



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

YURTDIŞI TÜRKLER VE AKRABA TOPLULUKLAR BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu

Eylöl 2020



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	7
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	7
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	7
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	9
7.	DENETİM BULGULARI.....	9
8.	EKLER.....	23

KISALTMALAR

BKMYBS	Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
KMYK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
NUFFIC	Hollanda Yüksek Eğitimde Uluslararası İşbirliği Örgütü
TBBS	Türkiye Bursları Bilgi Sistemi
UNHCR	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Başkanlık Tarafından Verilen İdari ve Mali Desteklere İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması
2. Kamu İdaresi Ana Faaliyet Konusu Olan İş ve İşlemlerin Sağladığı Katkılara Yönelik Etki Analizi Yapılmaması ve Buna İlişkin Bir Raporlama Bulunmaması
3. Özel Hesaba İlişkin Usul ve Esaslar'ın Sayıştay Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulmuş Olması
4. Özel Hesaba İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Hatalı Olarak Yapılması
5. Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması
6. Uluslararası Kuruluş Kaynaklarından Proje Karşılığı Edinilen Hibe Tutarları İle Gerçekleştirilen Hizmet Alımında Uygulanan İhale Yönteminin Hatalı Olması
7. İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarında Eksiklikler Bulunması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı, kamu tüzel kişiliğini haiz, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı cetvelde sayılan özel bütçeli kuruluşlardan olup Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir.

Başkanlık, 06.04.2010 tarihinde yürürlüğe giren 5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile kurulmuş ve 15.07.2018 tarihli 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir.

Başkanlığın kuruluş, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esaslar, 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 732-753'üncü maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Anılan Kararname'nin 732'nci maddesinde Başkanlığın kuruluş amacı,

“a) Yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızla ilgili çalışmalar yapmak ve sorunlarına çözüm üretmek,

b) Soydaş ve akraba topluluklar ile sosyal, kültürel ve ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla bu topluluklara yönelik faaliyetler yürütmek,

c) Avrupa Birliği çerçevesinde yürütülen projeler ile Yükseköğretim Kurulu ve üniversiteler hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarınca ülkemizde eğitim görmesi uygun görülenlerle, uluslararası anlaşmalar çerçevesinde ülkemize gelen öğrencilerin, ülkemizdeki eğitim süreçlerinin başarılı bir şekilde sonuçlandırılması için her türlü esası belirleyerek, ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak,” olarak belirtilmiştir.

Kararname'nin 736-746'ncı maddeleri arasında daire başkanlıklarının görevleri tek tek belirtmek suretiyle Başkanlığın görevleri sayılmıştır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Başkanlığın kuruluş, teşkilat, görev yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esaslar 15.07.2018 tarih ve 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile belirlenmiştir.

Söz konusu Kararname'nin “Başkan, başkan yardımcıları ve başkanlık müşavirleri” başlıklı 736'ncı maddesine göre,

“ (1) Başkan, Başkanlığın en üst amiri olup, Başkanlık hizmetlerini; mevzuata, Başkanlığın amaç ve politikalarına, stratejik planına, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak düzenler, yürütür ve hizmet birimleri arasındaki koordinasyonu sağlar. Başkan, Bakana karşı sorumludur.

(2) Başkana yardımcı olmak üzere en çok üç başkan yardımcısı atanabilir. Başkan yardımcıları, Başkan tarafından verilen görevleri yerine getirir ve Başkana karşı sorumludur.

(3) Başkanlıkta özel önem ve öncelik taşıyan konularda Başkana yardımcı olmak üzere en çok üç başkanlık müşaviri görevlendirilebilir.”

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığının hizmet birimleri, Kararname'nin 737'nci maddesinde,

“a) Yurtdışı Vatandaşlar Daire Başkanlığı.

b) Kültürel ve Sosyal İlişkiler Daire Başkanlığı.

c) Kurumsal İlişkiler ve İletişim Daire Başkanlığı.

ç) Uluslararası Öğrenciler Daire Başkanlığı.

d) Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.

e) Personel Daire Başkanlığı.

f) Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı.

g) Bilgi İşlem Daire Başkanlığı.

ğ) Hukuk Müşavirliği” şeklinde sayılmıştır.

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlendiği üzere, Başkanlık görevleri ve süresi belirtilmek kaydıyla Başkanın teklifi ve Bakanın onayı ile özel ihtisas ve

araştırma komisyonları kurabilir. Başkanlık bünyesinde görev alanı ile ilgili olarak kurulacak ülke ve bölge masaları Bakan oluruyla belirlenecektir.

Ayrıca Başkanlık ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca yurtiçinde ve yurtdışında hizmetlerini takip ve koordine etmek için gerekli görülen yerlerde Başkanın teklifi ve Bakan onayı ile koordinasyon ofisleri açabilir. Ofislerin çalışma esasları Başkanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenecektir.

Başkanlıkta 146 devlet memuru, 26 sözleşmeli personel, 5 sözleşmeli bilişim personeli ve 135 sürekli işçi olmak üzere toplam 312 personel görev yapmaktadır. Toplam 447 kadro mevcut olup; 312 kadro dolu, 135 kadro ise boştur.

1.3. Mali Yapı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanun'a ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli bir idare olan Başkanlığın gelirleri şunlardır;

- a) Genel bütçeden yapılacak yardımlar.
- b) Başkanlığa yapılacak her türlü bağış, yardım ve vasiyetler.
- c) Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler.
- ç) Diğer gelirler.

