



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

BURSA ESKİŞEHİR BİLECİK KALKINMA AJANSI

2023 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2024



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.....	8
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	11
7.	DENETİM BULGULARI.....	11

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı Personel Dağılımı	4
Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	6
Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması.....	7
Tablo 4: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu	7

KISALTMALAR

BEBKA : Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajanst

KHK : Kanun Hükümünde Kararname

YDO : Yatırım Destek Ofisleri

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. Enflasyon Düzeltmesi Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması
2. Ajans Hizmet Binası Yapım İşinde Kesin Kabul Sürecinde Ortaya Çıkan Kusur ve Noksanlıkların Giderilmesi İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması
3. Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporlarına İlişkin Esasların Bakanlık Tarafından Belirlenmemesi

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3'üncü maddesi ile Bakanlar Kurulu'na verilen yetki kapsamında, Bakanlar Kurulu'nun; 2006, 2008 ve 2009 yıllarında çıkardığı kararlarla 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. Bu çerçevede Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA), 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5449 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine dayanılarak 14.07.2009 tarih ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Ajansın merkezi Bursa'dadır. Bursa, Eskişehir ve Bilecik'te Yatırım Destek Ofisleri (YDO) bulunmaktadır.

Kamu kurumlarının yeniden yapılanma sürecinde 09.07.2018 tarihli ve 30473 mükerrer sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un birkaç maddesi dışında tüm maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 184-207'nci maddelerinde ise kalkınma ajanslarına ilişkin hükümler düzenlenmiştir. 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kalkınma ajansları hakkında bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın hizmet birimleri yer alan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, ajansların genel koordinasyonunu sağlamak, bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, çalışmalarını izlemek ve denetlemekle görevlidir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin, değişik, 188'inci maddesine göre ajansların görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek veya Ajans personel sayısının yeterli olmadığı durumda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile izlemesini ve değerlendirmesini yaptırmak ve sonuçlarını Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bildirmek,

• (Ek:RG-14/7/2021-31541-C.K-80/2 md.) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde büyüme potansiyeli taşıyan şirketlerin ve girişimcilerin desteklenmesine yönelik girişim sermayesi fonlarına katılım sağlamak,

• Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,

• (Değişik:RG-14/7/2021-31541-C.K-80/2 md.) Bölge plan ve programlarını dikkate alarak kapsamı ve usulleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmek üzere bölgelerindeki diğer projeleri izlemek,

• Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,

• Bölgesel gelişmeye yönelik Ajansa tahsis edilen iç ve dış kaynaklı fonları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak,

• Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,

• Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak,

• Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek,

• Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,

• Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak,

• Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Kalkınma ajansları, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde oluşturulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından koordine edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajans üzerindeki görevi koordinasyon ile sınırlı olup, Bakanlığın ilgili ya da bağlı kuruluşu değildir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 190'ıncı maddesinde ajansların teşkilat yapısı, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, birimler ve yatırım destek ofisleri şeklinde düzenlenmiştir.

Kalkınma Kurulu, Ajansın danışma organı olup, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve Ajansı yönlendirmek amacıyla oluşturulur.

Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla elli üyeden oluşur.

Yönetim Kurulu, Ajansın karar organı olup tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, ajans genel sekreteri, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, ajans genel sekreteri, büyükşehir olmayan illerin il genel meclisi başkanları ve ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde ticaret ve sanayi odası başkanlarının ikisi de kurumlarını temsil ederler. Üyeler toplantılara bizzat katılmak zorunda olup vekil ile temsil edilemezler.

Genel Sekreterlik, Ajansın icra organıdır. Genel Sekreterliğin ve Yatırım Destek Ofislerinin en üst amiri Genel Sekreterdir. Genel Sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel Sekreterlik; planlama programlama ve koordinasyon birimi, program yönetim birimi, izleme ve değerlendirme birimi, destek hizmetleri birimi ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşacak şekilde teşkil edilmektedir. Çalışan uzman

personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onayı ile artırılabilir. BEBKA bünyesinde Bursa, Eskişehir ve Bilecik illerinde Yatırım Destek Ofisleri bulunmaktadır.

