



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ EĞİTİM VE GENÇLİK PROGRAMLARI MERKEZİ BAŞKANLIĞI (TÜRKİYE ULUSAL AJANSI)

2022 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2023



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

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2022 Yılı Gider Gerçekleşmeleri (TL)	5
Tablo 2: 2022 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri (TL)	5
Tablo 3: 570 Hesabının Varsayımsal Tutarları	13
Tablo 4: 570 Hesabının Son 5 Yıllık Varsayımsal Kayıtları	13

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

1. Amortisman Ayırma İşleminin Hatalı Yapılması
2. Geçmiş Yıllar Olumlu ve Olumsuz Faaliyet Sonuçlarının Beş Yıllık Faaliyet Sonuçlarını Gösterecek Şekilde İzlenmemesi
3. Kiralanan Taşınmaz İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Özel Maliyet Olarak Gösterilmemesi
4. Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması

B. Diğer Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığına bağlı ve Avrupa Birliği Başkanlığı ile ilgili, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur.

2003 yılında 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye 4968 sayılı Kanun'un 1'inci maddesiyle eklenen Ek 2'nci maddesi ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı kurulmuştur. İdare, 2011 yılında 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Birliği Bakanlığının ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

İdare'nin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin dördüncü bölümü ile tekrar düzenlenmiştir. İdare, sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dışişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu ve Avrupa Birliği Başkanlığının ilgili kuruluşu olmuştur.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarını Türkiye'de duyurmak, bu programlara katılım çalışmalarını yürütmek, koordine etmek, izlemek ve Avrupa Komisyonuna rapor halinde sunmak, söz konusu programlarla ilgili olarak Avrupa Komisyonu ile görüşmeleri yürütmek ve uygulama sözleşmelerini imzalamakla görevlidir.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesinde uluslararası düzenlemeler ve bu düzenlemeler uyarınca çıkarılan ve aşağıda belirtilen diğer ulusal nitelikli düzenlemelere de tabi bulunmaktadır.

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Kuruluş Kararnamesi,

-Türkiye Ulusal Ajansı İnsan Kaynakları ve Uzmanlık Yönetmeliği,

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Satınalma Yönetmeliği,

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe

Yönetmeliği,

-Program Hesapları Mali İşlemler Yönergesi,

-Başkanlık Bütçesi ve Başkanlığın Ortak Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesinde uluslararası düzenlemeler ve bu düzenlemeler uyarınca çıkarılan diğer ulusal nitelikli düzenlemelere göre de hareket etmekte olup bunlar:

-Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu arasında imzalanan Türkiye Cumhuriyeti'nin Topluluk Programlarına Katılmasının Genel İlkeleri Hakkında Çerçeve Anlaşması,

-Avrupa Topluluğu ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Gençlik Programına ve Hayat Boyu Öğrenme Alanındaki Eylem Programına (2007-2013) Katılımı ile ilgili Mutabakat Zaptı,

-Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Eğitim Öğretim Gençlik ve Spor Alanlarındaki Birlik Programı Olan Erasmus'a Katılımı ile İlgili Anlaşma,

-Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Dayanışma Programına Katılımı Hakkında Anlaşma,

-2007-2013 Döneminde Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Malî İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Malî Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşma,

-2007-2013 Döneminde Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Malî İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Malî Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşma,

-Maliye Bakanlığı Türkiye - Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Çerçeve Anlaşması 1 Sıra Nolu Genel Tebliğ,

-966-2012 Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin Genel Bütçe Kurallarına

İlişkin Düzenleme,

-Ulusal Ajanslar Uygulama Rehberleri.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemiştir. Buna göre İdare, Dışişleri Bakanlığına bağlı ve Avrupa Birliği Başkanlığı ile ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi bir kurum olarak yapılandırılmıştır.

Söz konusu Kararname'nin 68'inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Türkiye Ulusal Ajansında hizmetler ilgisine göre 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 23, 25, 26 ve 27'nci maddelerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir.