Tablo 1: Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Gelirleri Uygulama Sonuçları Tablosu (TL)

Ekonomik Kodlar	Bütçe Gelirlerinin Türü	Bütçe Geliri (800 Hesap)	Büt. Gel.Ret ve İade (810 Hesap)	Net Bütçe Geliri (800 Hesap)
03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	847.414,88	0	847.414,88
04	Alınan Bağışlar ve Yardımlar	323.572.400,00	0	323.572.400,00
05	Diğer Gelirler	30.775.448,60	0	30.775.448,60
	Genel Toplam			355.195.263,48

Başkanlığa, 2019 yılında 321.046.000 TL tutarında başlangıç ödeneği tahsis edilmiştir. Bu ödenek yılsonu itibarıyla 354.828.961,43 TL'ye ulaşmış olup 1.680.543,79 TL'

si iptal edilerek 353.148.417,64 TL'lik harcama gerçekleştirilmiştir.

2019 yılında yıl sonu harcamalarının yıl sonu ödeneğine oranı; Personel Giderlerinde %99; Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi Giderlerinde %96,95; Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde %98,93; Cari Transferlerde %99,97; Sermaye Giderlerinde %77,19 ve son olarak kurum toplamında da %99,53 olarak gerçekleşmiştir.

Kurumun 2019 yılı bütçe giderleri toplamı 353.148.417,64 TL olup bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri İcmali (TL)

Ekonomik Kod	Açıklama	Toplam Ödenek	Gönderilen Ödenek	Bütçe Gideri	Ödenek Üstü Gider	İptal Edilen Ödenek	Ertesi Yıla Devreden Ödenek
01	Personel Giderleri	27.158.400	27.158.400	27.153.325,67	-	5.074,33	-
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Pr.	4.591.400	4.591.400	4.451.409,90	-	139.990,10	-
03	Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	12.234.565,43	12.228.565,43	12.103.351,37	-	131.214,06	-
05	Cari Transferler	305.036.596	305.007.000	304.956.983,55	-	79.612,45	-
06	Sermaye Giderleri	5.808.000	4.697.000	4.483.347,15		1.324.652,85	
	Genel Toplam	354.828.961,43	353.682.365,43	353.148.417,64		1.680.543,79	

Ayrıca Başkanlık tarafından dış kaynaklı fonlar kullanılarak Suriyeli öğrencilerin yükseköğrenime erişimini sağlamak amacıyla Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Higher and Further Education Opportunities and Perspectives for Syrians (HOPES) ile ortaklaşa projeler yürütmektedir.

BMMYK ile ortak yürütülen Higher Education Support Programme (HESP) Projesi kapsamında 2019 yılında Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına 36.145.278,04 TL aktarılmıştır. Proje kapsamında 35.390.315,63 TL harcanmış olup 754.962,41 TL kalmıştır, 188.764,48 TL faiz geliriyle birlikte 943.726,89 TL miktar BMMYK hesabına geri gönderilecektir.

BMMYK ile yapılan Albert Einstein German Academic Refugee Initiative (DAFI) Projesi kapsamında 9.956.323,29 TL aktarılmıştır ve 9.377.527,51 TL harcanmıştır. Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD-Alman akademik değişim servisi), Hollanda Yüksek Eğitimde Uluslararası İşbirliği Örgütü (NUFFIC), Birleşik Krallık'ın

kültürel ilişkiler ve eğitim fırsatlarından sorumlu uluslararası kuruluşu British Council ve Fransız yüksek öğretimini yurtdışında tanıtma ulusal ajansı olan Campus France'ın ortak konsorsiyum olarak kurdukları HOPES Projesi kapsamında ödemelerin gerçekleştirilmesi için 2019 yılı için aylık burs, katkı payı, genel sağlık sigortası ve 1 destek personeli ödemesini kapsayan 613.898,79 TL tutarında ödeme, Proje kapsamında yeterli para gelmemesi nedeniyle Başkanlık bütçesinden karşılanmış olup Başkanlık bütçesinden karşılanan bu ödeme HOPES'tan talep edilmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlık, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na (KMYK) ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli bir idaredir. Bütçe işlemleri bakımından ilgili yıl bütçe kanunlarına tabidir. Bütçe ve ödenek yapısı, merkezi bütçe prosedürlerine tabi olarak yürütülmektedir.

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 49'uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

“Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.” Denilmektedir.

Başkanlığın mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinde tabi olduğu mevzuat, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ve Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'dir.

Muhasebeleştirmede, Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi (BKMYBS) kullanılmaktadır. Başkanlık, 23.10.2019 tarihi itibarıyla Tek Hazine Kurumlar Hesabı sistemine geçmiş bulunmaktadır.

