kontrol Sistemlerinin Kurulmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55'inci maddesinde, iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünü olarak tanımlanmıştır.

Kanun'un 58'inci maddesinde ise, ön mali kontrol sistemi düzenlenmiş olup, ön malî kontrolün, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsayacağı belirtilerek, ön malî kontrol sürecinin, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşacağı ve kamu idarelerinde ön malî kontrol görevinin, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütüleceği hüküm altına alınmıştır.

Aynı Kanun'un 63'üncü maddesinde iç denetimin, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti olduğu ifade edilmiştir.

İç kontrol ve iç denetimle ilgili olarak, DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığında:

1- 5018 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığınca yayımlanan ve yürürlüğe konulan *İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Plan Rehberi* ile kuruluş kanununda belirtilen, görev sorumluluk ve yetki sınırları içerisinde iç kontrol sisteminin daha iyi ve verimli işleyebilmesi için gereken tedbirlerin alınması ve mevzuatın gerektirdiği iç denetimin yapılabilmesi için iç denetim biriminin kurulmasının gerekli olduğu;

2- İlgili mevzuatın öngördüğü biçimde, Kurumsal İç Kontrol Eylem Planının hazırlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa uygun olarak iç kontrolünü sağlamak amacıyla harcama yetkilisi olan Kurum Başkanı ve gerçekleştirme görevlisi olarak Yönetim Hizmetleri Koordinatörünü görevlendirmiş olup, ödeme emri belgelerinde bu hususlara uyulmuştur. Ayrıca, boş bulunan Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı kadrosuna 2015 yılı içerisinde Maliye Bakanlığında personel talep edilmiş ve talebimiz uygun görülerek atama yapılmıştır.” denilmektedir.

Sonuç olarak; iç kontrol kapsamında yapılan çalışmalar olarak harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisinin görevlendirilmesi ile mali hizmetler uzman yardımcısının atanması gösterilmiştir. Ancak cevapta, bulgumuzda yer alan diğer hususlar karşılanmadığından açıklamalar yeterli bulunmamıştır.

İç kontrol ve iç denetimle ilgili DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığında;

1- 5018 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığınca yayımlanan ve yürürlüğe konulan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar, Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği, Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Plan Rehberi ile kuruluş kanununda belirtilen, görev sorumluluk ve yetki sınırları içerisinde iç kontrol sisteminin daha iyi ve verimli işleyebilmesi için gereken tedbirlerin alınması ve mevzuatın gerektirdiği iç denetimin yapılabilmesi için iç denetim biriminin kurulmasının gerekli olduğu;

2- İlgili mevzuatın öngördüğü biçimde Kurumsal İç Kontrol Eylem Planının hazırlanması ve Eylem Planında yer verilecek çalışmalara başlanmasının uygun olacağı, değerlendirilmektedir.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları**

BİLANÇO					
Kurum Kodu : 40.56 Adı : DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI Yılı : 2016					
AKTİF HESAPLAR		N	PASİF HESAPLAR		N
Yılı 2016			Yılı 2016		
1 DÖNEN			3 KISA VADELİ YABANCI		
VARLIKLAR		5.027.409,48	KAYNAKLAR		5.213.542,00
10 Hazır Değerler		4.956.585,38	32 Faaliyet Borçları		4.965.000,00
14 Diğer Alacaklar		2.457,91	33 Emanet Yabancı Kaynaklar		148.479,30
16 Ön Ödemeler		68.366,19	36 Ödenecek Diğer Yükümlülükler		100.062,70
2 DURAN			5 ÖZKAYNAKLAR		
VARLIKLAR		217.348,92			31.216,40
25 Maddi Duran Varlıklar		217.348,92	57 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları		3.888.999,95
26 Maddi Olmayan Duran Varlıklar		0,00	59 Dönem Faaliyet Sonuçları		-3.857.783,55
AKTİF TOPLAMI		5.244.758,40	PASİF TOPLAMI		5.244.758,40

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU						
Kurum Kodu:40.56		Adı: DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI			Yıl:2016	
Ekonomik Kodlar	Giderin Türü	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar	Gelirin Türü	Cari Yıl (N)	
630	GİDERLER HESABI	83.104.728,36	600	GELİRLER HESABI		79.246.944,81
630	01 Personel Giderleri	1.505.829,96	600	03 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		1.900,00
630	02 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	203.384,98	600	04 Alınan Bağışlar ve Yardımlar		77.866.998,00
630	03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.555.694,22	600	05 Diğer Gelirler		1.378.046,81
630	05 Cari Transferler	22.344,10				
630	07 Sermaye Transferleri	75.115.709,40				
630	13 Amortisman Giderleri	85.500,45				
630	14 İlk Madde ve Malzeme Giderleri	129.483,26				
630	30 Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	2.486.781,99				
GİDERLER TOPLAMI		83.104.728,36	GELİR TOPLAMI			79.246.944,81
Giderler Toplamı (A)		83.104.728,36	Net Gelir (D= B- C)			79.246.944,81
Gelirler Toplamı(B)		79.246.944,81				
İndirim,İade,İskonto Toplamı (C)		0,00	Faaliyet Sonucu (D – A)			-3.857.783,55

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>