



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**GÜNEY 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.....	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	18

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Güney Marmara Kalkınma Ajansı, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazete'de 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 yılsonlarında, Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu ve Mizan ise aylık dönemler halinde muhasebe tarafından üretilmektedir. Bütçe Uygulama Sonuçları Tablosu üçer aylık dönemler itibariyle Kurumun 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 (TL)	2015 YILI BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARI (TL)	GERÇEKLEŞME ORANI (%)
1.GENEL HİZMETLER	11.545.480,05	7.567.492,46	0,66
1.1.GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ	7.970.480,05	6.087.367,50	0,77
1.2.İZLEME DEĞERLENDİRME VE KOORDİNASYON HİZMETLERİ	60.000,00	30.534,53	0,51
1.3.PLAN, PROGRAM ve PROJE HİZMETLERİ	395.000,00	235.605,07	0,60
1.4.ARAŞTIRMA VE GELİŞTİRME	740.000,00	97.842,65	0,14
1.5.TANITIM VE EĞİTİM HİZMETLERİ	2.380.000	1.116.141,71	0,47
2. PROJE VE FAALİYET DESTEKLEME HİZMETLERİ	20.667.269,05	9.365.681,09	0,46
TOPLAM	32.212.749,10	16.933.173,55	0,53

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	10.591.166,00	11.759.737,43	1,00
2.İL ÖZEL İDARELERİNDEN AKTARILACAK PAYLAR	409.934,11	409.934,11	1,00
3.BELEDİYELERDEN AKTARILACAK PAYLAR	3.678.698,56	1.800.867,31	0,49
4.SANAYİ VE TİCARET ODALARINDAN AKTARILACAK PAYLAR	125.607,31	125.793,24	1,00
5. FAALİYET GELİRLERİ	430.000,00	621.619,24	1,45
6. BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN NAKİT	9.756.172,61	0,00	0,00
7.BİR ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN ALACAKLAR	2.500.000,00	711.231,40	0,28
8. MDP ÖN ÖDEMELERİ (BÜTÇE DIŞI AVANSLAR)	4.527.856,46	0,00	0,00
9. DFD ÖN ÖDEMELERİ (BÜTÇE DIŞI AVANSLAR)	193.314,05	0,00	0,00
10. EMANETLER-ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER(-)	-200.000	0,00	0,00
TOPLAM	32.012.749,01	15.429.182,73	0,82

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

- Birleştirilmiş veriler defteri.
- Geçici ve kesin mizan
- Bilanço
- Banka mevcudu tespit tutanağı

- Teminat mektupları sayım tutanağı
- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveli
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu
- Faaliyet sonuçları 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

Güney Marmara Kalkınma Ajansının 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: Ajans Personeline Yapılan Ödemelerin Mevzuatta Belirtilen Üst Limiti Aşması

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 Yüksek Planlama Kurulu Kararının 7’nci 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 Yüksek Planlama Kurulu kararında belirtilen aylık tavan ücretin 12 katını geçemez.” denilerek üst limite uyulması teyit edilmiştir.

2015 yılı hesap ve işlemlerinin incelenmesi sırasında; ajans çalışanlarına ödenmekte olan ücretlere ilaveten ilave tediye, yol yardımı ve yemek yardımı şeklinde 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 çalışanlarına İş Kanunu ve sair mevzuattan doğan yan mali haklarla birlikte yapılan ödemeler toplamının, ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararlarında belirtilen üst limiti aştığı, bu hakların idari nitelikteki bir kararla (YPK) bertarafının mümkün olamayacağı 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.

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 olamayacağı 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 ödemeler 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 uygulanabilirliğinin 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 2: Ajans Personeli İçin Cep Telefonu Satın Alınması ve Hat Kullanım Bedellerinin Ajans Bütçesinden Ödenmesi.

Güney Marmara Kalkınma Ajansında tüm personele cep telefonu tahsis edildiği ve cep telefonu makine ve hat 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 Genelgesi’nin “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.” denilmektedir.

Genelgenin EK-II cetvelinde cep telefonu kullanabilecek olan personel tek tek sayılmıştır. Genelge hükmü uyarınca, Genel Sekreter dışında Ajansta hiçbir personele cep telefonu tahsis edilemeyecek ve personelin hat kullanım bedelleri de bütçeden karşılanmayacaktır.