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,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tabloları olan bilanço, 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 yansıtmamasından 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, 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

- Kurumda organizasyon yapısının belirlendiği, görev, yetki ve sorumlulukların açık

bir şekilde belirlendiği ve yetki devirlerinin yazılı olarak düzenlendiği,

- Kurumda yetki devirlerinin ve sınırlarının yazılı olarak belirlendiği, Başkanlıkta yürütülen iş ve işlemlerin “İmza Yetkileri Yönergesi” çerçevesinde yapıldığı,

- Kurumda görevler ayrılığı ilkesi gereği görevlendirme yapıldığı,

- Kurumda “Kamu Görevlileri Etik Sözleşmesi”nin tüm personele imzalatıldığı ve personelin özlük dosyasında yer aldığı,

- Kurumda personele yönelik insan kaynakları politikasının belirlendiği ve personele duyurulduğu,

- Kurumda personelin kişisel ve akademik gelişimlerine ve kurumun hedeflerine ulaşmasında katkı sağlayacak hizmet içi eğitim planlaması yapıldığı,

- Kurum stratejik planının personelin katkılarıyla mevzuata uygun olarak hazırlanıp yayımlandığı,

- Kurumda yapılan iş ve işlemlerin kaydı ve dosyalanması amacıyla veri kayıt ve dosyalama sistemlerinin mevcut olduğu,

- Kurumda kullanılan bilgi yönetim sistemlerinin mevcut teknolojiler kullanılarak ve gerekli tedbirler alınarak geliştirildiği, sistemlerin sürekliliğini sağlamaya yönelik gerekli yedekleme işlemlerinin düzenli olarak yapıldığı,

- Kurumda iç denetim fonksiyonlarının etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla kurulmuş iç denetim biriminin mevcut olduğu ve yeterli sayıda iç denetçi bulunduğu,

- Kurumda her yıl hazırlanarak yayınlanan idare faaliyet raporunda iç kontrol güvence beyanının üst yöneticisi ve harcama birimleri tarafından imzalandığı,

- Kurumda ön mali kontrol işlemlerinin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak yürütüldüğü,

- Kurumda idare faaliyet raporunun içeriği mevzuata uygun olarak hazırlanmakta ve yayınlanmakta olduğu,

Görölmüş olup iç kontrol sistemine ilişkin söz konusu çalışmalar yapılmış olmakla birlikte Başkanlık iç kontrol sisteminin yapılandırılması için aşağıda ayrıntısı yer alan konularda eksiklikler tespit edilmiştir;

- Kurumda 18.06.2014 tarihli bir iç genelge ile üst yönetici tarafından tüm birimlere kurumda iç kontrol çalışmalarının başladığını duyuran bir yazı yayınlanmış, sözü edilen

genelge ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Eylem Planı Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Ancak söz konusu genelge ve bu genelgeyle oluşturulan kurul ve çalışma grubu güncelliğini yitirmiş olmakla birlikte yenilenmesi yönünde herhangi bir çalışma bulunmamaktadır.

- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin tanımları ve bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemalarının çıkarılmasına yönelik çalışmaları henüz tamamlanmamıştır.

- İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla hazırlanması gereken "Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı" henüz hazırlanmamıştır.

- Kurumda hassas görevlerin ve bu görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi çalışmalarını henüz tamamlanmamıştır.

- Kurum bütçesinin performans hedefleri ve faaliyetlerle ilişkilendirilmesi için yapılan çalışmalar henüz tamamlanmamıştır.

- Kurumsal risk belirleme çalışmalarını henüz tamamlanmamıştır.

- Kurumda iç kontrole ilişkin riskler belirlenmemiştir.

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu henüz oluşturulmamıştır.

- İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir denetim ve raporlama çalışması bulunmamaktadır.

Buna göre iç kontrol sistemi ve işleyişinin üst yönetici ve personel tarafından sahiplenilmesi ve desteklenmesi hususundaki çalışmaların başlatıldığı ancak henüz tamamlanmadığı değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, 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 DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Başkanlık Tarafından Verilen İdari ve Mali Desteklere İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması

Başkanlık tarafından hedef kitleye yapılan desteklerin, kamu idaresinin kuruluş kanunu niteliğindeki 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin belirlenmesini hükmettiği usul ve esaslar belirlenmeden yapıldığı görülmüştür.

Anılan Kararname'nin Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı'nın kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlendiği "Elli Birinci Bölümü" nün "Kurumsal İlişkiler ve İletişim Daire Başkanlığı" başlıklı 740'ıncı maddesinde;

"(1) Kurumsal İlişkiler ve İletişim Daire Başkanlığının görevleri şunlardır:

a) Yurtdışında yaşayan vatandaşların ve kaybettirme hâlleri dışında vatandaşlıktan çıkmış olanların kurdukları sivil toplum kuruluşları ile bu Bölümde belirtilen konularda faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşlarının başarılı çalışmalar yapabilmeleri için kapasite geliştirme program ve projeleri geliştirmek, uygulamak ve benzeri çalışmalara ve projelere idarî ve malî destekte bulunmak,

b) Bu Bölümde belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak, kişi ve kuruluşlarca yurtiçinde ve yurtdışında planlanan faaliyetleri idari, mali veya hibe esaslı olarak desteklemek...

*e) Hedef kitleye yönelik olarak yapılacak desteklerin **esaslarını belirlemek...**" hükmü, düzenlenmiştir.*

Söz konusu Kararname'nin 740'ıncı maddesinde sayılmış olan görevlere ilişkin esasların düzenlenmesi gerekliliğine aynı maddenin "e" bendinde yer verilmiştir. Başkanlıkça "Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığınca Verilecek İdari ve Mali Desteklere Dair Yönetmelik" hazırlanmış, fakat, 21.11.2017 tarih ve 30247 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığınca Verilecek İdari ve Mali

Desteklere Dair Yönetmelik'in Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Yönetmelik" ile uygulanan Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yönetmelik yürürlükten kaldırılırken yerine yeni bir düzenleme getirilmemiştir.

