



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI

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

TABLÖLÄR LİSTESİ

Tablo 1: 2022 Yılı Bütçe Ödenekleri ve Gider Gerçekleşmeleri	4
Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri	5

KISALTMALAR

IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Yardım Aracı)

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

MEVZUAT VE GÖREVLER

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik olarak kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları çalışmalarda koordinasyon ve uyumun plan ve programlara uygun olarak yönlendirilmesini sağlamak üzere, 27.06.2000 tarihli ve 4587 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Başbakanlığa (mülga) bağlı olarak kurulmuştur. Kuruluşundan itibaren; 20.03.2003 tarihinde Dışişleri Bakanlığına, 01.06.2005 tarihinde Başbakanlığa, 30.08.2007 tarihinde Dışişleri Bakanlığına, 10.01.2009 tarihinde ise tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır.

İhtiyaçlar doğrultusunda hazırlanan 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 09.07.2009 tarihli ve 27283 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Genel Sekreterlik, Avrupa Birliği Bakanlığı olarak yapılandırılmıştır.

Son olarak Avrupa Birliği Bakanlığının teşkilat, görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 3'üncü bölümü ile Avrupa Birliği Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılarak Dışişleri Bakanlığına bağlanmıştır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Avrupa Birliği Başkanlığına verilen esas görev Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 61'inci maddesinde Avrupa Birliği Başkanlığının hizmet birimleri;

1. Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü
2. Mali İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü
3. Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

4.Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

5. Hukuk Müşavirliği

6. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

olarak sayılmış ve Kararname'nin 62'nci maddesinde de bu hizmet birimlerinin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği Başkanlığının yurtdışı teşkilatının görevleri; Avrupa Birliği Başkanlığının görevleri ile ilgili bilgileri toplamak, değerlendirmek ve sonuçları raporlar halinde Avrupa Birliği Başkanlığına bildirmek, Avrupa Birliği ile yapılan müzakerelerde hazırlık çalışmalarına katkıda bulunmak, bu amaçla Avrupa Birliği organları ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yetkilileriyle doğrudan temaslar yoluyla gerekli bilgileri sağlayarak Avrupa Birliği Başkanlığına iletmek, Avrupa Birliği Başkanlığı ve bağlı olunan dış temsilcilik tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek, bu çerçevede yapılacak çalışmaların verimli süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Avrupa Birliği Başkanlığı, merkez ve yurtdışı teşkilatından oluşur. Avrupa Birliği Başkanı Başkanlığın üst yöneticisidir ve bu görev Dışişleri Bakanı tarafından görevlendirilen Bakan Yardımcısı eliyle yürütülür.

Avrupa Birliği Başkanlığının merkez teşkilatı;

a) Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü

b) Malî İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü

c) Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

ç) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

d) Hukuk Müşavirliği

e) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Hizmet birimlerinden oluşmaktadır.

Merkezin yanı sıra İstanbul, Antalya ve İzmir’de temas noktaları bulunmaktadır. Yurtdışı teşkilatı ise Brüksel’de bulunan daimi temsilciliktir. Avrupa Birliği Başkanlığında İç Denetim Birimi Başkanlığı bulunmaktadır. İç Denetim Birimi Başkanlığı, fonksiyonel olarak üst yöneticiye bağlıdır.

Avrupa Birliği Başkanlığı’nda 2022 yılı itibariyle sürekli işçi dâhil toplam 648 kadro bulunmaktadır. Dolu kadrolardaki personelin 396’sı merkez teşkilatında, 10’u yurtdışı teşkilatında hizmet vermektedir. Ayrıca, Başkanlığın kadrolu personeli dışında, personel ihtiyacı göz önünde bulundurularak kadroları diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olan 7 adet geçici görevli personel istihdam edilmiştir. Kurumda 290 adet kadrolu, 7 adet geçici görevli, 113 adet sürekli işçi ve 3 adet sözleşmeli personel görev yapmaktadır.

Avrupa Birliği Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığına bağlı kamu kuruluşudur. Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Avrupa Birliği Başkanlığının ilgili kuruluşu olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Avrupa Birliği Başkanlığının yurtiçinde Hazine ve Maliye Bakanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Türk Akreditasyon Kurumu, Sosyal Güvenlik Kurumu gibi kuruluşlarla ilişkisi bulunmaktadır. Yurtdışında ilişkili olduğu ana kuruluş Avrupa Birliğidir. Avrupa Birliğinin organları ve birimleri olan Avrupa Parlamentosu, Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Komisyona bağlı genel müdürlükler ve birliğin ülkemizdeki temsilcisi olan Delegasyon ilişkide olduğu başlıca kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Avrupa Birliği Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na tabi olup bu Kanun’a ekli I sayılı Cetvel’de bulunan Genel Bütçeli İdareler arasında yer almaktadır. Faaliyetlerini Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları ile verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

Avrupa Birliği tarafından üyeliğe hazırlık sürecindeki ülkelere, üyeliğe yönelik yapacakları politik, kurumsal, sosyal ve ekonomik reformlara destek vermek ve Birlik standartlarına erişebilmelerine yardımcı olmak üzere katılım öncesi fonlar aracılığıyla yardım sağlanmaktadır. Bu fonlara Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) denmektedir. İdare, Interreg Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamındaki faaliyetlerini, Dışişleri AB Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı Projesi ile sağlanan teknik yardım bütçesi kullanılarak gerçekleştirmektedir.