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

Kurumda istisna gözetilmeden tüm personele cep telefonu tahsis edilmesi ve hat kullanım bedellerinin Ajans bütçesinden ödenmesi, yukarıda belirtilen genelge hükümlerine

aykırılık teşkil etmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Personel için cep telefonu satın alınması ve hat kullanım bedellerinin ödenmesi hususunun Ajanslara verilen görevlerin yerine getirilmesi esnasındaki ihtiyaçtan doğduğu, Ajansların kuruluş kanununda, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmayan ve kanunda düzenlenmeyen hususlarda özel hukuk hükümlerine tabi olan kendine has kamu tüzel kişilikleri olarak kurgulandığı, bulguya dayanak teşkil eden Başbakanlık Genelgesi kapsamında Ajansların yer almadığının düşünüldüğü 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.

Yine kamu idaresi cevabında, ajanslar tarafından yürütülen faaliyetlerin normal bir kamu kuruluşu rutini dışında olduğu ifade edilmişse de, konu ajansların faaliyeti ile ilgili olmayıp personel harcamaları kapsamına girdiğinden ve ajanslar arasında uygulama birliği olmaması; örneğin, bazı kalkınma ajanslarının çalışan personelin tamamına cep telefonu tahsisi ettiği ve cep telefonu kullanım bedellerini ödediği, bazılarının ise farklı tutarlarda cep telefonu kullanım bedellerini ödediği, bazı ajansların ise bu tür tahsis ve ödemeleri yapmadığı görüldüğünden, yukarıda anılan Başbakanlık Genelgesi çerçevesinde ajans personeline cep telefonu tahsisi ve cep telefonu bedellerinin ajans bütçesinden ödenmesi hususunun, mali disiplinin sağlanması açısından yeniden değerlendirilmesi için ilgili Bakanlığa bildirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

BULGU 3: 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 konular, 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 konular, 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 Yüksek Planlama Kurulu’nun 28.05.2014 tarih ve 2014/8 no.lu kararında ajans personeline ödenecek ücretlerin alt ve üst limitleri “net” olarak belirlenmiştir. Yüksek Planlama Kurulu’nun 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 toplamalarının 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 bağtlanan diğler 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 personelinin 4857 sayılı İş Kanunu kapsamında işçi statüsüyle çalıştığı, iş hukukunun uygulandığı iş sözleşmelerinde ücretin brüt veya net olarak belirlenmesinin tamamen tarafların iradesine ve sözleşme serbestisine kalmış bir husus olduğu, seçilecek her iki ücret rejiminde de vergi mükellefinin işçi, sorumlusunun ise işveren olduğu, personele ait gelir vergisinin, stopaj yapılmak suretiyle vergi sorumlusu sıfatıyla Ajans tarafından personel adına vergi dairesine ödendiği ve bu durumun mevzuata uygun olduğu ifade edilmiştir.

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 farklılaştırmalarına 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 dağıtım ilkeleriyle uyumsuzdur.

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 4: İç Denetçi İstihdam Edilememesi

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinde, Ajansın bir iç denetçi istihdam edeceği belirtilmiştir.

Aynı Kanun'un denetimi düzenleyen 25'inci maddesinde;

“Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır.

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur.” denilmiştir.

Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nin 9'uncu maddesinin 4'üncü fıkrasında;

“İç denetçi, Genel Sekreter aracılığıyla, altı aylık raporu Yönetim Kuruluna, yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar. Genel Sekreter bu raporlara görüşlerini ekleyerek altı aylık raporu Yönetim Kuruluna ve yıllık raporu ise Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kuruluna sunar.” hükmü yer almaktadır.

Bu hükme rağmen Güney Marmara Kalkınma Ajansında iç denetçi istihdam edilmediği görülmüştür.