Yine aynı Kararname'nin 682inci maddesinin ikinci fıkrasında Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının çalışma usul ve esaslarının, Danışma Kurulunun toplantılarının ve karar süreçlerine ilişkin esaslar ile diğer hususların İdare tarafından hazırlanan ve Avrupa Birliği Başkanlığının onayıyla yürürlüğe giren yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm çerçevesinde İdare tarafından Türkiye Ulusal Ajansı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik'in amacı Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi olarak tespit edilmiştir.

Yukarıda sözü edilen Yönetmelik'in 6'ncı maddesine göre İdare, Başkanın başkanlığında genel koordinatörlükler, koordinatörlükler ve denetçilerden oluşur.

Başkan, İdare'nin sevk ve idaresi ile programlar için kullanılacak Avrupa Birliği fonlarının Komisyon tarafından belirlenen program kurallarına uygun şekilde yönetilmesinden sorumludur. Ajansın harcama yetkilisi Başkandır. Başkan, yapılan anlaşmaların uygulanmasından Avrupa Birliği Başkanına karşı sorumludur.

Genel koordinatörlükler, Ajansın Avrupa Birliği eğitim, gençlik ve spor programları ile ilgili faaliyetlerini ve destek hizmetlerini yürüten ana hizmet birimleridir. Her bir genel koordinatörlük bir genel koordinatörden, ihtiyaca göre belirlenen sayıda koordinatörlüklerden, yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı ve diğer görevlilerden oluşur.

İdare'nin teşkilat yapısına göre Hukuk İşleri Koordinatörü, İzleme ve Denetim Koordinatörü, Veri Analizi Koordinatörü ve İç Denetçiler doğrudan Başkana bağlı çalışmaktadır.

İdare'de 3 adet genel koordinatörlük ve bunların altında faaliyetlerine göre çeşitli isimlerde kordinatörlükler oluşturulmuştur.

İdare'de 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 27'nci maddesi kapsamında 147, ek 25'inci maddesi kapsamında 33 personel görev yapmaktadır. İdare'de 68 adet de işçi istihdam edilmiştir.

1.3. Mali Yapı

Mali yapı Başkanlık Bütçesi ve Program Hesapları olmak üzere ikili bir sistem üzerine kuruludur.

Başkanlık Bütçesi, Başkanlığın idari giderleri, program katılım bedelleri ve ilave program katkılarına ilişkin giderler ile bunlara ilişkin gelir tahminlerinden oluşmaktadır. Bütçeleme ise analitik bütçe sistemine paralellik arz eden finansman ve ekonomik sınıflandırmaya göre hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bütçe hazırlık süreci Bütçe ve Finansman Koordinatörlüğü tarafından yürütülmektedir.

Program Hesapları Başkanlık bütçesi dışında takip edilmektedir. Hesapların hukuki dayanağı, kapsamı, süresi, finansmanı, uygulama usul ve esasları imzalanan program hibe anlaşması ile oluşmaktadır. Her bir program ayrı bir hesapta izlenmektedir. Hesapta yer alan fonun kullanımı, hesabın işleyişi, muhasebesi ve raporlanması hibe anlaşmasında yer alan usullere göre takip edilmekte ve söz konusu hesapların Başkanlık bütçesi ve muhasebesiyle bağlantısı bulunmamaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 68'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında İdare'nin gelirleri sayılmıştır. Buna göre İdare'nin gelirleri her yıl Avrupa Birliği Başkanlığı bütçesine konulacak programlara katkı payı, Avrupa Komisyonunun tahsis edeceği malî yardımlar ile faiz, bağış gibi diğer gelirlerden oluşur. Katkı payı ve Avrupa Komisyonunun tahsis edeceği malî yardım, İdare adına açılacak banka hesaplarında tutulur. Katkı payı her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde bu hesaplara aktarılır. Komisyon tarafından bu hesaplara aktarılan malî yardımın kullanılmayan kısmı Avrupa Komisyonuna iade edilir. Bu kaynağın nemalandırılması halinde, nemanın Avrupa Komisyonunun tahsis ettiği malî

yardıma tekabül eden miktarı, Avrupa Komisyonu adına İdare tarafından muhafaza edilir ve talep edildiği takdirde Avrupa Komisyonuna iade edilir. Avrupa Komisyonunun tahsis ettiği malî yardım dışında kalan gelir gider fazlası bir sonraki yıl kullanılmak üzere İdare adına açılan hesaplarda tutulur.