Başkanlık tarafından verilmekte olan idari ve mali desteklerin yürütülmesine ilişkin 21.11.2017 tarihinden bu yana belirlenmiş herhangi bir ikincil mevzuat düzenlemesi bulunmamaktadır. Yapılan incelemelerde, belirtilen tarihten sonra da Başkanlıkta buna ilişkin belirlenmiş esaslar olmadan hedef kitlelere yönelik desteklerin verilmesine devam edildiği tespit edilmiştir.

Başkanlık tarafından verilen idari ve mali desteklere ilişkin esasların mevzuatta düzenlendiği üzere ivedilikle belirlenmesi gerekmektedir.

BULGU 2: Kamu İdaresi Ana Faaliyet Konusu Olan İş ve İşlemlerin Sağladığı Katkılara Yönelik Etki Analizi Yapılmaması ve Buna İlişkin Bir Raporlama Bulunmaması

Başkanlık muhtelif birimlerinin (Yurtdışı Vatandaşlar Daire Başkanlığı, Kültürel Sosyal İlişkiler Daire Başkanlığı ve Uluslararası Öğrenciler Daire Başkanlığı) görev alanına giren konularda sundukları hizmetlere yönelik etki analizlerinin yapılmadığı ve buna ilişkin bir raporlama bulunmadığı görülmüştür.

15.7.2018 tarihli ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 732'nci ve 753'üncü maddelerinde Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Söz konusu Kararname'de Başkanlığın kuruluş amaçları arasında yurt dışında yaşayan vatandaşlarımızla ilgili çalışmalar yapılması ve sorunlarına çözüm üretilmesi, soydaş ve akraba topluluklar ile sosyal, kültürel ve ekonomik ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla bu topluluklara yönelik faaliyetler yürütülmesi, kamu kurum ve kuruluşlarınca ülkemizde eğitim görmesi uygun görülenlerle, uluslararası anlaşmalar çerçevesinde ülkemize gelen öğrencilerin, ülkemizdeki eğitim süreçlerinin başarılı bir şekilde sonuçlandırılmasını teminen her türlü esasın belirlenerek, ilgili kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması sayılmıştır.

Kurumun mevzuatta sayılan amaçlarına ulaşması için kullandığı araçlar "Türkiye

Bursları” olarak adlandırılan uluslararası öğrencilere verilen burslar ile yurtdışında yaşayan T.C. vatandaşlarına yönelik yurtiçinde veya yurtdışında verilen burslardır. “Türkiye Bursları” ile ülkemiz kamu diplomasisi faaliyetlerini desteklemek, ülkemiz yükseköğretim kurumlarının uluslararası düzeye gelmesine katkı sağlamak, kamuoyunda uluslararası öğrenci farkındalığı yaratmak, uluslararası öğrencilere Türkçe öğretiminin geliştirilmesine yönelik çalışmaları teşvik etmek, Türkiye Mezunları ağının oluşturulmasını ve koordinasyonunu sağlamak, nitelikli, rekabet edebilen ve çeşitliliklere karşılık verebilen burs programları geliştirmek ve burs programlarının amaçları ile uyumlu nitelikli öğrencileri seçmek hedeflenmiştir.

Başkanlık tarafından verilen burslar “Türkiye Bursları Yönetmeliği”, “Türkiye Busları Bursluluk İşlemleri Yönergesi” ve “Yurtdışı Vatandaşlara Burs Verilmesine İlişkin Yönetmelik” gibi düzenleyici işlemler esas alınarak yürütülmektedir. Bursların stratejik amaç ve hedeflerine ulaşabilmesini teminen, kurum bünyesinde uluslararası öğrencilere sağlanan ‘Türkiye Bursları’ burs programı kapsamında sunulacak eğitim, barınma, sağlık, aylık burs ödemesi gibi imkanların miktar ve niteliği ile yurtdışında yaşayan vatandaşlara yurtiçinde veya yurtdışında sağlanan burs programlarının kapsamı her yıl ihtiyaçlar, öncelikler ve bütçe imkanları çerçevesinde Başkanlık tarafından planlanmaktadır.

Kurum bünyesinde, söz konusu bursların kayıt ve takibinin sağlandığı “Türkiye Bursları Bilgi Sistemi (TBBS)” veri kayıt sistemi geliştirilmiştir. Burs programlarının başvuru ve değerlendirme aşamalarının takibi bu sistem üzerinden on-line olarak yapılmaktadır. Sisteme kayıtlı aktif burslu öğrenci sayısı 17.000 olup 2019 yılı içerisinde 167 ülkeden toplam 157.840 başvuru alınmıştır. Ayrıca Türkiye Diyanet Vakfı ve Birleşmiş Milletler tarafından verilen burslara ilişkin başvuru ve takip işlemleri de bu sistem üzerinden gerçekleştirilmekte ve bursların koordinasyon işlemleri Başkanlık tarafından yürütülmektedir. Aynı anda birçok veriye ulaşılabilen TBSS çok büyük bir veritabanı durumundadır.