Ajansın hesap ve işlemlerinin denetlenmesi ve bu konuya ilişkin bir iç denetim raporunun mevzuatın öngördüğü şekilde atanmış iç denetçiler tarafından hazırlanması kurum açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu raporun Ajansın karar organı olan Yönetim Kuruluna sunulması, yine aynı şekilde Kalkınma Kurulunda görüşülmesi sonuçları bakımından önemlidir. Dolayısıyla mevcut durumda iç denetçi istihdam edilememesi Ajansın hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

Kamu idaresi cevabında; 5449 sayılı yasada aranan şartları taşıyan iç denetçi sayısının azlığı dolayısıyla iç denetçi alım ilanlarına başvuru sayısının düştüğü ve Ajansta çalışan iç denetçinin Ağustos/2014 döneminde işten ayrılmasının ardından iç denetçi sınav

ilanına çıkılmasına rağmen iç denetçi istihdam edilemediği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgumuzda tespit edilen hususa idare tarafından iştirak edilmiş ve iç denetçi alım ilanına çıkıldığı halde aranan şartları taşıyan iç denetçi sayısının az olması nedeniyle başvuruda bulunan bir adayın olmadığı belirtilmiştir.

Ajansta iç denetçi istihdam edilememesi, idarenin kendi inisiyatifinin dışında, kalkınma ajansları mevzuatında belirlenen koşulların uygulamada iç denetçi alımını zorlaştırmasından kaynaklanmaktadır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 18'inci maddesinde;

“Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge plânlama ile mühendislik dallarından veya bunlara denkliği Yüksek Öğretim Kurulunca kabul edilen yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından lisans düzeyinde mezun olmuş, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adaylar arasından istihdam edilir. Ayrıca, iç denetçide kamuda denetim elemanı olarak en az on yıl çalışmış olma şartı aranır.” hükümleri yer almaktadır.

Kalkınma ajanslarının kendi kuruluş kanunlarında iç denetçi istihdam koşullarının ağır olmasından dolayı iç denetçi istihdamında sıkıntılar yaşanmakta ve bu durum ajansın hesap ve işlemlerinin her türlü riske açık olmasına yol açmaktadır.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

BİLANÇO

1		DÖNEN VARLIKLAR	Carı Yıl (2015) 20,306,429.72	3	KISA VADELİ KAYNAKLAR	YABANCI	Carı Yıl (2015) 386.195.80
10		HAZIR DEĞERLER	6,994,254.57	32		Faaliyet Borçları	144,807.42
	100	Banka Hesabı	6,994.254 08		320	Bütçe Emanetleri Hesabı	144 807 42
	105	Döviz Hesabı	0 49		33	Emanet Yabancı Kaynaklar	35,465.32
12		Faaliyet Alacakları	7,290,816.34		330	Alınan Depozito Ve Teminatlar Hesabı	34,965 32
	121	Gelirlerden Takıplı Alacaklar Hesabı	6,513,816 38		333	Emanetler Hesabı	0 00
	122	Gelirlerden Tecilu Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	762 781 56		339	Diğer Çeşitli Borçlar Hesabı	500 00
	126	Verilen Depozito Ve Teminatlar Hesabı	14,218 40		36	Ödenecek Diğer Yükümlülükler	205,923.06
14		Diğer Alacaklar	107,419.52		360	Ödenecek Vergi Ve Fonlar Hesabı	117,895 96
	140	Kişilerden Alacaklar Hesabı	107419 52		361	Ödenecek Sosyal Güvenlik Kesintileri Hesabı	80.984.93
15		Stoklar	375,435.06		362	Fonlar Veya Diğer Kamu İdareleri Adına Yapılan Tahsilat Hesabı	7 042 17
	150	İlk Madde Ve Malzeme Hesabı	375 435 06	4		Uzun Vadeli Yabancı Kaynaklar	482.349.28
16		On Ödemeler	5.507.320.04	47		Borç Ve Gider Karşılıkları	482.349.28
	160	İş Avans Ve Kredileri Hesabı	49 436 00		472	Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesabı	482,349 28
	163	Bütçe Dışı Proje Avansları Hesabı	5,457 884 04	5		Öz Kaynaklar	26.587.062.92
18		Gelecek Aylara	31,184.19	50		Net Değer	25,984,388.37