Bütçenin önemli bir bölümü Avrupa Birliği Başkanlığı bütçesinin transferler tertibinden sağlanan kaynaklarla karşılanmaktadır. 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi ile İdare'ye 846.796.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Ancak, Erasmus+ ve Avrupa Dayanışma programlarına katılım bedeli ödenmesi için gereken 132.139.564 Avro karşılığı TL tutarın 846.796.000 TL mevcut ödeneği aşan kısmı için genel bütçeden ilave ödenek talep edilmiştir. Toplamda 2022 Ajans Başkanlık Bütçesine aktarılan Avronun TL karşılığı 2.092.614.315,74 TL olmuştur. Önceki dönemden devreden gelir ve faiz gelirleri ile toplam gelir 2.367.588.567,07 TL olarak bütçe revizyonu yapılmıştır.

İdare'nin 2022 yılı ödenek, gider ve gelir gerçekleştirmeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2022 Yılı Gider Gerçekleşmeleri (TL)

Eko. Kod	Adı	Yılı içinde Alınan	Eklenen / Düşülen	Nihai Ödenek	Harcama
1	Personel Giderleri	47.683.655,00	-	47.683.655,00	47.836.033,85
2	SGK Devlet Primi Giderleri	6.806.745,00	-	6.806.745,00	6.567.840,30
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	41.840.307,00	16.404.191,00	58.244.498,00	40.561.523,54
5	Cari Transferler	859.763.508,00	1.252.135.571,00	2.111.899.079,00	2.093.038.476,67
10	Sermaye Giderleri	11.500,00	-	11.500,00	-
TOPLAM		956.105.715,00	1.268.539.762,00	2.224.645.477,00	2.188.003.874,36

Tablo 2: 2022 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri (TL)

Ekonomik Kod	Açıklama	Tahmin	Gelirler
600.04.02	Genel Bütçe Katkısı	846.796.000,00	2.092.614.315,74
600.04.01	AB Bağış ve Hibeler	79.309.715,00	144.851.269,64
600.05.01	Faiz Gelirleri	3.000.000,00	12.957.280,94
600.03.01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	-	8.050,00
600.05.09	Diğer Çeşitli Gelirler	-	13.118.062,37
600.11	Olumlu kur farkı	-	103.941.364,14
600.05.90	Diğer Gelirler	27.000.000,00	98.224,24
TOPLAM		956.105.715,00	2.367.588.567,07

