



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI**  
**2014 YILI**  
**SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Ağustos 2015



## **İÇERİK**

<b>AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2014 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU</b>	<b>1</b>
<b>AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2014 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU</b>	<b>16</b>



**AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI**  
**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.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	6
6.	TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	7





## KISALTMALAR

**AB** Avrupa Birliği

**IPA** Katılım Öncesi Yardım Aracı



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

### Mali Yapı

Avrupa Birliği Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2014 yılı bütçesiyle Avrupa Birliği Bakanlığına 267.761.990,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0055' ine tekabül etmektedir. Tahsis edilen ödeneğin 7.559.946,06 TL'si tenkis edilmiş olup, bütçe gideri toplam 260.202.043,94 TL olarak gerçekleşmiştir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2014 yılında sağlanan fonlardan 157.154,17 Avro karşılığı 681.008,24 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtmiştir.

BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	2014 YILI ÖDENEĞİ (TL)	GERÇEKLEŞME TOPLAMI (TL)
01-Personel Giderleri	19.610.008	19.464.652,83
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.091.612,00	1.988.836,59
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	23.202.370,00	19.280.395,80
04-Faiz Giderleri	-	-
05-Cari Transferler	215.708.000,00	215.427.142,39
06-Sermaye Giderleri	4.450.000,00	2.279.955,70
07-Sermaye Transferleri	2.700.000,00	1.761.060,63
08-Borç Verme	-	-
09-Yedek Ödenekler	-	-
<b>TOPLAMI</b>	<b>267.761.990,00</b>	<b>260.202.043,94</b>

## **Muhasebe ve Raporlama Sistemi**

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

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

Çerçeve hesap planı ile düzenlenecek mali raporların şekil, süre ve türleri Kanununun 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 esastır. 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.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 117 inci maddesinde kapsama dahil kamu idarelerince düzenlenecek mali tablolar ile bu tabloların şekil ve türleri belirlenmiştir.

Aynı 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.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü 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 (elektronik olanlar dâhil) ile mali yönetim ve iç kontrol 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 kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır.

Avrupa Birliği Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 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, denetimin bu 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 tarih ve 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 Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu itibarla denetim, Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile bu cetvellere esas iş ve işlemlerin mevzuata uygunluğuna yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait 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 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal 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 kontrol 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: Proje Yürütücüsü Konumunda Bulunan Kamu İdarelerince Yürütülen AB Projelerine İlişkin Bir Usulsüzlük Sonucu Uygun Olmayan Harcamaların Tespit Edilmesi Durumunda, Fazla Yapılan Ödemelerin Geri Alınarak Proje Bütçesine ve Gerekirse Ödeme Makamına İadesi Sürecine İlişkin Gerekli Takibi Sağlayacak İzleme Hesaplarının Bulunmaması**

IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) kapsamında proje yürütücüsü konumunda bulunan kamu idarelerince yürütülen AB projelerine ilişkin bir usulsüzlük sonucu uygun olmayan harcamaların tespit edilmesi durumunda, fazla yapılan ödemelerin geri alınmasına dair takibe ilişkin muhasebe kayıtlarının oluşturularak proje bütçesine gelir kaydedilebilmesini ve gerekirse Ödeme Makamına iadesi için transfer edilebilmesini sağlayacak izleme hesaplarının “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” te bulunmadığı görülmüştür.