İnsan Kaynakları Yapısı:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 200'üncü maddesi gereğince ajans hizmetleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Ek 28'inci maddesine göre iş mevzuatı çerçevesinde istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Uzman personel; özel, mesleki ve teknik bilgi gerektiren işleri yapmakta iken; destek personeli sekreterlik, halkla ilişkiler, arşiv, idari ve mali işler ile personelle ilgili iş ve işlemleri yürütmektedir.

Ajanslarda uzman personel ve destek personeli yanında 2018 yılından itibaren 696 sayılı KHK ile sürekli işçi kadrosuna geçirilen personel de istihdam edilmektedir. Bu kapsamda 31.12.2023 tarihi itibarıyla Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansında görev yapan personel sayıları Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1: Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı Personel Dağılımı

Unvan	Personel sayısı
Genel Sekreter	1
Birim Başkanı	4
Yatırım Destek Ofisi Koordinatörü	3
Uzman	16
Hukuk Müşaviri	1
Destek Personeli	5
Sürekli İşçi	7
Toplam	37

Personel Ücret Sistemi:

Ajansta çalışan personel açısından ücret sisteminde Yüksek Planlama Kurulu ve KHK hükümlerine tabi olanlar ile sürekli işçi statüsüne geçirilen eski taşeron işçiler şeklinde üçlü bir ayırım bulunmaktadır.

Sürekli işçi kadrolarına geçirilenlere ödenecek ücretler konusunda temel düzenlemeler 696 sayılı KHK'da yer almakta olup, bunların detayları Yüksek Hakem Kurulu kararı ile belirlenmiştir.

1.3. Mali Yapı

Kalkınma ajanslarının bütçeye ilişkin düzenlemelerine, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 204, 205 ve 206'ncı maddelerinde yer verilmiştir. Bütçe, ulusal ve bölgesel düzeyde plân ve programlara, Cumhurbaşkanlığınca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanmaktadır.

Kararname gereği bütçe yılı takvim yılı olup bütçe dışı harcama yapılamamaktadır. Ajanslarca hazırlanan bütçe, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından onaylanmaktadır. Transfer ödeneği, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bütçesinde gösterilmekte ve bu ödenek aylık harcama programına göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca ajanslara kullanılmaktadır. Bütçe hazırlanırken giderler, gelir ve nakit imkânları toplamını aşamaz.

Ajans Giderleri:

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 202'nci maddesine göre ajans giderleri şunlardır:

- Plan, program ve proje giderleri,
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri,
- Araştırma ve geliştirme giderleri,
- Tanıtım ve eğitim giderleri,
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri,
- Yönetim ve personel giderleri,
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin yüzde onbeşini aşamaz.

Tablo 2: 2023 Yılı Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Gideri Türü	Ödenek Tutarı (TL)	Kullanılan Ödenek Tutarı (TL)	Geçekleşme Oranı (%)
01	Personel Giderleri	29.600.000,00	28.485.291,03	96,23
02	Sosyal Güvenlik Giderleri	7.300.000,00	5.818.648,20	79,71
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.705.000,00	8.095.557,42	30,31
06	Sermaye Giderleri	400.000,00	0,00	0,00
07	Sermaye Transferleri	203.005.000,00	112.185.786,22	72,57
09	Yedek Ödenekler	268.684,95	0,00	0,00
Toplam		267.278.684,95	154.585.282,87	57,84

2023 yılında 267.278.684,95 TL bütçe gideri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibarıyla bütçe gideri 154.585.282,87 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe ödeneklerinde en büyük payı %75,95 oranıyla sermaye transferleri ödenek kalemi oluşturmaktadır. Sermaye giderleri ödenekleri ve yedek ödenekler yıl içinde kullanılmamıştır. Ödenek toplamının yıl sonu itibarıyla %57,84'ü kullanılmıştır.

