



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**BASIN YAYIN VE ENFORMASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2015

İÇERİK

BASIN YAYIN VE ENFORMASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU.....	1
BASIN YAYIN VE ENFORMASYON GENEL MÜDÜRLÜĞÜ 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU.....	13

**BASIN YAYIN VE ENFORMASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
2014 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU**

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	5
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	6

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 Yılı Bütçesiyle Genel Müdürlüğe 197.312.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0,04 üne tekabül etmektedir.

Genel Müdürlükçe sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Genel Müdürlüğün 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir. 2014 yılı içinde ödenek üstü harcama yapılmamıştır.

	BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	EK ÖDENEK	ÖDENEK AKTARMA	TOPLAM ÖDENEK	BÜTÇE GİDERİ	İPTAL EDİLEN ÖDENEK
PERSONEL GİDERLERİ	27.533.000	5.583.300	130.305	33.246.605	33.243.712	2.893
SGK DEVLET PRİMİ GİD.	3.653.000	756.700	(-)130.305	4.279.395	4.277.422	1.973
MAL VE HİZM. AL. GİD.	162.943.000	7.500.000	0	170.443.000	166.852.720	3.590.280
CARİ TRANSFERLER	183.000	0	0	183.000	182.000	1.000
SERMAYE GİDERLERİ	3.000.000	0	0	3.000.000	2.957.204	42.796
TOPLAM	197.312.000	13.840.000	0	211.152.000	207.513.058	3.638.942

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Genel Müdürlük mali işlemlerini 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanunun 49 uncumaddesinin ilk fıkrasında;

“Muhasebesistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve malî raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına teme lolacak şekilde kurulur ve yürütülür.

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve özkaynağın 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.

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

Mali raporlamanın amacı; yöneticilere, kamuoyuna ve denetim yetkililerine bilgi sunmaktır.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde; *“Bu yönetmeliğin amacı genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, hesap ve kayıt düzeninde saydamlık, hesap verilebilirlik ve tekdüzenin sağlanması, işlemlerinin kayıt dışında kalmasının önlenmesi, faaliyetlerinin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesi; mali tablolarının zamanında, doğru, muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak ve kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesidir.”* hükmü yer almaktadır.

Bu amacın gerçekleştirilmesi için; işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ile birlikte muhasebenin temel kavramları ve genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri çerçevesinde, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan mali tabloların belirlenen sürelerde yönetim ve ilgililerin bilgisine sunulması gerekmektedir.

Yönetmeliğin 118–135 inci maddelerinde bu tabloların “her bir kamu idaresi” esasına göre düzenleneceği; 144 üncü maddesinde muhasebe birimlerinin ve kamu idarelerinin yöneticilerinin mali raporlar ve tabloların düzenli olarak hazırlanmasından sorumlu olduğu; 136 ncı maddesinde ise ihtiyaca göre aylık üç aylık ve yıllık olarak hazırlanarak, altı aylık ve yıllık dönemler itibarıyla ilgili olduğu dönemi izleyen üç ay içerisinde Resmi Gazetede yayınlanacağı belirtilmiştir.

Genel Müdürlüğün, muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü, taşrada ise defterdarlıklar tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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 (elektronikolanlardâhil) ile mali yönetim ve iç control sistemleri oluşturmaktadır.

Denetimler, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; 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 control sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır.

Genel Müdürlük mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8.12.2013 tarihve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Genel Müdürlüğe ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel malî raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Bakanlığın merkez ve taşra muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları yapılan Ödeme Emri Belgeleri (ÖEB) ve Muhasebe İşlem Fişleri ile bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu, Taşınır Kesin Hesap Cetveli ve Taşınır Hesabı İcmal Cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç control sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Denetim Biriminin Kurulmaması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı” belirtilmesine rağmen iç denetim biriminin oluşturulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin gereği olarak kamu idareleri bünyesinde iç denetim faaliyetinin kurulmasını öngörmektedir. Söz konusu kanunda iç denetim mali yönetim ve kontrol sisteminin bir unsuru olarak tanımlanmıştır. Kanun’un “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55 inci maddesinde;

“İç 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 ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.

Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.” hükmü yer almaktadır.

Kanunu’nun “iç denetim” başlıklı 63 üncü maddesinde ise;

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon

Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.” denilmektedir.

Aynı kanunun 65 inci maddesinde de; “... İç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usûlle görevden alınır. İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.” hükmü yer almaktadır.

5018 sayılı Kanun’un öngördüğü etkin bir iç kontrol sisteminin işletilmesi bu sistemin önemli bir unsuru olarak tanımlanan etkin bir iç denetimin varlığına bağlıdır. Kanun’un “İç denetim” başlıklı 63 üncü maddesinde “iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı” hüküm altına alınmıştır. Ancak Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü bünyesinde 2014 yılı itibarıyla iç denetim birimi bulunmamaktadır.

07.02.2013 tarih ve 28552 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikte kamu idareleri itibarıyla iç denetçi sayıları belirlenmiştir. Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü’ne ise I sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri arasında 44 üncü sırada 3 adet iç denetçi kadrosu tahsis edilmiştir. 2014 yılı içinde iki kadroya iç denetçi ataması yapılmıştır.

İç denetçi ataması yapılmış olmasına rağmen, iç denetim ile ilgili olarak planlama veya uygulama anlamında hiçbir görevlendirme olmamıştır. İç denetim ile ilgili olarak hiçbir işlem ya da faaliyetin yapılmamış olması 5018 sayılı Kanun'un 63 üncü maddesinde yer alan hususların yerine getirilmesini engellemektedir.