IPA Uygulama Tüzüğü’nde uygun olmayan harcamaların genel çerçevesi belirlendikten sonra finansman anlaşmalarında ve hibe sözleşmelerinde hangi harcamaların uygun sayılıp hangi harcamaların uygun sayılmayacağı belirtilmiştir. AB projeleri kapsamında yapılan harcamaların fiilen gerçekleşmiş olup olmadığı ve söz konusu harcamaların AB kuralları, ulusal kurallar ve hibe sözleşmelerinde yer alan şartlarla uyumlu olup olmadığı tespit edilerek uygun kabul edilen harcamalar Ödeme Makamlarınca karşılanacaktır. Projelerin yürütülmesi aşamasında kanıtlanmış usulsüzlükler neticesinde yapılan fazla ödemeler iki durumda tespit edilebilir. Bunlardan ilki usulsüzlüğün tespitinin, programın kendi kontrol mekanizmaları tarafından yapılması durumudur. Bu durumda, fazla ödenen tutarların takibine ilişkin muhasebe kayıtları oluşturularak proje bütçesine gelir kaydı ile birlikte gerekirse ulusal mevzuatımıza göre idari ve hukuki süreç yürütülmelidir. İkinci durum ise usulsüzlüğün, Denetim Otoriteleri veya Ödeme Makamları tarafından tespit edilmesi durumudur. Bu durumda ise ulusal mevzuatımıza göre idari ve hukuki süreç saklı kalmak kaydıyla, yukarıda anılan muhasebe kayıtları ile birlikte gerekirse Ödeme Makamına iadesi sürecine ilişkin muhasebe kayıtları da oluşturularak transfer gerçekleştirilmelidir.

Avrupa Birliği Bakanlığının proje yürütücüsü konumunda bulunduğu AB projelerine ilişkin harcamalarında, usulsüzlük sonucunda yapılan bir fazla ödeme tarafımızca tespit edilmemiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun eki 1 ve 2 sayılı cetvellerde sayılan kamu idarelerine, yürüttükleri AB projeleri karşılığında aktarılan hibe niteliğindeki tutarların izlenebilmesi için, adı geçen Yönetmelik 27.11.2007 tarih ve 26713 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmelikte, usulsüzlük sonucu uygun olmayan harcamaların tespit edilmesi halinde, durumuna göre proje bütçesine ya da proje bütçesi ile birlikte gerekirse Ödeme Makamına iadesi sürecine dair muhasebe kayıtlarının nasıl yapılması gerektiğine ilişkin düzenlemelere yer verilerek, fazla ödenen tutarların takibine, proje bütçesine gelir kaydına ve transferine ilişkin muhasebe hesaplarının oluşturulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** Özetle; benzer hususlara 2013 yılı denetim raporlarında yer verilmesi üzerine Maliye Bakanlığına muhasebe ile ilgili gerekli düzenlemelerin yapılması için talep ileildiğini; Maliye Bakanlığının cevabi yazısında ise, IPA kaynaklarının mevcut yönetmeliğe göre muhasebeleştirilmesinin mümkün olmadığı, ancak IPA 2 kapsamındaki projelerin muhasebe işlemlerinin adı geçen Yönetmeliğe göre yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca, Kurum tarafından, adı geçen Yönetmelikte gerekli düzenlemelerin yapılması hususunun Maliye Bakanlığına ileildiği, Maliye Bakanlığı tarafından gerekli hesapların ihdası durumunda ilgili takibin yapılabilmesi için sürecin işletileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin “Kapsam” başlıklı 2 nci maddesi ile “Tanımlar” başlıklı 4 üncü maddesinde yer alan “Kamu İdaresi” tanımı birlikte değerlendirildiğinde, 5018 sayılı Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen projelerde, proje sözleşme tarafı ve proje yürütücüsü durumunda ise adı geçen Yönetmeliğin kapsamında yer alması gerekmektedir. Dolayısıyla, Maliye Bakanlığının cevabi yazısında da belirtildiği üzere, AB Bakanlığının IPA 2 kapsamındaki projeleri, Bakanlığın proje yürütücüsü konumunda bulunduğu projeler olması nedeniyle söz konusu Yönetmeliğin kapsamı içindedir. Bulguda ihdası istenilen muhasebe izleme hesapları, proje yürütücüsü

konumunda bulunan kamu idarelerinin AB Projelerine ilişkin olup, IPA kaynaklarının muhasebeleştirilmesi ile ilgisi yoktur.