Ajans Gelirleri:

Ajansların mali kaynakları ve bütçe gelirleri 5449 sayılı Kanun'un 19'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Ajansın gelir kalemleri şunlardır:

- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere %1, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere %1 oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde belirtilen diğer gelirler.

Cumhurbaşkanı, il özel idareleri için belirlenen oranı %5'e kadar yükseltmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar indirmeye, belediyeler için belirlenen oranı ise; yarısına kadar indirmeye ya da bu Kanun'da belirlenen oranına kadar yükseltmeye yetkilidir. Bakanlar Kurulunca 08.08.2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Karar ile belediyelerin bütçe gelirleri

üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı %1'den %0,5'e indirilmiştir.

Tablo 3: 2023 Yılı Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması

Kodu	Bütçe Geliri Türü	Planlanan Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşen Bütçe Geliri (TL)	Gerçekleşme Oranı (%)
01	Merkezi Bütçeden Aktarılan Paylar	56.824.042,00	56.824.042,00	100
02	İl Özel İdaresinden Aktarılan Pay	872.504,97	872.504,97	100
03	Belediyelerden Aktarılan Pay	43.149.073,51	42.957.124,56	99,56
04	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Pay	1.935.351,05	1.935.351,05	100
06	Faaliyet Gelirleri	150.000,00	289.892,52	193,26
07	Bağış ve Yardımlar	10.000.000,00	16.297.187,00	162,97
08	Alacaklardan Tahsilatlar	5.000.000,00	2.940.947,35	58,82
10	Diğer Gelirler	600.000,00	1.345.299,17	224,22
Toplam		118.530.971,53	123.462.348,62	104,16

2023 yılında 118.530.971,53 TL bütçe geliri tahmin edilmiş olup, dönem sonu itibarıyla bütçe geliri 123.462.348,62 TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe gelir tahminlerinde en büyük payı %47,94 oranıyla merkezi bütçeden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Gelir tahmin toplamının yıl sonu itibarıyla gerçekleşme oranı %104,16 olmuştur.

Tablo 4: 2023 Yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu

Faaliyet Giderleri (TL)	Faaliyet Gelirleri (TL)	Dönem Olumlu Faaliyet Sonucu (TL)
126.210.107,33	128.639.490,37	2.429.384,04

Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre BEBKA'da 2023 yılı faaliyet gideri 126.210.107,33 TL, net faaliyet geliri 128.639.490,37 TL olup dönem olumlu faaliyet sonucu 2.429.384,04 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Kalkınma ajanslarının mali sistemi temel olarak 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir.

5449 sayılı Kanun'un 27'nci maddesi ile ajanslar, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 08.09.1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 04.01.2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Mali işlemlerinin muhasebeleştirilmesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu hükümleri uygulanmamaktadır.

Ajans, muhasebe işlemlerini 28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmî 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.

Ajans gelirlerinde tahakkuk esaslı, giderlerinde ise nakit esaslı muhasebe sistemi kullanılmaktadır.

Bu kapsamda, “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 denetime sunulanlar aşağıda sayılmış olup, denetimler bunlar ile Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici mizan ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresinin yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile

bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin 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

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri” ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası, tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

Stratejik plan ve performans programı, 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu madde hükümlerine dayanılarak hazırlanmaktadır. Kalkınma ajansları, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından stratejik plan ve performans programı hazırlama yükümlülükleri yoktur. BEBKA'da Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu'nda yer alan usul ve esaslar temel alınarak 2020-2024 arası yılları kapsayan 5 yıllık Stratejik Plan hazırlanmıştır. Kalkınma ajansları yıllık performans programı yerine, performans programına benzer içerikler bulunan yıllık çalışma programları hazırlamaktadır. BEBKA'da 2023 yılı Çalışma Programı mevcuttur. İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmış ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri, mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, bunları farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol, 5018 sayılı Kanun'un 58'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kalkınma ajansları, 5018 sayılı Kanun'a tabi değildir. BEBKA'da mali kontroller, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yapılmaktadır. İdarenin ön mali kontrol yönergesi mevcut değildir.