Sonuç olarak İdare tarafından iç denetim birimini oluşturulmadığı ve iç denetçi atanmış olmasına rağmen planlama veya uygulama anlamında herhangi bir iç denetim faaliyeti gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında; "İdaremizde iç denetim faaliyetlerine işlerlik kazandırılmak üzere 2 iç denetçi atanmıştır. İç denetçi sayısı 3’ü aşmadığı için Başkanlık şeklinde kurulamamıştır. Ancak 2015 yılında İç Denetim Birimi kurulmuştur. İç denetçilerimiz Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından düzenlenen sertifika eğitimlerine

alınmış olup, 2014 Kasım ve 2015 Nisan ayları boyunca eğitimler sürmüştür. Kurumumuzda, iç denetim farkındalık ve bilgilendirme toplantıları yapılmış, iç denetim plan ve programı hazırlık çalışmalarına başlanmıştır." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak Etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulabilmesi, etkin çalışan iç denetim birimin varlığına bağlıdır. Bu nedenle boş olan iç denetçi kadrolarına atamaların yapılarak, iç denetim biriminin oluşturulması ve iç denetim programlarının en kısa zamanda hazırlanarak uygulamaya geçirilmesinin sağlanması gerekir.

BULGU 2: Yurtdışı Teşkilatlarının Giderleri İçin Gönderilen Avansların Süresi İçinde Mahsup Edilmemesi

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Ön ödeme" başlıklı 35 inci maddesi 5 inci fıkrasında;

" Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür."

şeklinde hüküm tesis edilmiştir.

Bakanlar Kurulu Kararı ile 21 Ocak 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan "Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 11 inci maddesinde;

"Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlüdür. Bakanlık, zorunlu hallerde mahsup süresini ayrıca belirlemeye yetkilidir. (...) Ancak, bakanlıkların yurtdışı teşkilatının ihtiyaçları için verilen avans ve açılan kredilerin mahsubu ve artıklarının iadesinde nakit iadesi yapılmaz, verilecek yeni avans veya açılacak krediden mahsup edilir."

(.....)

şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yapılan incelemede yurtdışı teşkilatlarının giderleri için gönderilen avansların, bir aylık süre içinde mahsup işlemlerinin gerçekleştirilemediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında; özet olarak "mutemetlere gönderilen ön ödemelerin ilgili mevzuat uyarınca 1 ay içerisinde mahsubunun yapılması fiilen mümkün olmamaktadır. Muhasebe İşlem Fişinin düzenlenerek Merkez Saymanlık Müdürlüğü kanalıyla Merkez Bankası Ankara Şubesi ve çalıştıkları muhabir bankalarca ilgili mutemedin resmi hesabına paranın yatırılması işlemi ülkesine göre değişmekle birlikte 7 ila 15 gün arasında sürmektedir. İlgili mutemet avans hesabına gelmeden harcama yapamamaktadır. Ülkelerin yerel uygulamaları farklılıklar göstermekte olup, idari giderlere ilişkin kanıtlayıcı belgelerin mutemede ulaşması ve ödenmesi zaman almakta olup, yönetmelikte belirlenen süre yeterli olmamaktadır. Mahsup işlemi için ise evrakların asılları gerekmekte olup, harcama evraklarının Genel Müdürlüğümüze ulaşması zaman almaktadır." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında açıklandığı üzere, yurtdışı avansların, ilgili mutemede ulaşması, harcamanın yapılması ve harcama belgelerinin düzenlenmesi ve Türkiye'ye gönderilmesi işlemlerinin bir ay içinde tamamlanması fiilen mümkün gözükmemektedir. Avansların mahsubunu düzenleyen 5018 sayılı Kanun'un 35 inci maddesi 5 inci fıkrasında avansların mahsubu ile ilgili olarak yurtiçi ve yurtdışı ayrımı yapılmamış olup; yurtdışı avanslar ile ilgili olarak Kanun'un emrini yerine getirmenin fiilen mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

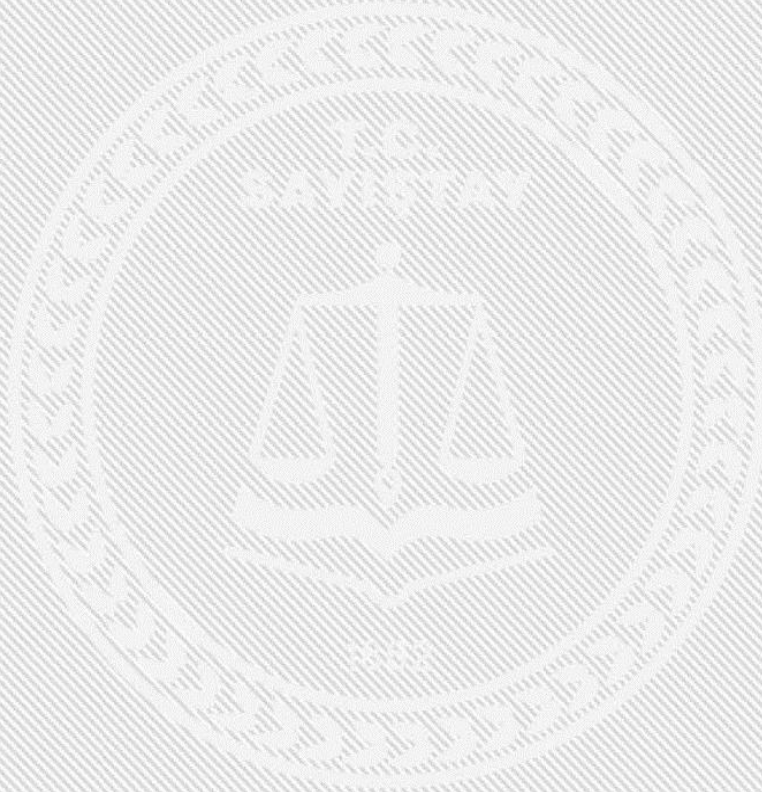
Bu çelişkili durum TBMM'nin takdirlerine arz olunur.

