



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**DOĞU MARMARA KALKINMA
AJANSI
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2016

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	3
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	5
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	17

KISALTMALAR

KHK	Kanun Hükümünde Kararname
MARKA	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
YPK	Yüksek Planlama Kurulu

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA), muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne bu yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmekte olup, mali rapor ve tablolarını Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre hazırlamaktadır.

Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilanço yıl sonlarında, Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu ve Mizan ise aylık dönemler halinde muhasebe tarafından üretilmektedir. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu üçer aylık dönemler itibariyle Kurum'un internet sitesinde yayımlanmaktadır. Mizanlar ise üçer aylık dönemler itibariyle Kamu Hesapları Bilgi Sistemi içinde yer alan Genel Yönetim Mali İstatistikleri Uygulaması bölümüne girilmektedir.

Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği 22'nci ve devamı maddelerine göre bütçe taslağı çalışma programı ile birlikte Ağustos ayında Yönetim Kuruluna sunulmakta ve Yönetim Kurulu tarafından kabul edildikten sonra Eylül ayında Kalkınma Bakanlığına gönderilmekte, Bakanlık da Aralık ayında bütçe ile ilgili görüşünü bildirmektedir.

Ajansın 2015 yılı bütçe uygulama sonuçları aşağıdaki gibidir:

Tablo 1: Bütçe Gideri Uygulama Sonuçları

GİDER KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (A) (TL)	2015 YILI BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (B) (TL)	ORAN (%) (B/A)	GİDER KALEMİNİN GERÇEKLEŞEN BÜTÇE İÇİNDEKİ ORANI (%)
1.GENEL HİZMETLER	17.567.758,28	10.276.005,42	58	33
1.1.GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ	9.793.458,28	7.887.728,99	81	26
1.2.İZLEME DEĞERLENDİRME	1.289.050,00	263.102,44	20	1
1.3.PLAN, PROGRAM ve PROJE HİZMETLERİ	1.568.150,00	742.705,11	47	2
1.4.ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	765.000,00	206.666,07	27	1
1.5.TANITIM VE EĞİTİM HİZMETLERİ	4.152.100,00	1.175.802,81	28	4
2.PROJE VE FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	38.852.393,20	20.437.191,37	53	67
2.1. PROJE DESTEKLEME GİDERLERİ	37.082.817,71	19.058.116,19	51	62
2.2.FAALİYET DESTEKLEME GİDERLERİ	1.769.575,49	1.379.075,18	78	4
TOPLAM	56.420.151,48	30.713.196,79	54	100

Tablo 2: Bütçe Geliri Uygulama Sonuçları

GELİR KALEMLERİ	TAHMİN EDİLEN MİKTAR (TL)	2015 BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI %
1.MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	13.120.562,40	13.646.586,00	104
2.İL ÖZEL İDARELERİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	621.185,55	635.975,69	102
3.BELEDİYELERDEN AKTARILACAK PAYLAR	12.956.412,33	7.564.092,38	58
4.SANAYİ VE TİCARET ODALARINDAN AKTARILACAK PAYLAR	366.191,28	366.191,28	100
5.AVRUPA BİRLİĞİ VE DİĞER ULUSLARARASI FONLARDAN SAĞLANAN KAYNAKLAR	100.000,00	1.028.744,38	1029
6.FAALİYET GELİRLERİ	550.000,00	927.004,38	169
7.BAĞIŞ VE YARDIMLAR	0,00	0,00	0
8.GEÇMİŞ YIL GELİRLERİNDEN ALACAKLAR	19.567.417,68	3.578.082,17	18
9.BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN GELİRLER*	9.138.382,24	0,00	100
TOPLAM	56.420.151,48	27.746.676,28	49,18

(*) Ajansın önceki yıllardan devreden banka nakit mevcudu

Ajansının 2015 yılı gider bütçe tahmini 56.420.151,48 TL, bütçe uygulama sonucu 30.713.196,79 TL'dir. Bu tutarın 10.276.005,42 TL'lik kısmı (gerçekteşen bütçe gideri yaklaşık %33'ü) Genel Hizmetler için; 20.437.191,37 TL'lik kısmı (gerçekteşen bütçe gideri yaklaşık %67'si) Proje ve Faaliyet Destekleme Hizmetleri için harcanmıştır.