Bilgi ve İletişim Standartları

Faaliyet raporu, 5018 sayılı Kanun'un 9'uncu madde hükümlerine dayanılarak

hazırlanmaktadır. Kalkınma ajansları, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmadığından faaliyet raporu hazırlama yükümlülükleri yoktur. BEBKA, 2023 yılı Faaliyet Raporunu hazırlamıştır. Bu Faaliyet Raporu, 2023 yılı Çalışma Raporuna dayanılarak hazırlanmıştır. Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının dayanağı, 5018 sayılı Kanun'dur. Bu nedenle İdarede İç Kontrol Uyum Eylem Planı hazırlanmamıştır.

İzleme Standartları

İç Kontrol sistemi ile ilgili olarak BEBKA'da yönerge ile kurulan İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Komisyonu bulunmaktadır. Kalkınma Ajanslarının teşkilat, görev, yetki, sorumluluk ve personel yapısını düzenleyen 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde iç denetçi ve iç denetim birimi ile ilgili hüküm/düzenleme yer almamaktadır. İdarede iç denetçi ve iç denetim birimi bulunmamaktadır. İç denetim birimi bulunmadığından iç kontrol sistemine ilişkin denetim çalışması da mevcut değildir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı 2023 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DİĞER BULGULAR

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

BULGU 1: Enflasyon Düzeltmesi Muhasebe İşlemlerinin Yapılmaması

BEBKA muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarında enflasyon düzeltme işlemlerinin yapılmadığı görülmüştür.

28.09.2006 tarihli ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde 698 no.lu Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ile ilgili düzenleme bulunmamaktadır. Yönetmelik'in 95’inci maddesinin 1’inci fıkrasında hesaplara ilişkin işlemlerin, değerlerin alınıp verilmesi ve kaydedilmesinde kullanılacak alındı, defter ve belge örnekleri, dönem sonu işlemleri gibi hususlarda bu Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hâllerde 10.03.2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerinin kıyasen uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

27.06.2016 tarihli ve 29724 sayılı (mükerrer) Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 510’uncu maddesi ile 10.03.2006 tarihli ve 26104 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmış ve diğer mevzuatta mülga Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ne yapılan atıfların bu Yönetmelik'e yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

2016 yılında yürürlüğe giren Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin muhtelif maddelerinde (madde 4, 45, 114, 116, 118, 119 vd) 698 no.lu Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ve enflasyon düzeltmesi kayıtları ile açıklamalar yer almaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden olan mahalli idarelerde dönem sonu işlemi olarak enflasyon düzeltmesi muhasebesi ile ilgili kayıtlar ilk defa 2023 yılında yapılmıştır.

Kamu idaresi bulgu ile ilgili cevabında 16.12.2023 tarihli ve 32401 sayılı Resmî Gazete’de Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan "Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Enflasyon Düzeltmesi Uygulaması" konulu 85 Sıra Numaralı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği’nin 2'nci maddesinde Tebliğ'in genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanacağını belirttiği ve kalkınma ajanslarının genel yönetim kapsamında olmadığını ifade etmiştir. Ancak 85 Sıra Numaralı Tebliğ, yalnızca genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri için çıkarılmıştır ve Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile ilgilidir. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ndeki Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ile ilgili düzenlemelerin kıyasen uygulanması, Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükmü gereğidir.