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>

**BASIN YAYIN VE ENFORMASYON
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

2014 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	13
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	14
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	14
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	14
5. GENEL DEĞERLENDİRME	15
6. DENETİM BULGULARI.....	17

1. ÖZET

Bu rapor, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 36 ıncı maddesi uyarınca, Sayıştay “*hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilen denetim*” olarak tanımlanan performans denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2012 - 2016 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

İdarenin performans yönetim sistemini etkili şekilde uygulama yönünde çabaları ve Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının yönlendirmeleri ile hizmet birimlerinin, üretilen hizmetlerin verimliliği ve kalitesi anlamında farkındalığının artırıldığı gözlemlenmiştir. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ve bunların faaliyet raporlarında etkili şekilde raporlama çabaları artarak devam etmektedir.

Genel bir değerlendirme olarak İdare tarafından hazırlanan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun hazırlanma süreçlerinde, özellikle bu üç aracın birbirleri ile olan bağlantılarının kurulması konusunda zafiyetler tespit edilmiştir.

Gösterilen bu çabaların başarıya ulaşabilmesi ve Kurumun misyon ve vizyonunun idare çalışanlarına daha üst düzeyde benimsetilebilmesi için daire başkanlıkları itibariyle Kurum üst yönetiminin gözetiminde, eğitim çalışmaları yapılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Kurumun misyon, amaç, hedef ve performans göstergelerinin, ilgili hizmet birimleri çalışanlarının katılımı ile yeniden gözden geçirilmesi, Kurum hizmetlerinde verimliliğin

artırılması yönüyle yararlı olacaktır. Kurumun ürettiği hizmetlerde nicelik çok ön plana çıkmış olup; niceliğin yanında üretilen hizmetlerin kalitesinin de artırılması hususunun, sürekli gündemde tutulması gereklidir. Bu doğrultuda daha çok sonuç, verimlilik ve kalite odaklı performans göstergelerinin tespit edilmesi ve bu göstergelerin anlam ve öneminin çalışanlara benimsetilmesi gereklidir. Ayrıca birçok hedefile ilgili olarak “birim maliyet” şeklinde tespit edilen performans göstergelerinin, piyasa rayıçlarının üstünde olup olmadığı değerlendirilmedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

Denetlenen kamu idaresi yönetimi, 5018 sayılı Kanun ve bu Kanun uyarınca yayımlanan Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporlarının hazırlanmasına ilişkin yönetmelik ve kılavuzlara uygun olarak hazırlanmış olan performans bilgisi raporlarının doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay’a sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmışından; kamu idaresinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistemlerin amacına uygun olarak oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden; performans bilgisinin dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin amaç, hedef, gösterge ve faaliyetlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, kamu idaresinin raporladığı performans bilgisinin güvenilirliğine ilişkin değerlendirme yapmak, performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemleri değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil

mevzuatıdır.

Denetimin amacı, bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında TBMM ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi ile hesap verme sorumluluğu ve saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.

Denetim, kamu idaresinin faaliyet raporunda yer alan performans bilgilerinin ve bunları oluşturan kayıt ve belgelerin doğruluğu ve güvenilirliğine ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2012-2016 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2012–2014 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

İdarenin hazırladığı 2012 – 2016 dönemini kapsayan Stratejik Planın, ilgili mevzuatta belirtilen tüm başlıkları kapsadığı dolayısıyla genel olarak mevzuatta belirlenen şartların yerine getirildiği görülmüştür. Ancak kamu idaresinin stratejik planda belirlediği amaç ve hedeflerin, kurumun bazı yetki ve sorumlulukları ile uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Yapılan incelemede Kurumun görev alanı olmayan konuda amaç ve hedefler belirlendiği ve idare tarafından belirlenen misyonun, kuruluş amaçlarından bazılarını kapsamadığı tespit edilmiştir.

Stratejik Planda belirlenmiş olan performans göstergeleri, performans ilkelerinin sağlandığını gösterecek bir kritere dayanmamaktadır. İdarenin stratejik planında performans göstergesi olarak birim maliyetler gösterilmiştir. Söz konusu birim maliyet rakamları daha önceki yılların maliyet ortalamalarından alınmış olup, bu rakamlarla belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlama yönünde bir ilgi bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile performans göstergesi olarak belirlenen birim maliyetlerin, gerçekten verimliliği sağlayan bir değer olup

olmadığı belli değildir.

2014 yılı Performans Programında yer alan bazı performans hedeflerinin, stratejik planda yer alan hedeflerin yıllık dilimlerini oluşturmadığı tespit edilmiştir. Bazı hedefler için stratejik plan ile performans programının bağlantısı kurulmamıştır. Stratejik planda belirlenen hedefler yerine, performans programında her amaç için yeniden - stratejik planda yer alan hedefleri özetleyen - bir adet hedef belirlenmiştir.

Performans Programında yer alan performans hedeflerinin ve bunlara ilişkin faaliyetlerin kaynaklar ile ilişkilendirildiği görülmüştür. Ancak bazı hedefler ile ilgili olarak Stratejik Plan ile Faaliyet Raporu arasındaki bağlantı kopmuştur. Hedeflerin bir kısmı yıllık performans programında yer almamış olup; dolayısıyla faaliyet raporunda da yer almamıştır.

Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin olarak, takip edilecek haber kaynaklarının ve işlenecek haberlerin seçiminde uygulanacak yazılı kriterler mevcut değildir. İdare görevinin gereği olarak çok sayıda yazılı, sesli ve görüntülü haber toplamakta ve bu haberlerden uygun gördüklerini ilgili makamlar ile paylaşmaktadır. Bu kriterlerin olmaması, etkili ya da önemli haberlerin işlenmemesi gibi bir risk oluşturmaktadır.

