T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

DOĞU KARADENİZ PROJESİ BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIĞI

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025

Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00
www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr
İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ 1

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU 5

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU 5

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI 6

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 6

6. DENETİM GÖRÜŞÜ 8

7. DENETİM BULGULARI 8

8. EKLER 15

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 3

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması 4

Tablo 3: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL) 4

Tablo 4: 2024 Yılında Başlanılan Projeler İçin Gönderilen Kaynakların Kullanım Durumu (TL) 10

KISALTMALAR

DOKAP : Doğu Karadeniz Projesi

DOKAP BKİB : Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi

B. Diğer Bulgular

1. Görevlendirme Süresi İtibarıyla Geçici Niteliğinin Kaybolmasına Karşın Personelin Geçici Görevlendirme Hükümleri Çerçevesinde İstihdamının Sürdürülmesi

2. Bazı Hizmet Alımlarında Kalkınma Ajansları İçin Düzenlenen Mevzuatın Uygulanması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (DOKAP BKİB), 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. 17.08.2011 tarih ve 28028 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile İdarenin işleyişi ile ilgili esaslar yeniden düzenlenmiştir.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 642 sayılı KHK gereği süreli bir kurum olarak faaliyetlerini yerine getirmektedir. Farklı tarihlerde görev süresi uzatılan İdarenin son olarak 04.06.2021 tarihli ve 31501 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanı Kararı ile görev süresi 08.06.2026 tarihine kadar uzatılmıştır.

Merkezi Giresun'da bulunan Başkanlığın görev alanı; Amasya, Artvin, Bayburt, Çorum, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Tokat ve Trabzon illerini kapsamaktadır.

Başkanlık, 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli II sayılı cetvelde, “Özel Bütçeli Diğer İdareler” arasında sayılan, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı tüzel kişiliğe sahip bir idaredir.

642 sayılı KHK'nın 2'nci maddesinde Başkanlığın görevleri;

• 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,

• Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak,

• Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına göndermek,

• Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek,

• İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi hâlinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre malî ve teknik destek sağlamak,

• Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek,

• Bölgelerinin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak,

• Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak,

• Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak,

olarak belirlenmiştir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Başkanlığın teşkilatı, personelin nitelikleri ve kadrolara ilişkin hususlar, personelin atanması, ücret ile diğer mali ve sosyal hakları 642 sayılı KHK ile düzenlenmiştir. KHK'da; Başkanlıkların, bir Başkan, iki başkan yardımcısı, İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü ve Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü ile bölgelerinin özellikleri, ihtiyaçları ve eylem planlarının mahiyeti dikkate alınarak kurulan diğer koordinatörlüklerden oluşacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca Başkanlıklardaki koordinatörlüklerin sayısının altıyı geçemeyeceği belirtilmiştir.

Başkanlıkta Başkan Yardımcılıklarına bağlı; Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme, Gıda ve Hayvansal Üretimin Geliştirilmesi, İzleme ve Değerlendirme, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Turizm ve Sanayi Altyapısı Geliştirme ile Yönetim Hizmetleri Koordinatörlükleri bulunmaktadır.

İdareye, kuruluş ve görevlerini düzenleyen 642 sayılı KHK uyarınca 70 adet kadro tahsis edilmiştir. Başkanlıkların personeli 657 sayılı Kanuna tabidir. Ayrıca, özel bilgi ve ihtisası gerektiren konularda kadro aranmaksızın ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın yerli ve yabancı uzmanlar

Başkanlıklarda sözleşmeli olarak çalıştırılabilmektedir.

Başkanlıkta 31.12.2024 tarihi itibarıyla 657 sayılı Kanun'a tabi 41 kadrolu personel, aynı Kanun'un 4/B maddesine tabi 6 sözleşmeli personel, 1 geçici görevli personel ve 25 sürekli işçi olmak üzere toplam 73 personel görev yapmaktadır.