Bu itibarla, Kurum, adı geçen Yönetmelikte gerekli düzenlemelerin yapılması hususunun Maliye Bakanlığına iletildiğini ifade etmiş ise de, raporlama tarihi itibariyle herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği görülmüştür. Netice olarak, proje yürütücüsü konumunda bulunan kamu idarelerince yürütülen AB projelerine ilişkin bir usulsüzlük sonucu uygun olmayan harcamaların tespit edilmesi durumunda, fazla yapılan ödemelerin geri alınarak proje bütçesine ve gerekiyorsa Ödeme Makamına iadesi sürecine ilişkin gerekli takibi sağlayacak izleme hesaplarının oluşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

**BULGU 2: Proje Yürütücüsü Konumunda Bulunan Kamu İdarelerinin AB Projelerine İlişkin Kendi Bütçelerinden Yapacakları Zorunlu Aktarımları İçin İhtiyaç Duyulan Kaynağın Devlet Bütçesinden Karşılanabilmesine İzin Veren Yasal Bir Düzenlemenin Mevcut Olmaması ve Söz Konusu Aktarımların Takip Edilebilmesi İçin Gerekli İzleme Hesaplarının Bulunmaması**

IPA kapsamında proje yürütücüsü konumunda bulunan kamu idarelerinin yürütülen AB projelerine ilişkin kendi bütçelerinden yapacakları zorunlu aktarımları için ihtiyaç duyulan kaynağın devlet bütçesinden karşılanabilmesine izin veren yasal bir düzenlemenin mevcut olmadığı ve programların kapanmasıyla birlikte kurumun bütçesinden karşılanan finansman tutarlarının kurumun bütçesine gelir kaydedilmesini teminen takip edilmesini sağlayacak izleme hesaplarının da bulunmadığı görülmüştür.

IPA kapsamında gerçekleştirilen programlar kapsamında uygulanacak AB projeleri, Avrupa Birliği Komisyonu ve katılımcı ülkeler tarafından ortak olarak finanse edilen program bütçeleri üzerinden yürütülmektedir. Program bütçelerinin ne kadarının AB katkısı, ne kadarının ulusal katkıdan oluşacağı finansman anlaşmalarında belirlenmiştir. Programlar kapsamında imzalanan sözleşmelerde, bütçelerin kullanılabilmesine ilişkin ön ödemelerin, varsa ara ödemelerin ve nihai bakiye ödemelerinin ne şekilde gerçekleşeceği hüküm altına alınmıştır. Sözleşmelerde hem teknik yardım bütçelerinin hem de program kapsamında yürütülen proje bütçelerinin ne kadarının avans olarak ilk başta ödeneceği, sonraki ödemelerin harcamalar gerçekleştikçe doğrulama raporlarına istinaden mi yoksa önceden harcanıp ara ve

nihai rapor sonrasında mı karşılanacağı belirlenmiştir. Program harcama kuralları gereğince gerek önceden harcanıp ara ve nihai rapor sonrasında karşılanan gerekse de harcamalar gerçekleştikçe doğrulama raporlarına istinaden karşılanan proje harcamalarında, avans ve ara ödemeler toplamının sözleşmelerde belirtilen eşiğe ulaştığı durumlarda harcamaların ulusal kaynaklardan geçici olarak karşılanması zorunludur. Eğer ulusal kaynaklardan bu tür harcamalar geçici olarak karşılanmazsa, proje bütçeleri yukarıda anlatılan usul hükümlerine göre harcanmadan kapatılmak zorunda kalacaktır.

Ancak, proje yürütücüsü konumunda bulunan kamu idarelerinin yürütülen projelere ilişkin zorunlu aktarımları için ihtiyaç duyulan kaynağın devlet bütçesinden yapılabilmesine izin veren yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca, yasal düzenleme hususuna ilave olarak, kamu kurumlarının bütçesinden karşılanan söz konusu tutarların programların kapanmasıyla beraber kurum bütçelerine gelir kaydedilmesini temin etmek için bu giderlerin takip edilmesini sağlayacak izleme hesaplarının oluşturulması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** Özetle; AB fonlarının kullanım kurallarının getirdiği zorunluluk nedeniyle, programların yürütülmesinde ihtiyaç duyulan kaynağın devlet bütçesinden karşılanabilmesine izin veren yasal bir düzenleme yapılmasının, fonların tamamının kullanılabilmesi açısından önem arz ettiği ifade edilmiştir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı ile yapılan görüşmeler sonucunda ilgili yasal düzenlemenin yılı bütçe kanununun ilgili bölümünde yapılmasının uygun olacağına karar verildiği, ayrıca Teşkilat Kanununda yapılması muhtemel değişiklikler sırasında da ilgili düzenlemenin Kanuna eklenmesi için çalışmalar yürütüleceği belirtilmiştir. Yasal düzenleme hususuna ilave olarak, kamu kurumlarının bütçesinden karşılanan söz konusu tutarların takip edilebilmesi için gerekli izleme hesaplarının oluşturulması ile ilgili Maliye Bakanlığına taleplerinin iletildiğini, ancak şimdiye kadar herhangi bir düzenleme yapılmadığını ifade etmiştir.