2015 yılı gelir bütçesi ise 2014 yılından devreden nakit (9.138.382,24 TL) ile birlikte toplam 56.420.151,48 TL'dir. Bu miktarın 13.120.562,40 TL'si Ajans'a merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay olarak öngörülmüştür. 2015 yılı sonunda gelir bütçesi 27.746.676,28 TL olarak gerçekteşmiş olup merkezi yönetim bütçesinden 13.646.586,00 TL aktarılmıştır.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan.

- Bilanço.
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli.
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu veya gelir tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Doğu Marmara Kalkınma Ajansının (MARKA) 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Personel Hizmet Sözleşmelerinin "Net Tutar" Üzerinden Yapılması Nedeniyle Gelir Vergisinin Kurum Bütçesinden Ödenmesi

Kurum çalışanları ile idare arasında yapılan hizmet sözleşmelerinin net tutar üzerinden imzalandığı ve bunun sonucunda, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresi üzerinde kaldığı tespit edilmiştir.

Anayasa'nın vergi ödevinin düzenlendiği 73'üncü maddesinde;

“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.” denilmektedir.

73'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasındaki *“vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.”* ifadesi ile verginin kanuniliği ilkesini ortaya konulmuştur. Böylece vergi yükümlülüğüne ilişkin düzenlemelerin konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının şeklinin yasa ile yapılmasını zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında, *“vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir”* denilerek Bakanlar Kurulu'na, yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içinde değişiklik yapabilme yetkisi verilmiştir.

Ajans personelinin nitelik, statü ve haklarının düzenlendiği 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinin 6'ncı fıkrasında personelin ücret ve gündelikleri ile diğer mali ve sosyal haklarının alt ve üst

limitlerinin Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği belirtilmiştir. Bu yetkiye istinaden YPK'nın 28.05.2014 tarih ve 2014/8 no.lu kararında ajans personeline ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri "net" olarak belirlenmiştir. YPK'nın bu kararı ile vergi yükü kamu idaresinin üzerinde kalmış ve yukarıda anılan Anayasa hükümleriyle de çelişen bir durum yaratılmıştır. Şöyle ki;

2015 yılında düzenlenen maaş bordroları incelendiğinde; çalışanların elde ettiği gelir toplamlarının artışı nedeniyle vergi diliminin değişmesi (yükselmesi) ve ücretlerinde düşüş meydana gelmesi gerekirken, imzalanan hizmet sözleşmelerinde 1 (bir) yıl boyunca almaları gereken ücretlerin net tutar olarak belirtilmesi sebebiyle aylık gelir düzeyleri sabit kalmaktadır.

Brüt tutar üzerinden bağitlanan diğer çalışanların ücretleri, gelir vergisi dilimi yükselmesi nedeniyle (ödedikleri daha fazla gelir vergisi nedeniyle) yılsonuna doğru azalırken, Ajans çalışanları ile net tutar üzerinden sözleşme yapıldığından ücretleri değişmemektedir. Ajans personelinin brüt maaş tutarları (vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi artışı kadar) yükseltilmekte ve maaşlarında yılbaşından yılsonuna kadar herhangi bir düşüş olmamaktadır. Bu nedenle vergi dilimi yükselmesi nedeniyle oluşan gelir vergisi farkı (brüt maaş tutarı artırılmak suretiyle) idarenin üzerinde kalmaktadır. Personel tarafından ödemesi gereken vergi Ajans tarafından karşılanmaktadır.

Bu durum Anayasa'da öngörülen, herkesin kanun önünde eşit vergi yükümlüsü olması anlamına gelen "verginin eşitliği", "malî güce göre ödenmesi" ve "herkesin vergi ödemesi" ilkeleriyle de çelişmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ajans, kuruluş kanunu hükümleri doğrultusunda personel ödemelerinde YPK kararlarının dikkate alındığı ve ücret ödemelerinin "net" olarak yapıldığı ifade edilmiş; bu kapsamda personel hizmet sözleşmelerinin "net" tutar üzerinden imzalanması ve ödemelerin bu hesapla yapılmasında usul ve yasaya herhangi bir aykırılık olmadığı bildirilmiştir.