1.3. Mali Yapı

642 sayılı KHK'ya göre Başkanlıkların gelirleri, genel bütçeden yapılacak yardımlar, her türlü bağış, yardım, kredi, hibe ve vasiyetler, Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler ile diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Başkanlığın bütçe verileri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2024 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Başlangıç Ödeneği (TL)	Yıl Sonu Ödeneği (TL)	Harcama (TL)	Harcama/ Yıl Sonu Ödeneği (%)
01	Personel Giderleri	36.534.000,00	49.093.000,00	46.801.418,79	95,33
02	Sosyal Güvenlik Giderleri	4.851.000,00	6.947.995,00	6.576.094,35	94,65
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.351.000,00	19.087.800,00	18.039.653,90	94,51
05	Cari Transferler	896.000,00	1.725.000,00	1.715.121,81	99,42
06	Sermaye Giderleri	4.500.000,00	4.500.000,00	4.500.000,00	100,00
07	Sermaye Transferleri	680.145.000,00	594.288.948,00	593.568.546,67	99,88
Toplam		742.277.000,00	675.642.743,00	671.200.835,52	99,34

Tablo 1'de görüleceği üzere, 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kanunlaşan DOKAP BKİB bütçesi 742.277.000,00 TL'dir. Bütçe ödeneklerinde en büyük payı %91,63 oranıyla sermaye transferleri ödenek kalemi, bütçe gerçekleşmelerinde ise en büyük payı yine %88,43 oranıyla sermaye transfenleri ödenek kalemi oluşturmaktadır. Yıl içerisinde yapılan revizyonlar ile bütçe 675.642.743,00 TL'ye düşmüştür. Bu ödeneğin 671.200.835,52 TL'si harcanmış olup, yıl sonu itibarıyla gerçekleşen harcamanın yıl sonu ödeneğine oranı %99,34'dür.

Tablo 2: 2024 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Planlanan Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
04	Alınan Bağış ve Yardımlar	737.256.000,00	649.946.148,00	88,16
05	Diğer Gelirler	4.021.000,00	43.829.438,15	1.090,01
Toplam		741.277.000,00	693.775.586,15	93,59

Tablo 2'de görüleceği üzere, planlanan bütçe gelirlerinde en büyük payı %99,46 oranıyla alınan bağış ve yardımlar tertibi almaktadır. Alınan bağış ve yardımlar, 2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile İdarenin bağlı kuruluşu olduğu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinin transferler tertibinden gönderilen Hazine yardımından oluşmaktadır. 2024 yılı gerçekleşmesi 693.775.586,15 TL olan toplam bütçe gelirinin; 649.946.148,00 TL'si alınan bağış ve yardımlardan, 43.829.438,15 TL'si diğer gelirlerden meydana gelmektedir. Yıl sonu itibarıyla planlanan bütçe gelirlerinin gerçekleşme oranı %93,59'dur.

Tablo 3: 2024 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu (TL)

Faaliyet Gideri	Net Faaliyet Geliri	Enflasyon Düzeltmesi	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu
674.145.259,23	693.610.437,58	56.616,00	19.521.794,35

Faaliyet sonuçları tablosuna göre DOKAP BKİB 2024 yılı faaliyet giderleri 674.145.259,23 TL, net faaliyet gelirleri 693.610.437,58 TL’dir. Enflasyon düzeltmesi ise 56.616,00 TL olup bunun neticesinde 19.521.794,35 TL olumlu faaliyet sonucu gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

DOKAP BKİB, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idaresi olması nedeniyle Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'ne ve 5018 sayılı Kanun'un muhasebe işlemlerini içeren maddelerine tabidir. Muhasebe hizmetleri Hazine ve Maliye Bakanlığının Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi üzerinden yürütülmektedir.

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,

• Faaliyet sonuçları tablosu,

• Öz kaynak değişim tablosu,

• Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,

• İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin

hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Kamu idaresinin mali rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kontrol Ortamı Standartları

Personelin görev alanları ve sorumluluklarını belirten dokümanlar hazırlanmış ve yazılı hale getirilmiştir. Yetki devri ve sınırlarına ilişkin bir doküman üretilmemiş; hassas görevlere ilişkin prosedürler belirlenmemiştir. Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği, Disiplin Amirleri Yönetmeliği ve Sürekli İşçi Disiplin Yönergesi hazırlanarak idare personeline duyurulmuştur.