Kamu idaresi ayrıca 31.12.2023 tarihli ve 32415 sayılı (2'nci mükerrer) Resmî Gazete’de yayımlanan 555 sayılı Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği'nin 8'inci maddesine göre enflasyon muhasebesine tabi tutulacak mükellefler arasında bulunmadığını ifade etmiştir. Ancak Tebliğ, prensip olarak özel sektörle ilgili olup kamu idarelerinin enflasyon muhasebesi yönünden Tebliğ'le doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır.

Sonuç olarak Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin yukarıda sözü edilen 95'inci maddesi uyarınca Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ndeki 698 no.lu Enflasyon Düzeltmesi Hesabı ile ilgili düzenlemeler dikkate alınarak 2023 yılında enflasyon düzeltme işlemlerinin yapılması gerektiği değerlendirilmiştir.

BULGU 2: Ajans Hizmet Binası Yapım İşinde Kesin Kabul Sürecinde Ortaya Çıkan Kusur ve Noksanlıkların Giderilmesi İçin Gerekli İşlemlerin Yapılmaması

Bursa Bilecik Eskişehir Kalkınma Ajansı Hizmet Binası Yapım İş, açık ihale usulü ile ihale edilerek sözleşme süresi dolmadan tamamlanmış ve geçici kabul işlemleri yapılarak bina hizmete açılmıştır. Ancak kesin kabul aşamasına kadar geçen süre içerisinde binada bir takım eksik ve kusurlu imalatlar tespit edilmiş olmasına rağmen bunlar tamamlanamamıştır.

Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İş Satın Alma İhale Usul ve Esaslar'ın "Muayene ve Kabul Komisyonlarının Kuruluşu ve Kabul Süreci" başlıklı 34'üncü maddesinin beşinci fıkrasında; komisyonun yapmış olduğu inceleme ve muayene sonucunda işi geçici/kesin kabule uygun bulmadığı takdirde, bu durumu bir tutanakla tespit edip ihale/satınalma yetkilisine bildireceği, bu durumda kabul yapılmamış sayılacağı, Ajansın işin durumunu ve tespit edilen kusur ve eksikliklerin giderilmesi hususunu yükleniciye bildireceği, Ajans tarafından bildirilen sürelerde kusur ve noksanlıkların yüklenici tarafından tamamlanmadığı hallerde Ajansın, durumu Muayene ve Kabul Komisyonu marifetiyle tutanakla tespit ettirdikten sonra, sözleşmedeki hükümlere dayanarak, kusur ve noksanlıkları yüklenici nam ve hesabına tamamlatabileceği gibi, sözleşme hükümleri çerçevesinde gerekli diğer tedbirleri de alacağı belirtilmiştir. Aynı Yönetmelik'in "Belirtilmeyen hususlar" başlıklı 52'nci maddesinde ise satın alma ve ihale konuları ile ilgili olup da bu düzenlemede belirtilmeyen hususlarda, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu çerçevesinde yapılan düzenlemelerin kıyasen uygulanarak işlem yapılacağı belirtilmiştir..

Ajans hizmet binası yapım işi 26.02.2020 tarihinde ihale edilmiş, sözleşme süresi dolmadan tamamlanmış ve 21.12.2020 tarihi itibarıyla geçici kabul işlemleri yapılarak bina hizmete açılmıştır. Binanın kesin kabulünün yapılması aşamasına kadar geçen süre içerisinde birtakım eksik ve kusurlu imalatlar ortaya çıkınca bunların tamamlanması için yükleniciye gerekli tebligatlar yapılmıştır. Ancak yüklenici eksik ve kusurlu imatları tamamlamadığı için Ajans mahkeme aracılığıyla 11.02.2022 tarihli bilirkişi raporu ile eksik ve kusurlu imatların tespitini yaptırmıştır.