Performans yönetim sistemi araçları olan stratejik plan, performans program ve faaliyet raporu ile ilgili uygulamaların genel olarak başarılı olduğu değerlendirilmiştir. Hedef ve amaçlar bazında Stratejik plan ile performans programının ve faaliyet raporunun bağlantılarının birebir kurulması yönünde çaba gösterilmelidir. Özellikle performans göstergelerinin sonuç odaklı belirlenmesine dikkat edilmelidir. Kurumun temel görevi olan kamuoyunun ve devlet kurumlarının daha geniş kapsamda aydınlatılmasına ilişkin hedeflere dönük yapılan faaliyetler, stratejik planlama ve raporlamada, ön plana çıkarılmalıdır. Kurumun misyon ve vizyonunun tüm çalışanlara, yapılacak eğitimler ile benimsetilerek, performans yönetim sistemi alanında bir farkındalık oluşturulmalıdır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Bilgi Akışı Sağlanan Kamu Kurumu Kapsamının Genişletilmesine İlişkin Strateji Belirlenmemesi

İdare, temel faaliyet olarak yurtiçinde yerel ve ulusal düzeyde ve yurtdışında çok sayıda medya kuruluşunun ürettiği haberleri takip etmekte, Türkiye ile ilgili olan haberlerden seçtiklerini Başbakanlık ile diğer ilgili makamlar ile paylaşmaktadır. Bu amaçla yurtdışında yayımlanan 494 dergi, gazete, 15 yabancı televizyon kanalı ile yurtiçinde 39 ile 42 arasında değişen ulusal basın organı ve 520 ile 570 arasında değişen sayıda yerel basın organı günlük olarak taranmaktadır.

Kurumun, Devlet Enformasyon Sistemi (DES) adlı bir bilişim sistemi üzerinden derlediği yazılı ve görüntülü bu haberlere, herhangi bir kelime ile arayarak ulaşma imkânı da sunulmaktadır. Bu imkân şu an itibarıyla 33 kamu kurumdan yetkili kişilere tanınmış bulunmaktadır.

Kurumun görevlerini düzenleyen 231 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin "Görev" başlıklı 2 nci maddesi (b) bendinde; *"Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılmasını ve bu faaliyetler için gerekli aydınlatıcı ve tanıtıcı bilgi akımını sağlamak"* hükmü gereğince; Kurumun, kamu kurumlarını aydınlatma görevi olduğu anlaşılmaktadır. Kurumun yurtiçinde ulusal ve yerel ve yurtdışından önemli sayıdaki haberlere ulaşabilme imkânı tanıyan DES sisteminin bazı kurumlara açılmasıyla, sözkonusu 1/f fıkrası hükmünün kısmen uygulandığı anlaşılmaktadır.

Günümüzde bütün kamu kurumları medya takip merkezleri aracılığıyla önemli sayılabilecek maliyetlere katlanarak, kendilerinin ilgilendiren konularda haber almaya çalışmaktadırlar. Hâlbuki İdarenin kurmuş olduğu DES sistemi ile internet üzerinden kolayca kelime taraması yaptırılarak, hem yurtiçi hem de yurtdışından yazılı ve görüntülü çok sayıda habere ulaşma imkânı bulunmaktadır. Ayrıca İdarenin, 2014 yılı faaliyet raporunda öneriler bölümünde "DES'in geliştirilerek daha fazla kurumun hizmetine sunulması sağlanmalıdır." önerisi yer almıştır.

Yapılan incelemede idarenin stratejik planında ve yıllık performans programında,

diğer kamu kurumlarına bilgi akışını sağlamasını mümkün kılacak DES sisteminin tüm kamu kurumlarına yaygınlaştırılması yönünde herhangi bir strateji ve ya hedef belirlemediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında: "Devlet Enformasyon Sistemi (DES), devletin üst makamlarını zamanında, doğru bilgilerle aydınlatmak ve karar alma süreçlerine yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Bilgi akışı sağlanan kamu kurumu kapsamının genişletilmesine dair başta Dışişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı olmak üzere diğer kamu kurumları ile gerekli yazışmalar ve bilgilendirmeler yapılmış olup, gelen talepler doğrultusunda hareket edilmektedir. Ancak diğer kamu kurumlarınca medya takip merkezleri kurulup kurulmaması ya da DES sistemine dâhil edilmesi Genel Müdürlüğümüz inisiyatifinde olmadığından, sağlıklı bir performans göstergesi olmayacağı değerlendirilerek performans programında yer verilmemiştir." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Diğer kamu kurumlarının DES sisteminden yararlandırılmasının, Genel Müdürlüğün inisiyatifinde olmadığı belirtilmişse de; Kuruma "*ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması*" görevi verilmiştir. Ayrıca bulgumuz da da belirtildiği üzere İdare, 2014 yılı faaliyet raporunda "DES'in geliştirilerek daha fazla kurumun hizmetine sunulması sağlanmalıdır." şeklinde bir öneri de geliştirmiştir.

Bu itibarla Kurumun bağlı bulunduğu Başbakanlık desteği ile DES sisteminin diğer kamu kurumlarına da açılması suretiyle, Kanun ile Kuruma verilmiş olan sözkonusu görevin daha etkin yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

BULGU 2: Performans Göstergelerinin, Performansın Sağlandığını Gösterecek Kriterlere Dayanmaması

İdarenin stratejik planında Yurtdışı Hizmetleri ve Taşra Hizmetleri başlıkları altında yer alan bütün performans göstergeleri "çıkıtı" olarak ifade edilmiştir. Diğer bir ifade ile, üretilecek hizmetler yalnızca yıllık sayı olarak belirtilmiştir. Haber Hizmetleri, Basın Yayın Hizmetleri ve Enformasyon Hizmetleri başlıkları altında ise üretilecek hizmetler hem çıkıtı olarak hem de birim maliyetler ile ifade edilmiştir.

Hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği durumlarda stratejik planda hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gereklidir. Performans göstergeleri, gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedefe ne ölçüde ulaşıldığının ortaya

konulmasında kullanılır. Bir performans göstergesi ölçülebilirliğin sağlanması bakımından miktar, zaman, kalite veya maliyet cinsinden ifade edilir.

Kamu idareleri, neyi başarmak istediklerini açıkça tanımlamalıdır. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere yönelik başarıyı yanlış raporlaması riskini doğurur. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin hedeflerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri esastır.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda “Çıktı; Üretilen ürün veya hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri, üretilen mal veya hizmetin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı veya üretilen mal veya hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Verimlilik konusunda ise “Birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir.” şeklinde tanımlama yapılmıştır.