Kurum etik ilkeleri belirlenmiş, etik komisyonu görevlendirilmiştir. Başkanlık personeli “Etik Sözleşmesini” imzalamış olup, bu sözleşmeler personelin özlük dosyalarında yer

almaktadır. Etik Hizmet İçi Eğitimi, Cumhurbaşkanlığı Uzaktan Eğitim Kapısı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Hizmet içi eğitim çalışmaları sistematik ve planlı bir şekilde sürdürülmemektedir.

Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirilmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

İdarenin 2024-2028 Stratejik Planı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer mevzuata uygun olarak hazırlanmıştır. Stratejik plan çalışmalarının personelin katılımıyla yapıldığı anlaşılmaktadır.

Performans Programları mevzuat gereklerine uygun olarak hazırlanmaktadır. Performans programında yer alan hedef ve faaliyetlere ilişkin maliyet hesaplamaları yapılmış ve kaynak ihtiyacı gösterilerek Stratejik Plan/Performans Programı/Bütçe ilişkisi sağlanmıştır.

Stratejik Planlama çalışmaları kapsamında, kurumsal riskler her hedef için ayrı ayrı belirlenmiş, ancak iç kontrol risklerine yönelik bağımsız bir çalışma yapılmamıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

Koordinatörlüklerin iş akış süreçlerinin belirlenmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

İdare her ne kadar hedeflerin gerçekleştirilmesini engelleme potansiyeline sahip kurumsal riskleri belirlemişse de bu riskleri yönetmek amacıyla kontrol strateji ve yöntemleri oluşturmamıştır.

Yapılan görevlendirmelerde, görevler ayrılığı ilkesine uyulmakta, personel sayısı elverdiği ölçüde, iş yürütme, onaylama, kontrol etme görevlerinin farklı kişilerce yerine getirilmesine özen gösterilmektedir.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare Faaliyet Raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. Faaliyet Raporlarında hedeflere ulaşma seviyesi ve sapma nedenleri açıklanmaktadır. Arşivleme işlemleri "Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik" hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Elektronik olarak da Elektronik Belge Yönetim Sistemi ve birim dijital evraklarının depolandığı dosya sunucuları kullanılmaktadır. Veri yedeklemesi günlük olarak yapılmakta, bilgi güvenliğini sağlamaya yönelik önlemler alınmaktadır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İdarede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu oluşturulmamıştır ve bu nedenle iç kontrol sistemi değerlendirilmemektedir. İdare, iç denetçi kadrosuna sahip değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

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

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının 2024 Yılı Yatırım Programında yer alan projeleri için uygulayıcı kuruluşların hesabına aktarılan kaynakların ancak yüzde 59,64'ü oranında iş yapılabildiği, geriye kalan tutarın Başkanlığın muhasebe sistemi dışında takip edilmek üzere uygulayıcı kuruluşların proje hesaplarına blokeli olarak aktarıldığı görülmüştür.

DOKAP BKİB, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölgesinde yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, proje destekleme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle DOKAP Bölgesi illerinin kalkınmasını hızlandırmak amacıyla kurulmuştur. Başkanlık bu amacı gerçekleştirmek için bütçesinin önemli bir bölümünü oluşturan sermaye transferleri (07.01) ekonomik kodlarını içeren bütçe

tertibinde yer alan ödeneklerle, DOKAP Bölgesinde bulunan uygulayıcı kamu kurum ve kuruluşlarına proje destekleri sağlamaktadır.

Uygulayıcı kuruluşlar il özel idareleri, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, belediyeler, kalkınma ajansları, araştırma kuruluşları, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından oluşmaktadır.

2024 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun E-Cetveli'nin 13'üncü sırasında bu ödeneklerin Sanayi ve Teknoloji Bakanı tarafından belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde kullandırılacağı ifade edilmiştir.

Bütçe Kanunu'nda yer alan bu hüküm gereğince, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından 2024 yılı için hazırlanan "Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar" 16.07.2024 tarihli ve E-99361562-010.99-5885241 sayılı Bakan Oluruyla yürürlüğe konularak ilgili kuruluşlara duyurulmuştur.