Sözleşmeye ve geçici kabul itibar tarihine göre binanın kesin kabul tarihi 21.03.2022 olmasına rağmen Ajans, kesin kabul tarihini hatalı olarak 01.09.2022 olarak belirlemiştir. Bu nedenle de 13.09.2022 tarihi itibarıyla kesin kabul komisyonu oluşturularak kesin kabul

işlemlerine başlanmıştır. Kesin kabul işlemleri aşamasında eksik ve kusurlu imalatlar komisyon tarafından da tespit edilerek 02.11.2022 tarihinde tutanağa bağlanmış ve tamamlanması için yükleniciye 20 günlük süre verilmiştir. Ancak mahkeme ve kesin kabul komisyonu tarafından tespit edilen kusur ve noksanlıklar verilen süre içerisinde yüklenici tarafından giderilmediği gibi Ajans tarafından da yüklenici nam ve hesabına kusur ve noksanlıkların tamamlanması işlemleri başlatılmamıştır.

Kamu idaresi cevabında eksik imalatların yaklaşık maliyetinin kontrol teşkilatı tarafından hazırlandığını, akabinde imalatların özellikle de çatı su yalıtımının doğrudan temin veya ihale yöntemi ile yaptırılacağını, teminat mektubunun karşılığı olan bedelin yükleniciden nakit olarak tahsil edilerek kesin teminatın gelir kaydedildiğini ve idarenin uğradığı zararların karşılanması amacıyla dava açıldığını belirterek, bulgu konusu hususa katıldığını ifade etmiştir.

Sonuç olarak yüklenicinin teminatı nakde çevrilerek binadaki eksik ve kusurlu imalatların tamamlanması için gerekli işlemler başlatılmış olup, eksik ve kusurlu imalatların bir an önce tamamlanması binanın korunması ve ömrünün uzaması açısından önem arz etmektedir.

BULGU 3: Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporlarına İlişkin Esasların Bakanlık Tarafından Belirlenmemesi

Yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esaslar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belirlenmediğinden Bursa Yatırım Destek Ofislerinin yatırım ortamı değerlendirme raporları hazırlayamadıkları tespit edilmiştir.

Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nin 8'inci maddesinin ikinci fıkrasında, Ajansın, YDO koordinasyonunda, illerde yatırım ortamı ve süreçlerine ilişkin mevcut durumu, yatırımcıların karşılaştıkları sorunları ve bu sorunların çözümüne ilişkin önerileri içeren İl Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporunu ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde hazırlayacağı ve yönetim kuruluna sunacağı; bu şekilde, her bir YDO koordinasyonunda hazırlanacak raporların birleştirilmesi suretiyle hazırlanacak Ajans Yatırım Ortamı Değerlendirme Raporunun, ajans kalkınma kurulu ve yönetim kurulunda görüşülerek Bakanlığa gönderileceği düzenlenmiştir. Ayrıca Bakanlığın, bu raporlarda öne çıkan hususları Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesinin gündemine getireceği ve yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esasların Bakanlıkça belirleneceği hükmü bulunmaktadır.

Yapılan incelemede, mevzuatta yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esasların Bakanlıkça belirleneceği ifadesi yer almasına rağmen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

tarafından söz konusu esasların bugüne kadar belirlenip yayınlanamadığı görülmüştür.

Esasları belirlenmediğinden il yatırım ortamı değerlendirme raporları ve bunların konsolide edilmesi yoluyla oluşturulan ajans yatırım ortamı değerlendirme raporları, 2023 yılında da hazırlanamamıştır.

Kamu idaresi cevabında bulgunun Bakanlık ile paylaşıldığını ve Bakanlık tarafından yatırım ortamı değerlendirme raporlarına ilişkin esasların belirlenmesi çalışmalarının devam ettiğini ifade etmiştir.

Ajanslar tarafından yatırım ortamı değerlendirmeleri ile amaca hizmet eden diğer bilgileri içeren raporların hazırlanabilmesini için bu raporlara ilişkin esasların Bakanlık tarafından belirlenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

T.C. SAYIşTAY BAşKANLIğI
06520 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<https://www.sayistay.gov.tr>