İdare'nin 2022 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre **tahakkuk esası** çerçevesinde net giderler toplamı 2.269.342.504,20 TL; gelirler toplamı ise 2.367.588.567,07 TL'dir. 2022 yılı Faaliyet sonucu 98.246.062,87 TL olumlu olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İdare'nin bütçesi ve harcama usulleri merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin tâbi olduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbi değildir. Bütçe ve muhasebe işlemleri Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda sözü edilen Yönetmelik'in hazırlanmasında Avrupa Birliği Eğitim Gençlik Programlarında yer alan gereklilikler dikkate alındığından program faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinde özel düzenlemeler içermektedir. Şöyle ki; Başkanlık bütçesi kapsamındaki tüm mali işlemler genel yönetim kapsamındaki kurumlara ilişkin muhasebe ilkeleri çerçevesinde yürütülürken, program hesaplarının yürütülmesinde Avrupa Birliği mevzuatı çerçevesinde belirlenen ilkelere göre muhasebe işlemleri oluşturulmaktadır.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği kapsamında Başkanlık bütçesi ve Başkanlığın ortak olduğu projelere ilişkin mali işlemler Başkanlık Bütçesi ve Başkanlığın Ortak Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi'ne, program hesaplarına ilişkin mali işlemleri ise Program Hesapları Mali İşlemler Yönergesi'ne göre gerçekleştirilmektedir.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde muhasebe işlemlerinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemi benimsenmiştir. Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi, müteselsil sıra numarasına göre ve maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilmekte, buradan da büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine dağıtılmaktadır. Ancak sözü edilen Yönetmelik'te ve bu yönetmeliğe dayanılarak düzenlenen Yönerge'de muhasebenin temel kavram ve ilkeler ile hesapların çalışma biçimine yer verilmemiştir. Yalnızca tahakkuk esaslı ve parayla ölçülme gibi sınırlı konularda bilgi verildiği görülmüştür. Ayrıca ilgili düzenlemelerde İdare'nin genel kabul görmüş uygulamalara bağlı kalacağına ilişkin bir ifade veya bir genel düzenlemeye atıf da bulunmamaktadır. Bu durum İdare'yi sözü edilen temel kavramlar, ilkeler ve hesapların çalışma biçiminden bağışık hale getirmiştir.

Hesap dönemi Başkanlık bütçesi için takvim yılıdır. Program hesaplarında ise hesap dönemi program hibe anlaşmasında ilgili program için açıkça belirtilen süredir. Program hesap

dönemi uygulama yılı anlaşmasıyla başlamakta ancak ilgili proje için yapılan ilk ödemeden sonra projenin tamamlanması, incelenmesi, nihai ödemeler veya iade gibi süreçlerinin birden fazla yılı kapsamı nedeniyle sonu tam belirlenemeyen ve komisyonca bu şekilde olması uygun görülen yıllara yaygın dönemleri kapsamaktadır. Hatta program hesapları, hibe iadelerinin tamamı iade alınana veya ilgili alacaktan feragat edilene kadar açık tutulabilmektedir. Uygulamanın bu şekilde gerçekleştirilmesinde Avrupa Komisyonu direktiflerinin etkili olduğu ve halihazırdaki mevzuatında bu şekilde yürütülmesini öngördüğü anlaşılmaktadır.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda denetime sunulanlar ve 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
- 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

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve diğer mevzuat hükümlerinde yer alan tanımlar uyarınca iç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata

uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem, süreç ile iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür. İç kontrol idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsayan ve idarenin kanunlara diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket etmesini sağlayan zamanında ve düzgün raporlamayı gerektiren kontrollerdir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3) mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’ın “İç Kontrol Standartları” başlıklı 5’inci maddesinde; “*İç kontrol standartları, merkezi uyumlaştırma görevi çerçevesinde Bakanlık tarafından belirlenir ve yayımlanır. İdareler, malî ve malî olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür. Kanuna ve iç kontrol standartlarına aykırı olmamak koşuluyla, idarelerce görev alanları çerçevesinde her türlü yöntem, süreç ve özellikli işlemlere ilişkin standartlar belirlenebilir.*” hükmü yer almaktadır. Söz konusu standartlara göre İdare'nin iç kontrol sisteminin değerlendirmesi başlıklar halinde aşağıda yer almaktadır.

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 değiştirilmesi, 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 zamanında yayımlanmış ve içerik açısından mevzuata uygundur. İdare performans programı içerik olarak mevzuata uygun şekilde hazırlanmış ve zamanında yayımlanmıştır. İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine (risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme) yönelik çalışma yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmelerde, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar’a uygun olarak kurulmuştur. Kamu idaresinin ön mali kontrol yönergesi mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare faaliyet raporu içerik olarak mevzuata uygun hazırlanmıştır. İdarenin Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı mevcuttur ve içerik olarak Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği’ne uygundur.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup 5 adet iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan 3’ü doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Sonuç olarak iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve Kurum personeli tarafından sahiplenildiği anlaşılmaktadır.