Usul ve Esaslar'ın 9'uncu maddesinde uygulayıcı kuruluşların proje hesabına nakit aktarım yapılabilmesi için uygulayıcı kuruluşun ilgili ödemeye ilişkin protokolde belirtilen ve tabi olduğu mevzuat gereğince hazırlaması gereken ödeme evraklarını Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığına sunması yani proje faaliyetlerinin fiilen gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Aynı maddenin on üçüncü fıkrasında uygulamaya istisna getirilerek bölge kalkınma idaresi başkanlıkları ile uygulayıcı kuruluş arasında protokolü imzalanmış ve uygulayıcı kuruluş tarafından ihale süreci başlatılmış ancak yılı içerisinde tamamlanamayacağı öngörülen projelerin ödeneğinin, yılı içerisinde uygulayıcı kuruluşun proje hesabına ertesi yıllarda kullanılmak üzere defaten blokeli olarak aktarılması imkânı sağlanmıştır. Bu hükme istinaden, DOKAP BKİB ile uygulayıcı kamu kurum ve kuruluşları arasında imzalanan matbu protokollerde de benzer düzenlemelere yer verilmiştir.

Yılı ödeneklerinin tenkis edilmemesi amacıyla getirildiği değerlendirilen bu istisnai düzenlemenin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 20'nci maddesindeki, bütçe ödeneklerinin tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılacağı hükmüyle aykırılık oluşturduğu ve aşağıda ayrıntılı olarak açıklanacağı üzere uygulamada bazı sorunlara neden olduğu değerlendirilmektedir. Başkanlığın, 2024 Yılı Yatırım Programında yer alıp aynı yıl uygulamaya başlanan projeler için uygulayıcı kuruluşların hesabına gönderdiği kaynaklarla bu kaynakların kullanılma durumları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4: 2024 Yılında Başlanılan Projeler İçin Gönderilen Kaynakların Kullanım Durumu (TL)

Kuruluşlara Gönderilen Toplam Kaynak (A)	2024 yılı İş/Harcama Tutarı (B)	Kuruluşların İade Ettiği Tutar (C)	Blokeli Olarak Ertesi Yıla Devreden Tutar (D)	Kaynakların Kullanılma Oranı (%) [E=B/(A-C)*100]
592.370.112,67	353.077.957,76	358.039,46	240.853.950,78	59,64

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Yatırım Programına göre 2024 yılında başlayıp aynı yıl içerisinde tamamlanması öngörülen işlerin ancak yüzde 59,64'ü yılı içerisinde tamamlanabilmiştir.

Yılı içinde harcanamayan ödenekler Usul ve Esaslar'ın yukarıda belirtilen istisna düzenlemesine dayanılarak Başkanlığın mali tablolarına bütçe gideri yazılmak suretiyle uygulayıcı kamu kuruluşlarının proje hesaplarına blokeli olarak gönderilmiş, ertesi yılın ödenekleriyle ilişkilendirilmemiş, 2025 Yılı Yatırım Programına dâhil edilmemiştir.

Uygulayıcı kuruluşların proje hesaplarına blokeli olarak gönderilen bu tutarlar devam eden yıllarda yapılan iş oranında gerekli kontroller yapıldıktan sonra serbest bırakılarak uygulayıcı kuruluşlarca yüklenicilere ödeme yapma imkânı tanınmakta, bu işlem Başkanlığın muhasebe sisteminin dışında yürütülerek Başkanlık bünyesindeki koordinatörlükler tarafından takip edilmektedir.

Mevcut uygulama ile ertesi yıllarda yapılacak işler için blokeli olarak devredilen tutarlar, 2024 yılı mali tablolarında 630 Giderler Hesabı ve Bütçelenen ve Gerçekleşen Tutarların Karşılaştırma Tablosunda ise 830 Bütçe Gideri hesabında yer almakta dolayısıyla 5018 sayılı Kanun'un 20/d maddesinde yer alan bütçe ödeneklerinin yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılacağı hükmüne aykırı davranılmakta ve Başkanlık tarafından desteklenen yatırım projeleri gerçekleşme ve uygulama sonuçları doğru bilgi sunmamaktadır.