İdarenin stratejik planında yukarıda belirtilen üç başlık altında performans göstergesi olarak birim maliyetler gösterilmiştir. Söz konusu birim maliyet rakamları daha önceki yılların maliyet ortalamalarından alınmış olup bu rakamların belirlenen hedeflere ulaşmayı sağlama yönünde bir ilgisi bulunmamaktadır. Diğer bir ifade ile performans göstergesi olarak belirlenen birim maliyetlerin, gerçekten verimliliği sağlayan bir değer olup olmadığı ya da birim maliyetlerin piyasa rayiç fiyatları ile uyumlu olup olmadığı belli değildir. Nitekim Stratejik planda performans göstergesi olarak bir ajanstan alınan haberin birim maliyeti (306,12 TL) olarak belirtilmiş iken farklı bir ajanstan alınan haberlerin birim maliyeti olarak (0.26 TL) belirtilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda Sonuç; “Sonuç göstergeleri, elde edile çıktılar, amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflenen sonuçlara ulaşma başarı seviyesi etkililik ile ifade edilmektedir. Sonuç göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir.” şeklinde tanımlanmıştır. Bu itibarla idarenin stratejik planında yer alan göstergeler sonuç göstergeleri şeklinde belirlenmediğinden, bu göstergelerin belirlenen amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesine imkân vermediği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında: "Stratejik Planda, Yurtdışı Hizmetleri ve Taşra Hizmetleri başlıkları altında yer alan performans göstergeleri ile maliyet arasındaki ilişki, yılı performans programlarında kurulmuştur. Kurumumuzca yapılan faaliyetler gereği çıktı göstergeleri belirlenmekte olup, yeniden hazırlanacak olan stratejik plan ve performans programlarında sonuç göstergelerine de yer verilmeye çalışılacaktır. Ayrıca Stratejik Planda, Haber Hizmetleri başlığı altında yer alan Anadolu Ajansı'na ait haber temin etme maliyetlerinin yüksek olduğu belirtilmiştir. Ancak, Anadolu Ajansı'na yapılan ödemeler artık aktarma niteliğine kavuştuğundan performans programlarında gösterge olarak yer almamaktadır. " şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Kamu idarelerinde performans yönetimi araçları ile elde edilen çıktılar, amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı oldukları ortaya konulmaktadır. Bu itibarla Performans göstergelerinin, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesine imkân verecek şekilde, sonuç göstergeleri niteliğinde hazırlanması sağlanmalıdır.

BULGU 3: Belirlenen Misyonun, İdarenin Kuruluş Amaçlarından Bazılarını Kapsamaması

Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün kuruluşunu düzenleyen 1984 tarihli ve 231 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2 nci maddesi (b) ve (c) bentlerinde;

"Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılmasını ve bu faaliyetler için gerekli aydınlatıcı ve tanıtıcı bilgi akımını sağlamak,"

"Hükümet faaliyetlerinin ve yapılan hizmetlerin iç ve dış kamuoyuna etkin bir biçimde yansıtılmasına ve bunların kamuoyu üzerindeki etkisinin belirlenmesine ait hizmetleri yapmak,"

Kurumun görevleri arasında sayılmıştır.

İdare tarafından Kurumun misyonu ise;

"Uluslararası medyayı yakından izleyerek, karar alma süreçlerini zamanında ve doğru bilgilerle beslemek; basının gelişmesine, ülkemizin tanıtımına katkıda bulunmak ve bunlara ilişkin iletişim stratejilerini oluşturmaktır."

şeklinde belirlenmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda misyon bildirimi; “Misyona bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimi stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimi kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan şemsiye bir kavramdır.” şeklinde açıklanmıştır. Misyon bildirimi için cevaplanması gereken sorular başlığı altında “Kuruluşun yerine getirmek zorunda olduğu yasal görevler nelerdir?” sorusu yer almıştır..

Kurum Teşkilat Kanunu’nun (2/b) bendinde Kuruma; “*Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılmasını ve bu faaliyetler için gerekli aydınlatıcı ve tanıtıcı bilgi akımını sağlamak,*” şeklinde bir görev verilmiştir. Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne, teşkilat kanununda verilen görevler ile Kurum idaresi tarafından belirlenen misyon karşılaştırıldığında; belirlenen misyonun, sözkonusu görevleri tam olarak kapsamadığı görülmektedir. Kurumun misyonunun ilgili makamların aydınlatılması görevini kapsadığı ancak “kamuoyunun aydınlatılması” görevini kapsamadığı anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde İdarenin Teşkilat Kanunu’nun (2/c) bendinde; “*Hükümet faaliyetlerinin ve yapılan hizmetlerin iç ve dış kamuoyuna etkin bir biçimde yansıtılmasına ve bunların kamuoyu üzerindeki etkisinin belirlenmesine ait hizmetleri yapmak,*” Kurumun görevleri arasında sayılmıştır. Ancak Kurum idaresi tarafından belirlenen misyonda ise “Hükümet faaliyetlerinin ve yapılan hizmetlerin iç ve dış kamuoyuna yansıtılmasına” ilişkin bir belirleme yer almamıştır. Aynı şekilde İdare tarafından belirlenen amaçların herhangi birinin içeriğinde de hükümet faaliyetlerinin tanıtımına ilişkin bir belirleme bulunmamaktadır. Yalnızca 6 ncı sırada yer alan “*İl Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilen yerel düzeydeki kurumsal hizmetlerin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi.*” başlıklı amaca ilişkin (6.2) numaralı hedef olarak “*Hükümet faaliyetlerinin kamuoyuna duyurulması amacıyla yerel medyanın gündemini belirlemek için yerel medya ile ortak çalışma ortamı yaratılacaktır.*” şeklinde belirleme yapılmıştır.