Başkanlık tarafından verilen burs ödemeleri 2019 yılında toplam 143.051.059,18 TL olup kurum bütçesinin %40,32’lik kısmına tekabül etmektedir. Ancak Kurum tarafından oldukça yüklü tutarlarda verilen bursların izlenen politikaların amaçlarına ne ölçüde etki ve hizmet ettiği, burs alan öğrencilerin memnuniyet düzeyleri, öğrencilerin ülkemizin uluslararası alanda kültürel, sosyal ve ekonomik açıdan geliştirdiği ilişkilere olan katkısı, ülkemiz yükseköğretim kurumlarının küreselleşmesine sundukları katma değer, öğrencilerin akademik, sosyal ve mesleki gelişimlerdeki ilerleme, mezun olduktan sonra ülkelerinde iş bulma potansiyelleri, ülkelerine döndüklerinde ülkemiz hakkındaki izlenimleri ve ülkemiz

lehine yarattıkları katma değer gibi etki analizlerinin raporlanmadığı görülmüştür.

Genel anlamda etki analizi, nicel veya nicel olmayan verilerin bir takım istatistikî yöntemler kullanılması ve analiz edilmesi suretiyle uygulanmış veya uygulanacak program ve projelerin hedeflenen sonuçlara ulaşip ulaşmadığı hakkında yol gösteren yöntemler bütünü olarak tanımlanabilir. Bu anlamda sınırlı kaynaklarla kendi görev alanlarında program ve proje üretmekle yükümlü olan karar vericiler için en faydalı araçlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Bir başka deyişle etki analizi, kurumun faaliyet alanı ile ilgili uygulamaların fayda-maliyet ve etkilerini ölçüp değerlendirerek elde edilen verilerden hareketle plan ve programlar oluşturulması suretiyle yönetim süreçlerinde karar vericilere yol göstermek amacıyla yapılan sistematik ve analitik analizler ile bunlara ilişkin raporlardır. Etki analizi yoluyla, belirli amaç ve hedefler güdülererek ortaya konulan kamu program veya projelerinin istenilen hedefe ulaşip ulaşmadığının anlaşılması özellikle karar vericilere öğrenme süreçlerinde katkıda bulunmakta, beklenen hedeflere ulaşılmadığı takdirde yapılması gerekenler konusunda yol gösterici olmaktadır. Ayrıca başarılı olduğu değerlendirilen program veya projelerin de sürdürülebilirliğinin sağlanması bakımından da yardımcı bir işlev görmektedir. Etki analizleri ile yapılan değerlendirme sonucunda başarılı oldukları düşünülen programların uygulanmaya devam edilmesi, başarılı bulunmayanların ise düzenlenerek değiştirilmesi ya da uygulamadan kaldırılması, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasının sağlanması açısından dikkate değer bir husustur. Bu bakımdan Başkanlık özelinde etki analizlerinin kurum bütçesinin önemli bir bölümünü teşkil eden bursların ekonomik ve sosyal etkinliği ile verimlilik koşullarının ne ölçüde sağlandığının ölçülmesi açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Ayrıca 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde Başkanlık birimlerinden "Yurtdışı Vatandaşlar Daire Başkanlığı", "Kültürel Sosyal İlişkiler Daire Başkanlığı" ve "Uluslararası Öğrenciler Daire Başkanlığı"na kendi görev alanlarına giren konularda hizmetlerin etkililiğinin ve yararlanıcı memnuniyetinin analiz edilerek araştırılması ve bunların sonuçlarının ilgili kurumlarla paylaşılarak gereken çalışmaların başlatılması görevi verilmiş olmasına rağmen sözü edilen konularda henüz bir çalışma yapılmadığı görülmüştür.

Bilindiği gibi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunluluğu getirilmiş, kamu mali yönetiminde mali

disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Bu bağlamda mezkür Kanun'da idarelerin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik veya sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esası temel prensip olarak ele alınmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, yapılan burs ödemelerinin kısa, orta ve uzun vadede etki analizlerinin yapılarak elde edilecek sonuçlara göre bir plan çerçevesinde takibinin sağlanması ve raporlanması, özellikle kurumun ilgili birimleri tarafından sistematik bir süreçte yapılması, bunların ilgili kurumlarla paylaşılması önem arz etmektedir. Etki analizlerinden elde edilecek sonuçlar, Başkanlığın özellikle burs programları kapsamında benimsediği stratejik amaçlara ulaşip ulaşmadığının belirlenmesinde, kurum hafızasının gelişmesinde ve bundan sonra oluşturulacak politikaların tespitinde önemli katkılar sağlayacaktır. Ayrıca kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını teminen açıklanan gerekçelerle etki analizlerinin bilimsel veriler dikkate alınarak yapılması, özellikle burs programlarının planlanması aşamasında hangi ülkelerin ve hangi niteliklere sahip öğrencilerin kapsama alınması gerektiği konusunda kriterlerin belirlenmesi ve geliştirilmesi, öğrenci sayısının optimal düzeyinin tespitinde analitik bir yaklaşım ortaya konması açısından önem arz etmektedir. Mevzuatta da kamu idaresinin muhtelif birimlerinin görev ve yetkileri arasında belirtilen hizmetlerin etkililiği ve yararlanıcı memnuniyetine ilişkin analizlerin, Kurum amaçlarının gerçekleştirilmesi bağlamında planlama anlayışının geliştirilmesine, izlenmesine ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Özel Hesaba İlişkin Usul ve Esaslar'ın Sayıştay Görüşü Alınmadan Yürürlüğe Konulmuş Olması

Başkanlık tarafından “Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Özel Hesabın Kullanımına İlişkin Usul ve Esaslar”ın mali konular içerdiği halde Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu görülmüştür.