Sonuç olarak 5449 sayılı Kanun'da, Yüksek Planlama Kurulu'na ajans personelinin mali haklarına ilişkin üst ve alt limitleri belirleme yetkisi verilirken, bunun "net" veya "brüt" olarak belirlenmesi konusunda açık bir yetki tanımlanmamıştır. Kanunun uygulanması açısından bu boşluk anayasa, kanun ve içtihatlar dikkate alınarak doldurulacaktır.

Bilindiği üzere "yasama yetkisinin genelliği ilkesine" göre, anayasaya aykırı olmamak şartıyla her konu kanunla düzenlenebilmektedir. Ancak bu düzenleme yetkisinin sınırını temel anayasal ilkeler oluşturmaktadır.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında, "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir*" denilerek eşitlik ilkesi ortaya konmaktadır. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalarca aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak ve kişilere yasa karşısında ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir.

Vergi ödevinin düzenlendiği Anayasa'nın 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında "*Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*" denilerek vergi ödevi ile mali güç arasında bir denge öngörülmüştür.

Anayasa'nın 10'uncu maddesinin 1'inci fıkrası ile 73'üncü maddesinin 1'inci fıkrası birlikte değerlendirildiğinde, vergi ödemek bakımından herkese kanun önünde eşit davranılacak vergi yükümlülüğü bakımından dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebepler farklı muamele için gerekçe olamayacaktır. Literatürde "verginin genelliği ilkesi" olarak ifade edilen bu ilke ile vergi yükünün adil bir biçimde ülkedeki bütün gerçek ve tüzel kişilere yaygınlaştırılması amaçlanmıştır. Bu ilke vergi muafiyet ve istisnalarına izin verilmeyeceği anlamına gelmemektedir. Ekonomik, sosyal ve kültürel nedenler ile sağlık politikası veya vergi tekniğine ilişkin başka motiflerin zorunlu kıldığı ölçüde vergi farklılıklarına gidilebilir. Ancak bu muafiyet ve istisnalar Anayasanın diğer hükümlerine dayanmalıdır

Ajans personeli ücretlerinin alt ve üst limitleri, YPK tarafından 2006 tarihinden itibaren alınan her kararla "net" olarak belirlenmiş ve bu şekliyle ajans personeli ile diğer kamu çalışanları arasında vergi yükleri açısından, yukarıda açıklanan Anayasa'nın vergileme ilkeleri ile çelişecek şekilde farklılık yaratılmış ve ajans personelinin vergi yükü kamu idaresi üzerinde bırakılmıştır.

Kamu idaresi cevabındaki, Ajans personelinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edildiği; İş Kanunu'nda net ücret üzerinden sözleşme yapmayı yasaklayıcı ya da sınırlayıcı bir düzenleme mevcut olmadığı yönündeki ifade, yukarıda açıklanan Anayasa hükümleri çerçevesinde değerlendirildiğinde; kamuda memur ve işçi olarak çalışan diğer personel

üzerindeki vergi yükünün gelire bağlı olarak artması gerçeği karşısında, sadece Ajans'ta çalışan personel için vergi yükü ortadan kaldırılması ve bu yükün kamu idaresine yüklenilmesi anlamına gelmektedir ki bu durum da, Anayasa'daki verginin eşitliği ve adaletli dağıtımını ilkeleriyle uyuşmamaktadır.

Her ne kadar ajanslar YPK kararı uyarınca bu ödemeleri yapmakta iseler de; yukarıda belirtilen nedenlerle, gelir vergisi dilim artışları nedeniyle oluşan ve çalışanlar tarafından ödenmesi gereken vergi yükünün kamu idaresinin üzerinde kalmasının, kamunun vergi yükümlüsü olması gibi bir sonuç doğurması yanında, Anayasaya göre vergi ödemek bakımından herkesin kanunlar önünde eşit olduğu prensibine de aykırı bir durum oluşturduğu kanaatine varıldığından, konunun TBMM'nin dikkatine sunulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 2: Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limitin Üzerinde Olması

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin statü ve hakları ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

İlgili Kanun'un "*Ajans personelinin nitelik, statü ve hakları*" başlıklı 18'inci maddesinde:

"Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür.

...

Genel sekreter ile diğer personelin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

... " denilmektedir.