Bilişim Sisteminin Değerlendirilmesi

İdare 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’na tabi değildir. Bu sebeple muhasebe işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığının muhasebe sistemine göre yürütülmektedir. Bu sebeple İdare, 2022 mali yılına kadar muhasebe işlemlerini yürütmek ve raporlamak için satın alma yoluyla edindiği bir programı kullanmıştır. İdare, 2022 yılında kendi iç imkânları ile bir muhasebe programı geliştirmiş ve işlemlerini bu program üzerinden gerçekleştirmeye başlamıştır. Sonuç olarak iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüş olup iç imkânlarla geliştirilen ve kullanılan muhasebe programına ilişkin kontrollerin iyileştirilme çalışmalarının devam etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı 2022 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: Amortisman Ayırma İşleminin Hatalı Yapılması

Yıl sonu amortisman işlemlerinin varlık hesaplarının alacaklandırılması suretiyle mevzuata uygun şekilde gerçekleştirilmediği görülmüştür.

İdare tarafından yayımlanan Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nde, amortisman işlemlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanunu’na göre yapılacağı belirtilmiştir. Anılan Kanun’da, amortisman ayırma işlemlerinin endirekt yöneme göre yapılması gerektiği hükme bağlanmıştır. Buna göre; hesaplanan amortisman tutarının, 630-Giderler Hesabı’nın borçlandırılması ve 257/268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı’nın alacaklandırılması suretiyle muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, İdare tarafından yapılan işlemde 257/268- Amortisman ve Değer Düşüklüğü Karşılığı Hesabı’nın borçlandırıldığı, ilgili varlık hesaplarının ise alacaklandırılarak kayıtlardan düşüldüğü görülmüştür. Bulguya konu husus ile ilgili olarak İdare tarafından hatanın kullanılan yazılımdaki teknik bir hatadan kaynaklandığı ve İdare tarafından takip eden dönemlerde konuya hassasiyet gösterileceği belirtilmiştir.

Yapılan hatalı amortisman işlemi sonucu, Bilançoda 260-Haklar Hesabı 880.982,50 TL ve 255-Demirbaşlar Hesabı 3.766.762,22 TL eksik görünmektedir. Ayrıca hatalı kayıttan dolayı amortisman tutarı sağlıklı hesaplanmadığı için Faaliyet Sonuçları Tablosunda da 630-Giderler Hesabı eksik görünmektedir.

Bu itibarla, İdare'nin yıl sonu amortisman ayırma işlemlerini anılan mevzuata uygun olarak gerçekleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Geçmiş Yıllar Olumlu ve Olumsuz Faaliyet Sonuçlarının Beş Yıllık Faaliyet Sonuçlarını Gösterecek Şekilde İzlenmemesi

Muhasebe kayıtlarında geçmiş yıllar olumlu ve olumsuz faaliyet sonuçlarının yardımcı hesaplarda en az beş yıllık geçmiş dönemi kapsayacak bir biçimde izlenmediği görülmüştür.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 35'inci maddesinin ikinci fıkrasında, İdare'de uygulanacak hesap planının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde öngörülen hesap planını esas alarak düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne dayanılarak yardımcı hesapların yer aldığı detaylı hesap planları ise Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından ayrıca yayımlanmıştır.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 33'üncü maddesinde, yardımcı hesap defterleri; hesap planını oluşturan hesaplara ait bilgilerin ayrıntı bazında kaydına mahsus tutulan defterler olarak tanımlanmıştır.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçesi ve Ajansın Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi'nin eki Hesap Planı'nda yer alan açıklamalara göre; Geçmiş yıllara ait olumlu faaliyet sonuçlarının 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı'nda, olumsuz faaliyet sonuçlarının ise 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı'nda izlenmesi gerekmektedir. Uygulamada bu hesaplar en az beş yıllık faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde bölümlenmeli, yardımcı hesap defterlerinde ayrı ayrı gösterilmeli ve dönem sonunda bölümlenmiş yardımcı hesaplarda kayıtlı tutarlar sürelerin güncellenmesi amacıyla bu hesaplara borç ve alacak kaydedilmelidir.