703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı

Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un adı “5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. Sözü edilen KHK ile ilgili Kanun'daki bazı maddeler çıkarılmış olmasına rağmen, bazı maddeler ise yeniden düzenlenerek yürürlükte kalmaya devam etmektedir.

5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 27'nci maddesinde aynen;

“Başkanlığa verilen görevlerden yurtdışında veya doğrudan yurtdışındaki faaliyetlere yönelik olarak kullanılmak üzere tefrik edilen ödeneklerden, Bakan tarafından belirlenecek olan kısımlar Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılır. Aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığı ile Başkanlıkça müştereken belirlenir.”

Denilmektedir.

Yapılan incelemede söz konusu madde hükmüne istinaden çıkarılan “Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Özel Hesabın Kullanımına İlişkin Usul ve Esaslar”ın mali konular içerdiği halde Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulduğu görülmüştür.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun “Daireler Kurulu” başlıklı 27'nci maddesine istinaden genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda düzenlenecek yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemler, Sayıştayın istişari görüşü alınarak yürürlüğe konulabilmektedir.

19.01.2005 tarih ve 2005/9986 karar sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 6'ncı maddesine göre; Başbakanlığa sunulmadan önce, yönetmelik taslakları hakkında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınır. Bu çerçevede ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yanısıra; Bakanlıklar ile Sayıştayın denetimine tâbi diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca malî konularda düzenlenecek yönetmelik taslakları hakkında Sayıştay Başkanlığının görüşünün alınması zorunludur.

Mali hükümler içeren söz konusu Usul ve Esaslar'ın Sayıştayın istişari görüşü alınarak mevzuata uygun şekilde yürürlüğe konulması gerekmektedir.

BULGU 4: Özel Hesaba İlişkin Muhasebeleştirme İşlemlerinin Hatalı Olarak Yapılması

Başkanlık tarafından özel hesaba ilişkin muhasebe işlemlerinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde yer alan hesap planının uygulanmadığı görülmüştür.

703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un adı "5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Sözü edilen KHK ile ilgili Kanun'daki bazı maddeler çıkarılmış olmasına rağmen, bazı maddeler ise yeniden düzenlenerek yürürlükte kalmaya devam etmektedir.

5978 sayılı Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 27'nci maddesinde aynen;

"Başkanlığa verilen görevlerden yurtdışında veya doğrudan yurtdışındaki faaliyetlere yönelik olarak kullanılmak üzere tefrik edilen ödeneklerden, Bakan tarafından belirlenecek olan kısımlar Başkanlık bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktarılır. Aktarılan bu tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usûl ve esaslar Maliye Bakanlığı ile Başkanlıkça müştereken belirlenir."

Denilmektedir.

Maliye Bakanlığı tarafından kamu idarelerince kullanılan özel hesapların tahakkuk esaslı muhasebe sistemi içerisinde muhasebeleştirilmesi, kamu idaresi hesaplarına dâhil edilerek raporlanması, güncel kullanım tutarlarına sağlıklı ve hızlı bir şekilde erişilmesi, farklı uygulamaları ortadan kaldırarak uygulama birliğinin sağlanması amacıyla, "Kamu İdarelerine Ait Özel Hesaplara İlişkin İşlemlerin Muhasebeleştirilmesine Dair Yönetmelik" hazırlanmış ve 17.10.2017 tarih ve 30213 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak 1 Ocak 2017 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ancak mezkur Yönetmelik'in "Kapsam" başlıklı 2'nci maddesi ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı istisna edilmiştir. Buna göre Başkanlık tarafından, yukarıda açıklanan 5978 sayılı Kanun'un ilgili maddesi dayanak gösterilerek çıkarılan ve Sayıştay görüşü alınmadan yürürlüğe konulan 06.07.2018 tarihli "Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Özel Hesabın Kullanımına İlişkin Usul ve Esaslar"ın "Muhasebe İşlemleri"ni düzenleyen 6'ncı maddesinde

aynen;

“(1) Özel hesaptan kaynak aktarım yöntemiyle harcama yapılmasına ilişkin muhasebe işlemleri muhasebe yetkilisince yürütülür,

(2) Özel hesaba ilişkin muhasebe işlemlerinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde yer alan hesap planı kıyasen uygulanır,

(3) Özel hesaptan yapılacak kaynak aktarımında, ödeme emir belgesine bu Usul ve Esasların 5inci maddesinde öngörülen belgeler eklenir.”

Denilmektedir.

Bu düzenlemeye göre, özel hesaba ilişkin muhasebe işlemlerinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin kıyasen uygulanması gerektiği açıkça ifade edilmiştir. Ancak yapılan incelemede muhasebe işlemlerinde söz konusu Yönetmelik’in kıyasen uygulanması gerekirken “Tek Düzen Hesap Planı” çerçevesinde işlem tesis edildiği tespit edilmiştir.