28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu "*2014 Yılı İçin Kalkınma Ajanslarına Kullandırılacak Transfer Ödeneklerinin Belirlenmesine ve Bazı Yüksek Planlama Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar*" başlıklı Yüksek Planlama Kurulu Kararının 3'üncü

maddesinde;

“... 15.01.2012 tarihinden önce kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin aylık net ücretlerinin alt ve üst limitleri 01.01.2014 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere aşağıda belirtildiği şekliyle yeniden tespit edilmiştir. Söz konusu tespit, kamu görevlilerinin mali haklarında yapılan artışlar dikkate alınmıştır. Bu Kararın yürürlüğe girdiği tarihten sonra kamu görevlilerinin mali haklarında yapılacak artışlar, söz konusu alt ve üst limitler hakkında da aynı şekilde ve herhangi bir işleme gerek kalmaksızın uygulanacaktır.”

Personelin Unvanı	En Düşük (TL)	En Yüksek (TL)
Genel Sekreter	6825	8400
Çalışma Birimi Başkanı	4725	6300
İç Denetçi	4725	6300
Hukuk Müşavirliği Hizmetinden Sorumlu Personel	4725	6300
Uzman Personel	3850	4950
Destek Personeli	2100	2700

denilmekte olup

4'üncü maddesinde de;

“15.01.2012 tarihinden itibaren kalkınma ajanslarında istihdam edilen personelin mali ve sosyal hakları bakımından; alt limit olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 10.09.2012 tarihli ve 2012/3739 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ilgili hükümlerinde belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar (emsal kadrolara tanınan doğum, ölüm, giyecek ve yiyecek yardımları ile aile yardımı ödeneği ve yabancı dil tazminatı gibi) toplamının yüzde doksanı, üst limit olarak ise anılan mali haklar ile sosyal hak ve yardımlar toplamı esas alınır. Söz konusu hak ve yardımlardan yararlanma koşulları ve yararlanmaya ilişkin usuller konusunda, emsal kadrolar için uygulanan esaslar geçerlidir. Bu hüküm 15.01.2012 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulanır.”

hükmü yer almaktadır.

Buna göre Yüksek Planlama Kurulu Kararı'nın 3'üncü maddesi ile 15.01.2012 tarihinden önce Ajansta istihdam edilen personele, 4'üncü maddesi ile de 15.01.2012 tarihinden sonra istihdam edilen (mali haklar ile sosyal hak ve yardımları 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle değişiklik yapılan 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile

düzenlenen) personele ilişkin alt ve üst limitler belirlenmiştir.

Aynı Kararın 7'inci maddesinde ise aynen:

“28.08.2006 tarihli ve 2006/59 sayılı Yüksek Planlama Kurulu kararının 5'inci maddesi, “Kalkınma ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamaz.” şeklinde değiştirilmiştir.” denilerek, her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamının Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşamayacağı vurgulanmıştır.

Kaldı ki, Kalkınma Bakanlığının Ağustos 2014 yılında hazırlayarak tüm ajanslara gönderdiği 2015 Çalışma Programı ve Bütçe Usul ve Esaslarının, ücret, mali, sosyal haklar ve gündeliklerin düzenlendiği “Kurumsallaşma” başlıklı 3'üncü bölümünde;

“28.05.2014 YPK Kararının 7. maddesi uyarınca, kalkınma ajanslarında 15.01.2012 tarihinden önce istihdam edilmiş personele Yönetim Kurullarınca ajans personeline her ne ad altında olursa olsun yapılacak ödemelerin (ücret, performans ödemesi, ikramiye vb.) yıllık toplamı YPK kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçemez.” denilerek üst limite uyulması gerekliliği teyit edilmiştir.

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten ikramiye, ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yakıt yardımı, yemek yardımı, bayram harçlığı ve eğitim yardım vb. adlar altında ödeme yapıldığı, bu ödemeler ile birlikte ücretlerin 12 aylık toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı tespit edilmiştir.

Ajans personeline Yüksek Planlama Kurulu kararlarını ortadan kaldıracak şekilde ödeme yapılması 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesindeki düzenlemeye açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Ajans personelinin, 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında işçi olduğu ve işvereni olan kalkınma ajanslarıyla karşılıklı imzaladıkları belirsiz süreli hizmet sözleşmeleriyle istihdam edildikleri ve ajans çalışanlarına ödenmekte olan net ücretlerin, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aşmadığı ifade edilmiştir.