Örneğin cari dönem olumlu faaliyet sonucu 300 TL olan bir idarenin son 5 yıla ait geçmiş yıllar olumlu faaliyet sonuçlarının aşağıdaki gibi olduğunu varsayalım:

Tablo 3: 570 Hesabının Varsayımsal Tutarları

570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabı			Alacak Bakiyesi
570	01	N-1 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	150
570	02	N-2 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	100
570	03	N-3 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	175
570	04	N-4 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	125
570	05	N-5 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	190

Bu durumda dönem sonu muhasebe kayıtları şu şekilde olmalıdır:

Tablo 4: 570 Hesabının Son 5 Yıllık Varsayımsal Kayıtları

	Borç	Alacak
570.05-N-5 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	190	
500-Net Değer		190
	Borç	Alacak
570.04-N-4 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	125	
570.05-N-5 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları		125
	Borç	Alacak
570.03-N-3 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	175	
570.04-N-4 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları		175
	Borç	Alacak
570.02-N-2 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	100	
570.03-N-3 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları		100
	Borç	Alacak
570.02-N-1 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları	150	
570.03-N-2 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları		150
	Borç	Alacak
590-Dönem Olumlu Faaliyet Sonuçları	300	
570.01-N-1 Yılına Ait Olumlu Faaliyet Sonuçları		300

580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesabı için de bu hesabın ilk kayıta borçlandırılması suretiyle benzer kayıtların yapılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde, 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları ve 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları Hesaplarının en az beş yıllık faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde bölümlenmediği ve yardımcı hesap defterlerinde ayrı ayrı gösterilmediği görülmüştür. Bulguya konu husus ile ilgili olarak İdare tarafından gelecek mali yıl için yardımcı hesapların oluşturulacağı ve buna göre kayıtların yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak, geçmiş yıllara ilişkin faaliyet sonuçlarının izlenebilmesi amacıyla ilgili hesaplar için yardımcı hesaplar oluşturulması ve kayıtların verilen örneğe göre yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Kiralanan Taşınmaz İçin Yapılan Değer Artırıcı Harcamaların Özel Maliyet Olarak Gösterilmemesi

Kiralık olarak kullanılan hizmet binası için yapılan değer artırıcı harcamaların özel maliyet olarak gösterilmediği görülmüştür.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin eki olan Hesap Planı'nda yer alan açıklamalara göre, 264-Özel Maliyetler Hesabı'nın kiralanan gayrimenkullerin geliştirilmesi veya ekonomik değerinin kalıcı olarak artırılması amacıyla yapılan giderler ile bu gayrimenkullerin kullanılması için yapılıp kira süresinin sonunda mal sahibine bırakılacak olan varlıkların izlenmesi için kullanılması gerekmektedir. Aynı Yönetmelik'e göre, özel maliyet olarak izlenen tutarlar için mali yıl sonunda 268-Birikmiş Amortismanlar Hesabı kullanılarak amortisman ayrılması gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare'nin kiralanan taşınmaz için taşınmazın geliştirilmesi ve değerinin artırılması niteliğinde hizmet alımı yoluyla tamirat, tadilat ve dekorasyon yenileme işleri yaptırdığı tespit edilmiştir. Ancak, alım için ödenen tutarların 264-Özel Maliyetler Hesabı'na kaydedilmesi ve usulüne uygun olarak amortisman ayrılması gerekirken, bu tutarların varlık hesaplarına kaydedildiği veya doğrudan giderleştirildiği görülmüştür. Bulguya konu husus ile ilgili olarak İdare tarafından kiralanan taşınmaz için yeni değer artırıcı harcamaların doğması halinde 264-Özel Maliyetler Hesabı'nın kullanılacağı ve gerekli amortisman işlemlerinin yapılacağı belirtilmiştir.