Kurum özel hesabına ilişkin iş ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hesap planının kullanılmaması, kamu idaresi hakkında bilgi veren temel mali tabloların eksik olarak raporlanmasına neden olmakta, kamu idaresinin mali durumunun ilgililer için saydam ve gerçeğe uygun olarak yansıtılmasına engel olmaktadır. Genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği kamu idaresinin tasarrufundaki kaynaklar ile bunlarla elde edilen varlıkların muhasebe kayıtlarının yapılması ve temel mali tablolarının şeffaflık ve tam açıklama ilkelerine uygun olarak hazırlanması ve raporlanması önem arz etmektedir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükmü ve açıklamalar doğrultusunda Başkanlık özel hesabına ilişkin muhasebe işlemlerinde Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin kıyasen uygulanması gerekmektedir.

BULGU 5: Peşin Ödenen Kira Giderlerinin Tahakkuk Kaydının Yapılmaması

Başkanlık tarafından kiralanmış taşınmazlara ait peşin ödenen kira giderlerinin dönem ayırıcı hesaplar kullanılmaksızın doğrudan gider kaydedilerek muhasebeleştirildiği görülmüştür.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 180 Gelecek Aylara Ait Giderler hesabının niteliğinin düzenlendiği 116’ncı maddesinde;

“Gelecek aylara ait giderler hesabı, içinde bulunulan dönemde ortaya çıkan ancak, gelecek aylara ait olan peşin ödenmiş giderler ile duran varlıklar ana hesap grubundaki gelecek yıllara ait giderler hesabında kayıtlı tutarlardan takip eden faaliyet döneminde tahakkuk edecek olanların izlenmesi için kullanılır.” denilmektedir.

Mezkur Yönetmelik'in "Hesabın İşleyişi" başlıklı 118'inci maddesinin 1'inci fıkrasının "a" bendinde düzenlendiği üzere, peşin ödenmiş giderlerden, içinde bulunulan aya ait olanlar 630 Giderler Hesabına, içinde bulunulan faaliyet döneminin gelecek aylarında tahakkuk ettirilmesi gerekenler bu hesaba kaydedilecektir. Adı geçen maddenin "b" bendinde de, gelecek aylara ait giderler hesabında kayıtlı tutarların ilgili oldukları ay sonlarında gider olarak tahakkuk ettirilmesi amacıyla bu hesaba alacak, 630 Giderler Hesabına da borç kaydedileceği belirtilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, peşin ödenen kira giderlerinden sadece içinde bulunulan aya ait olan kısmının 630 Giderler Hesabına, kalan kısmının ise muhasebenin dönemsellik ilkesinin de bir gereği olarak dönem ayırıcı hesaplardan biri olan 180 Gelecek Aylara Ait Giderler Hesabına kaydedilmesi gerekmektedir. Yapılan incelemeler sonucunda, Başkanlığın hizmet binası olarak kullanmakta olduğu taşınmaz ile Ankara Hamamönü'nde kullandıkları ofise ait kira giderlerinin yılı içinde üçer aylık dönemler itibariyle dört taksit halinde ödendiği ve peşin ödenen kira giderlerinin tamamının ödeme yapıldığı ayda 630 Giderler Hesabına kaydedildiği tespit edilmiştir.

Uygulamanın mevzuatta hükmedildiği şekliyle düzenlenmesi, peşin ödenen kira giderlerinin muhasebeleştirilmesinde dönem ayırıcı hesapların kullanılması gerekmektedir.

BULGU 6: Uluslararası Kuruluş Kaynaklarından Proje Karşılığı Edinilen Hibe Tutarları İle Gerçekleştirilen Hizmet Alımında Uygulanan İhale Yönteminin Hatalı Olması

Uluslararası kuruluş kaynaklarından proje karşılığı alınan hibe tutarları ile yapılan hizmet alımının mevzuatta öngörülen şartlar oluşmadığı halde pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği görülmüştür.

"Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluş Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik" in 6'ncı maddesinin son fıkrasında, proje kapsamında yapılacak mal ve hizmet

alımlarına ilişkin bu harcamalar konusunda proje sözleşmesinde veya program kurallarında belirleme olmaması halinde 150.000 TL'ye kadar olan alımların proje yürütücüsünün yetki ve sorumluluğunda ve önceden belirleyeceği usul ve ilkelere göre gerçekleştirileceği belirtilmiş, bu tutarı aşan alımlar için ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 3'üncü maddesinin (f) bendi kapsamında yapılacak ihalelere ilişkin 1.12.2003 tarihli ve 2003/6554 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen esasların uygulanacağı düzenlenmiştir.