Ancak ajans çalışanlarına İş Kanunu ve sair mevzuattan doğan yan mali haklarla birlikte yapılan ödemeler toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı ve bu hakların idari nitelikteki bir kararla (YPK), bertarafının mümkün olmayacağı ve hukuka uygun olduğu, bu itibarla Ajansta mevzuata aykırı personel ücreti ödemesinin söz konusu olmadığı ve tanınan tüm hakların, mevzuat ve kesinleşmiş yargı kararlarına dayandığı belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında ajans çalışanlarına İş Kanunu ve sair mevzuattan doğan yan mali haklarla birlikte yapılan ödemeler toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı belirtilmişse de bu hakların idari nitelikteki bir kararla (YPK), bertarafının mümkün olmayacağı ve hukuka uygun olduğu bu itibarla Ajansta mevzuata aykırı personel ücreti ödemesinin söz konusu olmadığı ve tanınan tüm hakların, mevzuat ve kesinleşmiş yargı kararlarına dayandığı ifade edilmiştir.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi uyarınca Ajans genel sekreteri ile diğer personel iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Kesinleşen Yargıtay kararları gereğince 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında istihdam edilen ajans genel sekreteri ile diğer personel 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yer almakta ve ilave tediye almaktadır. Ayrıca Ajans personeli 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu kapsamında yer almakta ve Yüksek Hakem Kurulu'nun vermiş olduğu kararlar ile de ilave tediye çocuk yardımı ve yakıt yardımı gibi toplu iş sözleşmesinden kaynaklı ödemeleri almaktadır.

Ajans personeline yapılan ödemelerin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince yapılmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesi ile ajans personelinin ücret ve gündelikleri ile diğer malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edileceği hüküm altına alınmıştır. Bulgumuzda da açıkça belirtildiği üzere, 28.05.2014 tarih ve 2014/8 nolu Yüksek Planlama Kurulu kararında; Kalkınma Ajansları personeline her ne ad altında olursa olsun ödenecek mali haklar ile sosyal hak ve yardımların toplamı, Yüksek Planlama Kurulu kararlarında

belirtilen mali haklar ile sosyal hak ve yardımların üst limitini aşamayacağı açıkça ifade edilmiştir.

Ajans personeline yapılan ödemelerin 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 4857 sayılı İş Kanunu, 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu ve 6772 Sayılı Devlet ve Ona Bağlı Müesseselerde Çalışan İşçilere İlave Tediye Yapılması Hakkında Kanun gereğince olması ve sayılan bu mevzuattaki hükümler (ajans personeline tanınan ikramiye ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.), Yüksek Planlama Kurulu Kararında belirlenen alt ve üst limitlerin uygulanabilirliğini ortadan kaldırmaktadır. Çünkü Yüksek Planlama Kurulu Kararı diğer mevzuatların uygulanmasını önleyememekte ve mevzuat gereği yapılmak zorunda olunan diğer ödemeler ile birlikte (ikramiye ilave tediye, aile ve çocuk yardımı, yemek yardımı, yakıt yardımı, bayram harçlığı, ve eğitim yardımı vb.) Kurul tarafından belirlenen alt ve üst limitler aşılmaktadır.

Dolayısıyla bu durumun ortadan kaldırılması için YPK kararının yukarıda sayılan mevzuatlarda ajans personeline tanınan hakları da kapsayacak şekilde düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: Personele Ait Cep Telefonu Kullanım Bedellerinin Ajans Bütçesinden Ödenmesi

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı'nın tüm personeline cep telefonu aboneliği tahsis edildiği ve kullanım bedellerinin Ajans bütçesinden ödendiği tespit edilmiştir.

18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri İle İlgili 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin "Kapsam" başlıklı bölümünde;

"... diğer tüm kamu kurum ve kuruluşları (Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM Genel Sekreterliği hariç) kendi bütçeleri veya tasarruflarındaki diğer kaynaklardan yapacakları yurt içi ve yurt dışı harcamaları ile resmi taşıtların kullanılmasında aşağıdaki tedbirlere uyacaklardır." denilmektedir.