		Ait Giderler					
	181	Gelir Tahakkukları Hesabı	31 184 19		500	Net Değer Hesabı	25.984,388 37
2		Duran Varlıklar	7.149.178.28	57		Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları	2.360.731.30
	22	Faaliyet Alacakları	555,807.90		570	Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı	2.360.731 30
	222	Gelirlerden Tecilli Ve Tehirli Alacaklar Hesabı	555 807 90	58		Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları	-1,747,443.29
	25	Maddi Duran Varlıklar	6,593,370.38		580	Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı (-)	1,747,443 29
	252	Binalar Hesabı	7219 151 18	59		Dönem Faaliyet Sonuçları	-10,613.46
	253	Tesis Makine Ve Cihazlar Hesabı	22,689 40		590	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu Hesabı	0 00
	254	Taşıtlar Hesabı	101,849 95		591	Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabı	-10.813.46
	255	Demirbaşlar Hesabı	1,242 087 60				
	257	Birikmiş Amortismanlar Hesabı (-)	1,992,407 75				
	260	Haklar Hesabı	180,704 57				
	258	Birikmiş Amortismanlar Hesabı { •)	-180,704 57				
		AKTİF TOPLAMI	27,455.608.00			PASİF TOPLAMI	27.455.608.00
9		NAZİM HESAPLAR	18.374.738.84	9		NAZİM HESAPLAR	18.374.738.84
	91	Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	805,736.02	91		Nakit Dışı Teminat Ve Kişilere Ait Menkul Kıymet Hesapları	805.736.02
	910	Teminat Mektupları Hesabı	805,736 02		911	Teminat Mektupları Emanetleri Hesabı	805,736 02

92		Taahhüt Hesapları	17,569.002.82	92		Taahhüt Hesapları	17.569.002.82
	920	Gider Taahhütleri Hesabı	17.569.002.82		921	Gider Taahhütleri Karşılığı Hesabı	17 569,002 82
		GENEL TOPLAM	45,830,346.84			GENEL TOPLAM	45,830,346.84

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GİDER)

Hesap	Yardımcı Hesap				GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
Kodu	III	I V	I	I		
630	1	3	1	1	Sürekli İşçilerin Ücretleri	3,072,362.93
630	1	3	2	1	Sürekli İşçilerin ihbar ve Kıdem Tazminatları	145,703.37
630	2	3	6	1	Sosyal Güvenlik Primi Ödemeleri	587,331.02
630	3	2	9	90	Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	301,573.65
630	3	3	1	1	Yurtiçi Geçici Görev Yollukları	313.635.59
630	3	5	9	90	Diğer Hizmet Alımları	2,731,430.59
630	3	6	1	1	Temsil, Ağırhama, Tören, Fuar, Organizasyon Giderleri	13,898.95
630	3	7	1	90	Diğer Dayanıklı Mal ve Malzeme Alımları	7,998.47
630	3	8	1	90	Diğer Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri	53,826.46
630	5	4	9	1	Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	9,365,681.09
630	13	1	2	0	Binaların Amortisman Giderleri	144,495.88
630	13	1	3	0	Tesis, Makine Ve Cihazların Amortisman Giderleri	3,772.70
630	13	1	4	0	Taşıtların Amortisman Giderleri	10,184.99
630	13	1	5	0	Demirbaşların Amortisman Giderleri	242,120.41

630	13	2	1	0	Haklar Amortisman Giderleri	23,364.00
630	99	9	0	0	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	85,139.95
GİDERLER TOPLAMI						17,102,520.05

FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU (GELİR)

Hesap Yardımcı Hesap				GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (2015)
III	IV	I	I		
600 03	1	1	1	Şartname, Basılı Evrak, Form Satış Gelirleri	350
600 03	6	1	99	Diğer Taşınmaz Kira Gelirleri	2,400.00
600 05	¹	9	3	Mevduat Faizleri	462,624.42
600 05	1	9	99	Diğer Faizler	108,471.84
600 05	²	2	51	Merkezi idare Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar	11,759,737.43
600 05	2	5	3	Belediyelerden ve Özel İd.Alınan Paylar	4,090,458.00
600 05	2	9	99	Sanayi ve Ticaret Odalarından Alınan Paylar	125,793.24
600 05	9	1	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Çeşitli Gelirler	79,471.96
600 06	2	1	1	Taşınır Satış Gelirleri	1,440.00
600 10	2	1	1	Devreden Alacaklar	679,6
600 I 10	2	1	2	Devreden Alacaklar Faizi	460,480.10
GELİRLER TOPLAMI					17,091,906.59
FAALİYET SONUCU (+/-)					-10.613.46

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>