Adı geçen Bakanlar Kurulu Kararı'nın "Uygulanacak İhale Usulleri" başlıklı 18'inci maddesinde, idarelerce mal veya hizmet alımı ihalelerinde belli istekliler arasında ihale usulü, pazarlık usulü ve doğrudan temin yöntemlerinden birinin uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Karar'ın 19'uncu maddesinde, belli istekliler arasında ihale usulü yapılacak ön yeterlik değerlendirmesi sonucunda idarece davet edilen isteklilerin teklif verebildiği usul olarak tanımlanmıştır. 20'nci maddesinde de pazarlık usulü düzenlenmiş ve hangi hallerde bu usulün kullanılacağı belirlenmiştir. Bakanlar Kurulu Kararı'nda öngörülen bu hallerden biri, maddenin (b) bendinde belirtilen doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olmasıdır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri birlikte ele alındığında, belli istekliler arasında ihale usulünün temel ihale usul yöntemi olduğu ve pazarlık usulünün ancak Bakanlar Kurulu Kararı'nın ilgili maddesinde öngörüldüğü hallerde kullanılacağı anlaşılmaktadır. Karar'ın 20'nci maddesinin "b" bendinden anlaşılacağı üzere de, idareler için ihalenin ivedilikle yapılmasının zorunlu olması hali tek başına yeterli olmayıp bu ivedilik hali, doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması şartlarına bağlanmıştır. Sayılan şartlar oluşmadan tek başına ivedilikle yerine getirilmesinin zorunlu olması durumu yeterli görülmemektedir. Başkanlıkça 2019 yılı içerisinde uluslararası kuruluş kaynaklarından edinilen tutarlar ile yapılan mal ve hizmet alımları incelendiğinde, 1.200.090,00 TL bedel üzerinden ihaleye çıkılan Geçici Koruma Altında Bulunan Suriyelilere Sunulan Yükseköğrenim Projeleri Destek Personeli ve Denetim Hizmet Alımının AB ve UNHCR'dan kaynaklı sebeplerle 2018-2019 eğitim dönemi için onay alınma tarihinin Başkanlıkça öngörülemeyecek şekilde 2019 yılı Ocak ayına sarkması sebebiyle ivedilikle yapılmasının zorunlu olduğu gerekçe gösterilerek pazarlık usulü ile gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Denetim ve destek personeli hizmet alımına ihtiyaç duyulan Suriyelilere Yönelik İleri

Düzenli Türkçe Eğitim Programı 2013-2019 yılları arasında yapılan ve yıllardır süregelen bir proje olarak Başkanlık tarafından yürütülmektedir. Eğitim dönemi her yılın Kasım-Temmuz ayları arasındaki dönemi kapsamaktadır. İhale süreci normal şartlarda da belli bir zaman gerektirdiğinden proje onayının 2019 yılı için Ocak ayında alınmış olması mevzuatta öngörülen “*idare tarafından önceden öngörülemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması*” şartını karşılamamaktadır.

Dolayısıyla Başkanlık tarafından uluslararası kuruluş kaynaklarından proje karşılığı hibe edilen tutarlardan yapılan mal ve hizmet alımlarının mevzuatta öngörülen şartlar oluşmadığı takdirde temel ihale usulü olarak düzenlenen belli istekliler arasında ihale usulü ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

BULGU 7: İç Kontrol Sistemi Yapılandırma Çalışmalarında Eksiklikler Bulunması

Başkanlığın iç kontrol sisteminin incelenmesi neticesinde iç kontrol sistemiyle ilgili yapılandırma çalışmalarında eksiklikler bulunduğu tespit edilmiştir.

Kurumun iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi sonucunda;

- Kurumda 18.06.2014 tarihli bir iç genelge ile üst yönetici tarafından tüm birimlere kurumda iç kontrol çalışmalarının başladığını duyuran bir yazı yayınlanmış, sözü edilen genelge ile İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu ile Eylem Planı Çalışma Grubu oluşturulmuştur. Ancak söz konusu genelge ve bu genelgeyle oluşturulan kurul ve çalışma grubu güncelliğini yitirmiş olmakla birlikte yenilenmesi yönünde herhangi bir çalışma bulunmamaktadır.

- Kurumun tüm birimlerinde yapılan işlerin tanımları ve bu işlerin süreçleri ve/veya iş akış şemalarının çıkarılmasına yönelik çalışmaların henüz tamamlanmadığı,

- İç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla hazırlanması gereken Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planının henüz hazırlanmadığı,

- Kurumda hassas görevlerin ve bu görevlere ilişkin prosedürlerin belirlenmesi çalışmalarının henüz tamamlanmadığı,

- Kurumsal risk belirleme çalışmalarının henüz tamamlanmadığı,

- Kurumda iç kontrole ilişkin risklerin belirlenmediği,

- İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun henüz oluşturulmadığı,

• İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin herhangi bir denetim ve raporlama çalışması bulunmadığı,

Tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kanun'un "iç kontrolün amacı" başlıklı 56'ncı maddesinde;

"İç kontrolün amacı;

a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,

c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,

e) (Değişik: 22/12/2005-5436/10 Md.) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır." denilmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 11'inci maddesinde, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara Dair Yönetmelik'in 8'inci maddesinde ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinde belirtildiği gibi; üst yöneticilerin, mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması, işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve Kanun'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden sorumlu oldukları ve bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

İç kontrol sisteminin yapılandırılması ve işleyişi konusunda sorumluluk üst yöneticiye yani Başkana aittir.

Yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ve açıklamalar doğrultusunda Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığında Kamu İç Kontrol Standartları Uyum Eylem Planının hazırlanması ve bu çerçevede tüm birimlerde belirlenecek iş akış süreçleri esas alınarak her birimde kurumsal riskler ile iç kontrol risklerinin belirlenmesi, analiz edilmesi ve değerlendirilmesi, İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulunun oluşturulması çalışmalarının yürütülmesi gerekmektedir.

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>

8. EKLER

EK 1: İZLEME

Önceki Yıl/Yıllar Sayıştay Denetim Raporuna İlişkin İzleme Tablosu			
Bulgu Adı	Yıl/Yıllar	İdare Tarafından Yapılan İşlem	Açıklama
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Tarafından Verilen İdari ve Mali Desteklere İlişkin Usul ve Esasların Belirlenmemiş Olması	2018	Yerine Getirilmedi	Yeniden bulgu yazıldı.