Anılan Genelgenin "*Haberleşme Giderleri*" başlıklı bölümünde;

"Cep telefonları sadece EK-II cetvelin 1'inci sırasında belirtilen makam ve hizmetler

ile 2'nci sırasında yer alan makamlar için tahsis edilebilecektir. Ancak, II sayılı cetvelin 2 nci sırasındaki makamlar dışında, zorunlu görülen hizmetler için cep telefonu tahsisi bağlı veya ilgili/ilişkili Bakan onayı ile yapılabilecektir.

Yıllık cep telefonu görüşme ücreti limitleri, anılan cetvelin I'inci sırasındaki makamlar için limitsiz; 2'nci sırasındaki makamlar için ise, ilgili makama atanan kişiye, içinde bulunulan yılın ocak ayında ödenen net maaş tutarı kadar olacaktır.” denilmektedir.

Genelgenin EK-II cetvelinde cep telefonu kullanabilecek olan personel tek tek sayılmıştır. Genelge hükmü uyarınca, Genel Sekreter dışında Ajans'ta başka bir personel için cep telefonu abonelik bedelinin ödenmesi mümkün değildir.

Anılan Başbakanlık Genelgesinde, zorunlu görülen hizmetlerde bulunanlara cep telefonunun, ilgili veya ilişkili Bakanın onayı ile tahsis edileceği belirtilerek, zorunlu hizmetin ne olduğunun belirlenmesi konusunda takdir hakkı ilgili ve ilişkili Bakanlara tanınmıştır.

Bu nedenle, çalışanlara cep telefonu abonelik tahsisi işlemlerinde Başbakanlık Genelgesine uyulması gerektiğinden tüm personele ait cep telefonu aboneliği bedellerinin ajans bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Kamu idaresi cevabında; Kalkınma ajanslarının Başbakanlık Genelgesi kapsamında olmadığı kanaatiyle hareket edilerek ilgili yönetim kurulu kararına binaen ajans personeline cep telefonu tahsis edildiği ayrıca önceki Sayıştay denetimlerinden birinde, aynı bulguya yer verilmiş olduğu ve kesinleşen raporda Sayıştay Başkanlığı'nın bu yönde bir yönlendirmesi olmadığından kurumsal uygulamaya devam edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında kalkınma ajanslarının Başbakanlık Genelgesi kapsamında olmadığı ifade edilmişse de; 18.01.2007 tarih ve 26407 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Tasarruf Tedbirleri İle İlgili 2007/3 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin “Kapsam” başlıklı bölümünde sayılan kamu kurumları ile diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yurt içi ve yurtdışı harcamalarında genelge kapsamında yer aldıkları açıkça ifade edilmiştir. Ayrıca kamu idaresi cevabında aynı bulguya yer verilmiş olduğu ve kesinleşen raporda Sayıştay Başkanlığı'nın bu yönde bir yönlendirmesi olmadığı belirtilmişse de; bu husus 2013 yılı denetim raporunda bulgu konusu edilmiş olup izlenecek hususlar bölümünde yer almıştır.

Bazı kalkınma ajanslarının cep telefonu kullanım bedellerini ödemediği bazılarının ise farklı tutarlarda ödeme yaptığı dolayısıyla bu hususta ajanslar arasında farklı uygulamalar yapıldığı görüldüğünden yukarıda anılan Başbakanlık genelgesi çerçevesinde ajans personeline cep telefonu tahsisi ve cep telefonu bedellerinin ajans bütçesinden ödenmesi hususunun yeniden değerlendirilmesi ve konunun ilgili Bakanlığa bildirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

7. EKLER**Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları****FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GELİR)**

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Gelirin Türü	2013	2014	2015
600	1	Merkezi Yönetim Bütçesinden Aktarılan Paylar	2.000.000,00	17.263.021,00	13.646.586,00
600	2	İl Özel İdaresi Payları	1.382.057,44	538.467,51	635.975,70
600	3	Belediye Payları	8.853.506,80	14.470.400,46	12.956.411,41
600	4	Sanayi ve Ticaret Odası Payları	289.463,71	325.706,07	366.191,28
600	6	Faiz Gelirleri ve Diğer Faaliyet Gelirleri	1.694.365,91	2.489.490,41	3.028.338,46
	Genel Toplam		14.219.393,86	35.087.085,45	30.633.502,85
	Faaliyet Sonucu (+/-)		5.330.462,95	9.999.726,65	-1.486.105,95