Kamu İdaresi tarafından sözkonusu uygulamanın Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca yılı içerisinde hazırlanan "Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları Tarafından Sermaye Transferi Ödeneklerinin Kullandırılması, İzlenmesi ve Denetimine İlişkin Usul ve Esaslar"ın Proje Uygulama Süreci başlıklı 9. maddesinin 13. fıkrasında yer alan "İdare ve uygulayıcı kuruluş arasında protokolü imzalanmış ve uygulayıcı kuruluş tarafından ihale süreci başlatılmış ancak yılı içerisinde tamamlanamayacağı öngörülen projelerin ödeneği, yılı içerisinde uygulayıcı kuruluşun proje hesabına ertesi yıllarda kullanılmak üzere defaten blokeli olarak aktarılabilir." hükmüne istinaden gerçekleştirildiği ifade edilmiş, ayrıca bulgumuz Bakanlığa bildirilmiştir.

Ancak aykırılığın giderilmesi doğrultuda Bakanlık tarafından henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Sonuç olarak, İdare tarafından desteklenen projeler için fiilen gerçekleştirilen iş miktarı kadar transfer ödeneklerinin gider olarak kaydedilmesi ve yatırım programlarının ilgili olduğu yılda gerçekleştirilmesi planlanan yatırım harcamalarını içermesi gerekmektedir.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: Görevlendirme Süresi İtibarıyla Geçici Niteliğinin Kaybolmasına Karşın Personelin Geçici Görevlendirme Hükümleri Çerçevesinde İstihdamının Sürdürülmesi

Ordu İl Afet ve Acil Durum Müdürlüğü kadrosunda görevli bir personel 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 5 ve 6'ncı maddesi hükmüne dayalı olarak yaklaşık 12 yıldır, tekrarlanan *"Olur"* ve *"Onaylara"* dayalı olarak DOKAP bünyesinde geçici görevli olarak istihdam edilmektedir.

642 sayılı KHK'nın belirtilen maddelerinde, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler, iktisadî devlet teşekkülleri ve kamu iktisadî kuruluşları ile bunlara bağlı kuruluşlar ve müesseselerde görevli personelin aylık, ödenek, her türlü zam ve tazminatlar ile diğer malî, sosyal hak ve yardımları kurumlarınca ödenmek kaydıyla geçici olarak Başkanlıklarda görevlendirileceği belirtilmektedir.

Ancak kamu kurumları arasında geçici görevlendirmeyi olanaklı kılan hukuki düzenlemelerin, söz konusu düzenlemelerde geçici görevlendirmenin süresine/sürekliliğine ilişkin bir sınırlama olmasa bile, bir personelin başka bir kurumda süresiz olarak (12 yıldan beri) istihdam edilebilmesine olanak verebileceği şeklinde yorumlamak mümkün değildir. Bu yöndeki bir uygulama; kurumlar arası nakil, tayin ve sürekli görevlendirme ile personel kadrolarına ilişkin mevzuat hükümlerini, devlet personel rejiminin bu yöndeki temel prensiplerini askıya almak anlamına gelmekte ve görevlendirmenin geçicilik vasfı ile bağdaşmamaktadır.

Kamu İdaresi tarafından Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünün koordinasyonunda hazırlanan 2024-2028 DOKAP Eylem Planı çalışmaları nedeniyle söz konusu personelin teknik düzeyde bilgi, birikim ve uzmanlığına ihtiyaç duyulduğundan ilgili personelin görev süresinin 05.03.2025 tarihinde 3 ay süre ile uzatıldığı ve 05.06.2025 tarihi itibariyle sona ereceği ifade edilmiş, ancak personelin kurumuna iadesi henüz gerçekleşmemiştir.

Sonuç olarak, söz konusu uygulamanın sonlandırılarak 10 yılı aşkın süreyle sürdürülen geçici görevlendirmenin ya ilgili personelin kurumuna iadesinin sağlanması ya da sürekli görevle atamasının yapılması suretiyle sonlandırılması gerekmektedir.