Kamuoyunun aydınlatılması görevi ile ilgili olarak Kurumun gerçekleştirdiği faaliyetlere baktığımızda; İdarenin web sayfasında Türkiye ile olarak dış basından ve yerel basından az sayıda haberin yayınlandığı görülmektedir. Aynı şekilde Kamuoyunun

Aydınlatılması görevi ile ilgili olduğu değerlendirilebilecek olan; politik ve siyasi haberlerin yer aldığı “Aydın Tarihi” adlı aylık bir dergi, tematik ve hakemli olan “İletişim ve Diplomasi” adlı 6 aylık bir dergi çıkarılmaktadır. Ayrıca Kurumun web sayfasında, günlük olarak birkaç önemli haber yayımlanmaktadır.

Sonuç olarak kamuoyunun aydınlatılması anlamında bazı faaliyetler de yapıyor olmasına rağmen, İdarenin belirlediği misyonun, teşkilat kanununda Kurumun görevleri arasında sayılan “*Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması*” ve “*Hükümet faaliyetlerinin ve yapılan hizmetlerin iç ve dış kamuoyuna etkin bir biçimde yansıtılması*” görevlerini kapsamadığı tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: “Genel Müdürlüğümüz 2017-2021 dönemi Stratejik Planında yer alacak olan misyonumuz, Kurumumuzun tüm görevlerini kapsayacak şekilde tanımlanacaktır.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Kurum Misyonunun, kurumun görev alanına giren tüm hizmet ve faaliyetleri kapsamaması gerekmektedir. Bu itibarla belirlenen misyonun, teşkilat kanununda Kurumun görevleri arasında sayılan “*Kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması*” ve “*Hükümet faaliyetlerinin ve yapılan hizmetlerin iç ve dış kamuoyuna etkin bir biçimde yansıtılması*” görevlerini de kapsayacak şekilde belirlenmesi sağlanmalıdır.

BULGU 4: Hedeflerin Herbiri İçin Ayrı Performans Göstergeleri Belirlenmemesi ve Belirlenen Hedefler ile Performans Göstergelerinin Bağlantısı Kurulmaması

İdarenin Stratejik planında yedi adet amaç belirlenmiştir. Her bir amacın altında da değişik sayıda hedefler belirlenmiştir. Hedefler bölümünden sonra “performans göstergeleri” bölümü düzenlenmiştir. Performans göstergelerinin, idare tarafından belirlenen hedefler ile bağlantılı olması gerekirken, bu hedefler; Haber Hizmetleri, Basın Yayın Hizmetleri, Enformasyon Hizmetleri, Taşra Hizmetleri ve Yurtdışı Hizmetleri başlıkları altında sınıflandırılmıştır. Performans göstergelerinin, hangi hedefler ile bağlantılı olduğu belirtilmemiştir.

“Performans göstergeleri” bölümünde örnek olarak “haber hizmetleri” başlığı altında ilgili ajanslardan ve yurtdışı müşavirliklerden alınan haberlerin birim maliyetleri ve yıllık olarak ilgili daireye gelen, işlenen haber sayıları belirtilmiştir. Ancak belirtilen bu

göstergelerin, hangi amaç ya da hedef ile bağlantılı olduğu gösterilmemiştir. Bu göstergelerden (1.1) no.lu “haber sistemine giren haber-yorum-program sayısı iki milyonun (2.000.000) üzerine çıkarılacaktır.” ve 1.2 no.lu “Sistem üzerinde işlenen-değerlendirilen-haber, yorum, program sayısı 40 binin üzerine çıkarılacaktır.” şeklinde ifade edilen iki göstergenin belirlenen hedefler ile ilgili olduğu değerlendirilebilir. Ancak, bu durumda bile (1) no.lu amaç ile ilgili belirlenmiş olan toplam 10 hedeften geriye kalan 8 adedi ile ilgili olarak herhangi bir performans göstergesi belirlenmediği anlaşılmaktadır.

Aynı şekilde;

- Basın Yayın Hizmetleri başlığı altında yayın çeşitleri ve baskı sayıları,
- Enformasyon Hizmetleri başlığı altında davet edilecek basın mensubu sayısı, kurulacak basın merkezi sayısı,
- Taşra Hizmetleri başlığı altında takip edilen yerel ve ulusal gazete sayıları, devlet ve hükümet faaliyetlerinin duyurulması, basın ziyaretleri, basın kartları, ağırlanan gazeteci ve katılınan toplantı sayıları,
- Yurtdışı Hizmetleri başlığı altında da tanıtma faaliyeti, kamuoyu aydınlatma faaliyeti, yazılı basın, radyo, internet ve televizyon haberlerinden çeviri sayıları

belirtilmiştir.

Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu, hedefi “amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlar” olarak tanımlamıştır. Yine aynı Kılavuzda hedeflerin ölçülebilir olarak ifade edilemediği hallerde hedefe yönelik performans göstergelerine yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Dolayısıyla hedefin ölçülebilir olarak belirlendiği durumlarda performans göstergesi belirlenmeyebilir.

Yapılan incelemede ölçülebilir hedefler yanında teknolojinin yenilenmesi ve personelin uzmanlığının artırılması gibi ölçülemeyen hedefler de bulunmaktadır. Dolayısıyla hedefin ölçülebilir olmadığı hallerde performans göstergesi aracılığıyla ölçülebilir hale getirilmesi zorunludur.

Açıklanan düzenlemelere rağmen stratejik planda hedeflerin çoğunluğu ile ilgili olarak performans göstergelerinin belirtilmediği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Genel Müdürlüğümüz 2012-2016 dönemi Stratejik Planında yer alan stratejik amaçlara yönelik belirlenmiş olan bazı hedeflere ilişkin performans göstergelerinin bulunmaması bu hedeflerin nicel anlamda ölçülebilir olmamasından kaynaklanmakta olup, Kurumumuz 2017-2021 dönemi Stratejik Planı hazırlıklarında bu hususlara dikkat edilecektir." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Stratejik planda belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilmektedir. Stratejik planlama ve raporlamanın amacı da hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesidir. Belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ise performans göstergeleri aracılığıyla ölçülebilmektedir. Bu itibarla stratejik planda yer alan hedeflerin tamamı ile ilgili olarak performans göstergelerinin oluşturulması sağlanmalıdır.