Söz konusu uygulama sebebiyle, Bilançoda 264-Özel Maliyetler Hesabı 209.817,64 TL ve 268-Birikmiş Amortisman Hesabı 41.963,52 TL eksik, ilgili varlık hesapları 184.117,24 TL fazla; Faaliyet Sonuçları Tablosunda ise 630-Giderler Hesabı ise 41.963,52 TL eksik görünmektedir.

Sonuç olarak, bu uygulama toplamda mali tablolarda 477.861,97 TL hataya sebep olduğu görülmüştür.

Yukarıda sözü edilen mevzuat uyarınca, kiralanan taşınmazın değerini artırıcı harcamaların özel maliyet olarak muhasebeleştirilmesi ve bu harcamalar için amortisman ayrılması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 4: Kıdem Tazminatları İçin Karşılık Ayrılmaması

Cari dönem ve gelecek dönemlerde ödenecek kıdem tazminatları için karşılık ayrılmadığı görülmüştür.

Devlet Muhasebe Standartları'nın "Mali Tabloların Sunulması" başlıklı 1'inci standardının 77'nci maddesine göre; **karşılıklar**, mali durum tablolarında sunulacak bilgiler arasında gösterilmiştir. Ayrıca, Türkiye Muhasebe Standartları'nın "Finansal Tabloların Sunuluşu" başlıklı 1'inci standardının 54'üncü maddesine göre de **karşılıklar**, finansal durum tablosunda olması gereken kalemlerden biridir. Muhasebenin temel kavramlarından ihtiyatlılık kavramına göre, muhasebe uygulamasında muhtemel risklere ve olaylara karşı karşılık ayrılması gerekmektedir. Ayrıca karşılık ayırma işlemi yapılırken faaliyet sonucunu değiştirmeye yönelik gereğinden fazla karşılık ayrılması ilgili kavrama aykırıdır. Faaliyet Sonuçları Tablosu ilkelerine göre ise ihtiyatlılık ilkesi gereği, ayrılan karşılıklar gider olarak muhasebeleştirilmeli ve raporlanmalıdır. Koşullu yükümlülüklerden kaynaklanan ve kamu idarelerinden ekonomik bir fayda veya hizmet potansiyeli içeren kaynakların çıkışına neden olabileceği güvenilir bir biçimde tahmin edilen tutarlar için karşılık ayrılmalı ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıtılmalıdır. İdare'de görev yapan personele ödenecek muhtemel kıdem tazminatları için karşılık ayrılması yukarıda açıklanan ihtiyatlılık kavramı ve ilkesinin gereğidir.

İdare tarafından yayımlanan Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'ne dayanılarak Türkiye Ulusal Ajansı Bütçesi ve Ajansın Ortak Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi düzenlenmiştir. Bu Yönerge'nin eki olan Hesap Planı'nda yer alan açıklamalara ve muhasebenin temel kavram ve ilkelerine göre, kıdem tazminatı için ayrılması gereken karşılığın 630-Giderler Hesabı'na borç ve 372/472-Kıdem Tazminatı Karşılığı hesaplarına alacak olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemelerde İdare'nin kıdem tazminatı için karşılık ayırmadığı ve ayırması gereken bu karşılığı giderleştirmedeği görülmüştür. Bulguya konu husus ile ilgili olarak İdare tarafından kıdem tazminatı karşılıkları için yapılacak hesaplamaların takip eden dönemlerde mali tablolarda yer alacağı belirtilmiştir.

İdare'nin kıdem tazminatları için karşılık ayırmaması sebebiyle Bilançoda 372/472-Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları, Faaliyet Sonuçları Tablosununda ise 630-Giderler

Hesabı 10.440.146,42 TL eksik görünmektedir.

Bu itibarla, ihtiyatlılık kavramı ve anılan mevzuat gereği İdare'nin kıdem tazminatları için karşılık ayırması, ayırdığı karşılıkları giderleştirmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

B. DİğER BULGULAR

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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>