Başkanlığın taşra teşkilatı bulunmamakta, İstanbul, İzmir ve Antalya’da bulunan temas noktalarına ödenek aktarımı yapılmamaktadır. Temas noktasının cari giderleri için harcama yetkilisi mutemedine avans gönderilmekte, mahsuba ilişkin belgeler Başkanlığa gönderildiği zaman muhasebeleştirilmesi yapılmaktadır.

Brüksel’de bulunan yurtdışı teşkilatının ödemelerinde, Başkanlığın Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası nezdindeki hesabından yurtdışı teşkilatının Brüksel’de açtırmış olduğu hesaba avans gönderilmekte, mahsuba ilişkin belgeler Başkanlığa gönderildiği zaman muhasebeleştirilmesi yapılmaktadır.

Avrupa Birliği Başkanlığına 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 968.161.000 TL ödenek tahsis edilmiş, yapılan aktarma ve eklemeler sonucunda nihai ödenek 2.242.592.635 TL olmuştur. Nihai ödeneğin %99,46’sına isabet eden 2.230.529.924,63 TL kullanılmıştır. Avrupa Birliği Başkanlığının ekonomik sınıflandırmaya göre 2022 yılı bütçe ödenekleri ve bütçe gider gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2022 Yılı Bütçe Ödenekleri ve Gider Gerçekleşmeleri

Eko. Kod	Adı	Yılı İçinde Alınan (TL)	Eklenen / Düşülen (TL)	Nihai Ödenek (TL)	Harcama(TL)	Gerçekleşme oranı (%)
1	Personel Giderleri	62.334.000	24.903.470	87.237.470	84.480.529	%97
2	SGK Devlet Primi Giderleri	8.033.000	3.595.165	11.628.165	11.124.917	%96
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	29.607.000	328.000	29.935.000	26.149.452	%87
5	Cari Transferler	856.120.000	1.245.605.000	2.101.725.000	2.097.682.800	%99
6	Sermaye Giderleri	4.500.000	0	4.500.000	4.486.094	%99
7	Sermaye Transferleri	7.567.000	0	7.567.000	6.606.133	% 87
TOPLAM		968.161.000	1.274.431.635	2.242.592.635	2.230.529.925	% 99

Avrupa Birliği Başkanlığı genel bütçeli bir idare olduğu için bütçe gelir tahmini bulunmamaktadır. Bununla birlikte 2022 yılı bütçe geliri olarak yılsonunda 8.780.669,41 TL net bütçe geliri gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği Başkanlığının ekonomik sınıflandırmaya göre 2022 yılı bütçe gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2: 2022 Yılı Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri

Ekonomik Kod.	Açıklama	Gerçekleşen Gelir (TL)
01	Vergi Gelirleri	8.229.734,11
05	Diğer Gelirler	581.000,12
	Red ve İadeler (-)	30.064,82
NET BÜTÇE GELİRİ		8.780.669,41

2022 yılında İdare'nin Net Faaliyet Geliri 13.947.544,36 TL, Faaliyet Gideri 2.245.879.108,38 TL olarak gerçekleşmesi neticesinde 2022 yılı olumsuz faaliyet sonucu 2.231.931.564,02 TL olmuştur.

Interreg Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında sağlanan teknik yardım bütçesi kullanılarak 2022 yılı içerisinde yapılan yolluk, konaklama ve seyahat harcamaları ve etkinliklerin düzenlenmesi veya katılım sağlanmasına ilişkin harcamaların toplamı 2.358.900,39 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Avrupa Birliği Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'a tabi olup bu Kanun'a ekli I Sayılı Cetvel'de bulunan Genel Bütçeli İdareler arasında yer almaktadır. Avrupa Birliği Başkanlığının mali işlemleri 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre yapılmaktadır. Muhasebe kayıt ve işlemlerini Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine dayanılarak hazırlanmış olan Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne tabi olarak yürütmektedir.

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 Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Faaliyet sonuçları tablosu,
- Öz kaynak değişim tablosu,
- Bütçelenen ve gerçekleşen tutarların karşılaştırma tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm

faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile bunları oluşturan hesap ve işlemlerinin doğruluğu, güvenilirliği ve uygunluğuna ilişkin denetim kanıtı elde etmek üzere yürütülen denetimler; uygun denetim prosedürleri ve tekniklerinin uygulanması ile risk değerlendirmesi yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Risk değerlendirmesi sırasında, uygulanacak denetim prosedürlerinin tasarlanmasına esas olmak üzere, mali tabloların üretildiği mali yönetim ve iç kontrol sistemleri de değerlendirilmiştir.

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

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

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 mali 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.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Başkanlığı 2022 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

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>