BULGU 5: Kurumun Görev Alanı Dışında Amaç ve Hedefler Belirlenmesi

İdare tarafından hazırlanan stratejik planda (5) no.lu amaç olarak; "İfade özgürlüğünün genişletilmesi ve basına yönelik hukuki düzenlemelerin çağdaş normlara uygun şekilde gerçekleştirilmesi yönünde katkı verilmesi." belirlenmiştir.

(5.2) no.lu hedef olarak da; "İfade özgürlüğünün geliştirilmesi yönünde düzenlenecek organizasyonlara yoğun katılım sağlanacak, kamuoyunun bilgilendirilmesi yönünde çaba sarf edilecektir." şeklinde bir belirleme yapılmıştır.

231 Sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın "Görev" başlıklı 2. maddesinde ise Kurumun görevleri sayılmıştır. Söz konusu 2 nci madde incelendiğinde; Kuruma "ifade özgürlüğünün genişletilmesi" şeklinde bir görev verilmediği görülmektedir.

Bu itibarla İdare tarafından hazırlanan stratejik planda Kurumun görevi olmayan bir alanda, amaç ve hedefler belirlendiği tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Genel Müdürlüğümüz 2012-2016 dönemi Stratejik Planında yer alan ve görev alanımıza girmeyen amaç ve hedeflere, 2017-2021 dönemi Stratejik Planında yer verilmeyecektir." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Kamu idarelerinde performans yönetiminin uygulanmasında, belirlenen misyon, vizyon ile amaç ve hedeflerin Kurumun görev alanı ile uyumlu olması

hukuken zorunludur. Bu itibarla Stratejik planda Kurumun görev alanı dışında amaç ve hedeflere yer verilmemesi sağlanmalıdır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 6: Bazı Hedefler İçin Stratejik Plan ile Performans Programının Bağlantısının Kurulmaması

Stratejik planda belirlenen hedefler yerine, performans programında her amaç için yeniden ve sadece bir adet hedef belirlenmiş ve bu hedef ile bağlantılı bir adet stratejik hedef belirlenmiştir.

Performans programında belirlenen hedef, stratejik planda ilgili amaç ilgili bütün hedefleri özetleyecek şekilde tek bir hedef olarak yapılmıştır. Ancak stratejik planda amaçlarla ilgili olarak yer alan bazı önemli hedefler, performans programı için belirlenen özet hedefin dışında kalmıştır. Hâlbuki yıllık programda yer alan hedeflerin, stratejik plandaki hedeflerin, yıllık dilimler halinde gösterilmiş hali olması gerekmektedir.

Örnek olarak stratejik planda (1) no.lu amaç başlığı altında (7) no.lu hedef olarak, on yedi farklı yabancı dil için; bu dilleri bilen personel istihdam edileceği hedef olarak belirlenmiş olmasına rağmen, yıllık performans programında, (1) no.lu amaç ile ilgili olarak belirlenen özet performans hedefinde, bu konu hiçbir şekilde yer almamıştır.

Sonuç olarak yukarıda açıklandığı üzere, bazı hedefler ile ilgili olarak stratejik plan ve performans programı bağlantısının kurulmamış olduğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Stratejik Planda yer alan ama önceki performans programı döneminde ulaşılan hedefler için, 2014 yılı performans programında performans göstergesi belirlenmemiştir. Ayrıca Stratejik Planda yer alan tüm amaç ve hedefler için her yıl faaliyet yürütmek, başta bütçe imkânları olmak üzere personel ve zaman açısından mümkün değildir. Bu nedenle 2014 yılı performans programında yer almayan hedeflere 2014 yılı idare faaliyet raporunda da yer verilmemiştir." şeklinde açıklama yapmıştır.

Sonuç olarak:Kamu idaresi cevabında, Stratejik Planda yer alan ama önceki performans programı döneminde ulaşılan hedefler için, 2014 yılı performans programında performans göstergesi belirlenmemiştir. Şeklinde açıklama yapılmışsa da; bulguda örnek olarak belirttiğimiz 1/7 no.lu hedef olarak 17 farklı yabancı dil için bu dilleri bilen uzmanlar

istihdam edileceği belirtilmiş olup, halen bu hedeflenen dillerden Portekizce, İbranice, Hollandaca, İsveççe bilen uzman bulunmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bu hedefe ulaşılmış değildir.

Ayrıca Stratejik Planda yer alan tüm amaç ve hedefler için her yıl faaliyet yürütmenin, başta bütçe imkânları olmak üzere personel ve zaman açısından mümkün olmadığı belirtilmiştir. Ancak hedeflerden hangilerinin yıllık programa alınmadığının gerekçeli olarak belirtilmesi gerekir.

Bu itibarla stratejik planda belirlenmiş olan hedefler ile performans programlarının yıllık olarak bağlantısını kurulması sağlanmalıdır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Bazı Hedefler ile İlgili Olarak Stratejik Plan ile Faaliyet Raporu Arasında Bağlantı Kurulmamış Olması

Performans programlarının değerlendirilmesi bölümünde (4) no.lu bulguda belirtildiği üzere bazı hedefler ile ilgili olarak Stratejik Plan ile Performans Programı arasında bağlantı kopmuştur. Faaliyet raporları da performans programı esas alınarak hazırlanmış olduğundan dolayısıyla stratejik plan ile faaliyet raporu arasındaki bağlantı da bazı hedefler yönüyle kopmuş olmaktadır. Hedeflerin bir kısmı yıllık programlarda yer almamış dolayısıyla faaliyet raporunda da yer alamamıştır.

Örnek olarak belirtmek gerekirse, (1) no.lu amaç başlığı altında (7) no.lu hedef olarak “Başkanlık bünyesinde ağırlıklı olarak İngilizce, Fransızca, Almanca dillerini bilen personel istihdamı, Arapça, İspanyolca, Rusça, Çince, Portekizce, Ermenice, İtalyanca, İbranice, Gürcüce, Hırvatça, Sırpça ile İskandinav dillerini (Danimarkaca, Hollandaca ve İsveççe) kapsayacak şekilde yapılandırılacaktır.” Şeklinde hedef belirlenmiştir. Bu hedef il ile ilgili olarak performans programında herhangi bir bilgi yer almadığı gibi faaliyet raporunda da bu hedef ile ilgili bir bilgi yer almamıştır.