BULGU 2: Bazı Hizmet Alımlarında Kalkınma Ajansları İçin Düzenlenen Mevzuatın Uygulanması

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından Kalkınma Ajanslarının ortak ihtiyaçları için bazı hizmetlerin doğrudan temin yöntemiyle alımı işine Bölge Kalkınma İdarelerinin de dâhil edildiği görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından 2024 yılında uygulanmak üzere Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma ve İhale Usul ve Esasları'na göre doğrudan temin usulü ile aşağıda belirtilen alımlar yapılmıştır:

- Bir Şirketten bir yıl süreli bilgi sistemleri alım işi gerçekleştirilmiş, söz konusu alıma ilişkin Çerçeve Protokol (sözleşme) 25.12.2023 tarihinde imzalanmış, Protokol kapsamına tüm Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları da dâhil edilmiştir.

- Bir Haber Ajansından bir yıl süreli medya takip sistemi alım işi gerçekleştirilmiş, söz konusu alıma ilişkin Çerçeve Protokol (sözleşme) 31.12.2023 tarihinde imzalanmış, Protokol kapsamına tüm Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları da dâhil edilmiştir.

- Bir Şirketten veri merkezi erişim hizmeti, internet erişim hizmeti güvenlik duvarı hizmeti, yedekleme hizmeti, bulut işlemleri, e-mail ve dosya paylaşım hizmeti satın alınmış, söz konusu alıma ilişkin Çerçeve Protokol (sözleşme) 09.08.2022 tarihinde imzalanmış, Protokol kapsamına tüm Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları da dâhil edilmiştir.

Söz konusu Esaslar'ın "Temel İlkeler" başlıklı 4'üncü maddesinin dördüncü fıkrasında, *"Ajanslar arası koordinasyonu ve uygulama birliğini sağlamak üzere kaynakların verimli kullanılmasını teminen Ajansların ortak ihtiyaçlarına yönelik mal ve hizmetler için Bakanlık koordinasyonunda merkezi düzeyde şartname hazırlanarak fiyat teklifleri toplanıp ekonomik açıdan en avantajlı teklif belirlenebilir. Bu mal ve hizmetler ajans tarafından doğrudan temin yolu ile alınır. Satın alma dosyasına; bakanlık protokolü, merkezi düzeyde hazırlanan şartname ve fiyat teklifleri eklenir. Ajans gerek görmesi durumunda tarafların yükümlülükleri için ayrıca sözleşme imzalar."* hükmü yer almaktadır.

Bu fıkra kapsamında Kalkınma Ajansları merkezi düzeyde yapılacak işlemlerle ortak olarak doğrudan temin yöntemiyle ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Ancak Kalkınma Ajansları için getirilen ihtiyaçların ortak teminine ilişkin Usul ve Esaslar'da Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarına yer verilmemiştir.

Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na tabi olup Kalkınma Ajansları ile ilgili mevzuat hükümlerine tabi değildir. Bu nedenle Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları, Genel Müdürlük tarafından Kalkınma Ajansları için yapılan ortak alım protokollerine dâhil edilemez.

Kamu İdaresi tarafından gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğüne yazı ile bilgilendirme yapıldığı ifade edilmiştir.

Bakanlık koordinasyonunda yapılacak ortak satın alma işlerine Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının dâhil edilmesi mevzuata uygun değildir.

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

https://www.sayistay.gov.tr

8. EKLER

EK 1: BULGULARA İLİŞKİN İZLEME TABLOSU

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	**Yıl**	**İdare Tarafından Yapılan İşlem**	**Açıklama**
Görevlendirme Süresi İtibarıyla Geçici Niteliğinin Kaybolmasına Karşın Personelin Geçici Görevlendirme Hükümleri Çerçevesinde İstihdamının Sürdürülmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus düzeltilmediğinden 2024 yılında tekrar bulgu yazıldı.
Yılı İçerisinde Harcanamayan Proje Ödeneklerinin Uygulayıcı Kuruluşların Açtığı Banka Hesaplarına Blokeli Olarak Aktarılması ve Bu Kaynakların Takip Eden Yıllarda Muhasebe Sistemi Dışında Yönetilmesi	2023	Yerine Getirilmedi	Bulgu konusu husus düzeltilmediğinden 2024 yılında tekrar bulgu yazıldı.