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GİDER)

Hesap Kodu	Ekonomik Kod	Giderin Türü	2013	2014	2015
630	1	Personel Giderleri	3.553.853,31	5.863.190,52	5.599.098,21
630	2	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.839.807,75	4.533.417,37	4.489.703,37
630	3	Transferler	920.983,88	12.655.568,27	20.424.560,05
630	4	Diğer Giderler	574.285,97	305.184,32	936.259,48
630	5	Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	0,00	1.716.998,32	669.987,69
	Genel Toplam		8.888.930,91	25.074.358,80	32.119.608,80

BİLANÇO										
Yevmiye Tarih Aralığı:01.01.2015 - 31.12.2015										
Aktif Hesaplar					Pasif Hesaplar					
HESAP ADI					Cari Yıl (2015)					
HESAP ADI					HESAP ADI					
					Cari Yıl (2015)					
1			DÖNEN VARLIKLAR	44.327.150,08		3			KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	489.894,83
	10		HAZIR DEĞERLER	6.727.573,54			32		FAALİYET BORÇLARI	57.795,31
		102	BANKA HESABI	6.289.533,31				320	BÜTÇE EMANETLERİ HESABI	57.795,31
		104	PROJE ÖZEL HESABI	438.040,23				33	EMANET YABANCI KAYNAKLAR	140.000,00
	12		FAALİYET ALACAKLARI	19.146.750,00				330	ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR	140.000,00
		121	GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI	16.498.506,73				36	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	292.099,52
		122	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	2.647.056,87				360	ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	162.149,15
		126	VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.186,40				361	ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	123.320,02
		128	SÜPHELİ ALACAKLAR HESABI	88.259,92				369	ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	6.630,35
		129	ŞÜPHELİ ALACAKLAR KARŞILIĞI HESABI (-)	-88.259,92		4			UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	687.318,88
	15		STOKLAR	84.399,50				47	BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI HESABI	687.318,88
		150	İLK MADDE VE MALZEME HESABI	84.399,50				472	KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	687.318,88
	16		ÖN ÖDEMELER	18.368.427,04		5			ÖZ KAYNAKLAR	45.924.854,06

		163	BÜTÇE DIŞI PROJE AVANSLARI HESABI	18.368.427,04			50		NET DEĐER	33.657.701,27
2			DURAN VARLIKLAR	2.774.917,69				500	NET DEĐER HESABI	33.657.701,27
	22		FAALİYET ALACAKLARI	2.757.948,54			57		GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	18.110.749,90
		222	GELİRLERDEN TECİLLİ VE TEHİRLİ ALACAKLAR HESABI	2.757.948,54				570	GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	18.110.749,90
	25		MADDİ DURAN VARLIKLAR	16.969,15			58		GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-4.357.491,11
		253	TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	58.271,48				580	GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-4.357.491,11
		255	DEMİRBAŐLAR HESABI	1.446.989,81			59		DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-1.486.106,00
		257	BİRİKMİŐ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-1.488.292,14				591	DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-1.486.106,00
	26		MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR HESABI	0,00						
		260	HAKLAR HESABI	411.198,79						
		268	BİRİKMİŐ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-411.198,79						
			AKTİF TOPLAMI	47.102.067,77					PASİF TOPLAMI	47.102.067,77
9			NAZIM HESAPLAR	35.276.350,98			9		NAZIM HESAPLAR	35.276.350,98
	91		NAKİT DIŞI TEMİNAT VE	4.534.708,60			91		NAKİT DIŞI TEMİNAT VE KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET	4.534.708,60

			KİŞİLERE AİT MENKUL KIYMET HESAPLARI					HESAPLARI	
		910	TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	4.534.708,60			911	TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	4.534.708,60
	92		TAAHHÜT HESAPLARI	30.741.642,38			92	TAAHHÜT HESAPLARI	30.741.642,38
		920	GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	30.741.642,38			921	GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	30.741.642,38
			GENEL TOPLAM	82.378.418,75				GENEL TOPLAM	82.378.418,75

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>