Sonuç olarak stratejik planda yer alan bazı hedefler ile ilgili olarak faaliyet raporunun bağlantısının koptuğu tespit edilmiştir.

Kamu idaresi cevabında: "Stratejik Planda yer alan stratejik amaçlara yönelik belirlenmiş olan hedeflerin bir bölümü, önceki performans programı döneminde tamamlandığı

için 2014 yılı performans programında bu göstergelere yer verilmemiştir." şeklinde açıklama yapılmıştır.

Sonuç olarak: Kamu İdaresi cevabında hedeflerin bir bölümü, önceki performans programı döneminde tamamlandığı için 2014 yılı performans programında bu göstergelere yer verilmemiştir. şeklinde açıklama yapılmışsa da; bulguda örnek olarak belirttiğimiz 1/7 no.lu hedef olarak 17 farklı yabancı dil için, bu dilleri bilen uzmanlar istihdam edileceği belirtilmiş olup, halen bu hedeflenen dillerden Portekizce, İbranice, Hollandaca, İsveççe bilen uzman, Kurumda bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu hedefe ulaşılmış değildir. Söz konusu 1/7 no.lu hedef, örnek olarak belirtilmiş olup; bu şekilde faaliyet raporunda yer almayan başka hedefler de bulunmaktadır. Ayrıca yıllık faaliyet raporunda, stratejik planda yer alan hedeflere, önceki yıllarda ulaşılmış da olsa, hedefe ulaşıldığının belirtilmesi suretiyle veya yıllık programa alınmadıysa, alınmama gerekçeleri belirtilmek suretiyle yer verilmelidir.

Bu itibarla stratejik planda belirlenmiş olan hedefler ile performans programlarının yıllık olarak bağlantısını kurulması sağlanmalıdır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 8: Takip Edilecek Haber Kaynaklarını ve Derlenecek Haberleri Belirleyen Yazılı Kriterlerin Olmaması

Kurum, görevinin gereği olarak günlük ortalama 1100 adet yazılı ve görüntülü medya organının takip ederek, çok sayıda yazılı, sesli ve görüntülü haber toplamakta ve bu haberlerden uygun gördüklerini ilgili makamlar ile paylaşmaktadır. Ancak İdarenin bu görevini yerine getirme aşamasında yani takip edilecek haber kaynaklarının ve işlenecek haberlerin seçiminde uygulayacağı yazılı kriterleri bulunmamaktadır.

5018 sayılı Kanun'un 9 uncu maddesine göre "*Kamu idareleri, 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 zorundadırlar.*" hükmü gereğince kamu kurumlarının kamu kaynaklarının kullanımını, stratejik planları ile bağlantılı bir şekilde kaliteli hizmet sunacak şekilde planlamaları gereklidir.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Kılavuzunda

“Sonuç; Sonuç göstergeleri, elde edile çıktılarının, amaç ve hedeflerin gerçekleşmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflenen sonuçlara ulaşma başarı seviyesi etkililik ile ifade edilmektedir. Sonuç göstergeleri amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ortaya koymaları bakımından en önemli performans göstergeleridir.” şeklinde açıklama yapılmıştır.

Kurumun stratejik planında, Kurumun en temel görev alanı olan haberlerin derlenmesi faaliyetinde hangi yayın organlarının takip edileceğini ve hangi haberlerin derleneceğini belirleyen, hedefler ile bu hedeflere ilişkin sonuç göstergeleri belirlenmemiştir. Bu hedef ve göstergelerin olmaması, Kurumun belirlenen amaçlarına ulaşp ulaşmadığının belirlenmesine imkân vermemektedir.

Sonuç olarak hangi yayın organlarının takip edileceği ve hangi haberlerin işleneceğinin belli yazılı kriterlere bağlanmamış olması nedeniyle, performans anlamında ölçme ve değerlendirme işlemlerinin sağlıklı bir temele dayanmadığı tespit edilmiştir. Bu durum, derlenmesi gereken etkili ya da önemli haberlerin işlenmemesi gibi bir risk oluşturmaktadır.

Kamu idaresi cevabında: Genel Müdürlüğümüz 2012-2016 dönemi Stratejik Planında hangi ajanslardan haber temin edileceği, ne kadar haberin derleneceği belirtilmiştir. Derlenecek haber sayısı aynı zamanda ulaşılabilecek olan göstergeleri de ifade etmektedir. Hangi haberlerin işleneceği konusunda ise yazılı bir kriter bulunmamaktadır. Kurumumuz konumu itibarıyla Devletin üst düzey makamlarını bilgilendirdiği için bu makamlardan gelen talepler doğrultusunda haberler işlenmektedir. Talepler ise konjonktüre göre değişebildiğinden bu hususa ilişkin herhangi bir kriterin oluşturulabilmesi mümkün değildir. şeklinde açıklama yapmıştır.

Sonuç olarak: İdare cevabında üst düzey makamlardan gelen taleplere göre haberlerin seçildiğini belirtilmişse de; Kuruma, gündemin yoğun olduğu dönemlerde talepler gelmekte olup; hergün üst makamlardan talep gelmemektedir. Dolayısıyla hergün haber taraması yapan Kurumun Haber Dairesinde, işlenecek haberlerin büyük bir kısmının seçimi, ilgili uzman personel ile "şef redaktör"ün ortak kararı ile yapılmaktadır.

Bu itibarla Kurumun en temel görev alanı olan haberlerin derlenmesi faaliyetinde hangi yayın organlarının takip edileceğini ve hangi haberlerin derleneceğini belirleyen,

hedefler ile bu hedeflere ilişkin sonuç göstergelerinin belirlenmesi sağlanmalıdır.

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>