**Sonuç olarak:** Proje yürütücüsü konumunda bulunan kamu idarelerinin AB Projelerine ilişkin kendi bütçelerinden yapacakları zorunlu aktarımları için ihtiyaç duyulan kaynağın devlet bütçesinden karşılanabilmesine izin veren yasal bir düzenleme yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde, proje bütçeleri bulguda anlatılan usul hükümlerine göre harcanmadan kapatılmak zorunda kalacaktır.

Ayrıca, kamu kurumlarının bütçesinden karşılanan söz konusu tutarların programların kapanmasıyla beraber kurum bütçelerine gelir kaydedilmesini temin etmek için bu giderlerin

takip edilmesini sağlayacak izleme hesaplarının oluşturulmasına ilişkin düzenlemelerin de yapılması gerekmektedir.

**BULGU 3: Süreklilik Arz Eden Hizmet Alımlarının Kontrol İşlemleri İle Muayene Kabul İşlemlerinin Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği Hükümlerine Uygun Olarak Yürütülmemesi**

Yapılan incelemede, temizlik, güvenlik, personel servis aracı kiralınması ve binek hizmet aracı kiralınması gibi aynı hizmetin belli dönemlerle tekrarlanması suretiyle ifa edilen sürekli nitelikli hizmet alımı işlerinde, kontrol teşkilatının kurulmadığı, sözleşme kapsamında yapılması gereken kontrol hizmetinin, işe ilişkin görevlendirme yapılmadan, idare görevlilerince yerine getirildiği, söz konusu görevlilerin işin yürütülmesine nezaret etmesine rağmen, kontrol heyeti yetki ve sorumluluğunda hareket etmediği, gerekli belge ve kayıtları usulüne uygun olarak tutmadığı, işin kabulünün peyderpey her ay idare görevlilerince Kabul Tutanağı düzenlenmek suretiyle yapıldığı, işin sonunda muayene ve kabul komisyonu kurulmadığı ve muayene ve kabul işlemlerinin gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

Konuya ilişkin olarak, Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin 4 üncü maddesinde; *“Kontrol Teşkilatı (Kontrollük); İdare tarafından, işlerin denetimi için idare içinden görevlendirilmiş bir kişi veya bir komisyonu ve/veya idare dışından bu işleri yapmak üzere görevlendirilen gerçek veya tüzel kişi veya kişileri ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır.

Yine, aynı Şartnamenin 26 ncı maddesinde kontrol teşkilatı ve yetkileri düzenlenmiştir. Söz konusu hükümde, hizmet alımlarında sözleşmeye bağlanan her türlü işin, idare tarafından görevlendirilen kontrol teşkilatının denetimi altında, yüklenici tarafından yönetilip gerçekleştirileceği, yüklenicinin, bütün işleri kontrol teşkilatının sözleşme ve eklerindeki hükümlere aykırı olmamak şartı ile vereceği talimata göre yapmak zorunda olduğu belirtilmiştir.

Yine aynı hükümde kontrol teşkilatının yetkileri, işlerin yürütülmesiyle ilgili olarak her türlü denetim, malzeme, işlerin ve sözleşmesinde onaya sunulması gerektiği belirtilen yüklenici personelinin onay veya reddi, ödeme miktarlarının tespiti, işlerin düzeltilmesi ve sözleşmenin gereklerinin yerine getirilmesi konusunda talimat vermeye ve uygulamaya yetkili olduğu, fesih, tasfiye, süre uzatımı, iş artışı, iş eksilişi, kabul, yüklenici nam ve hesabına iş yaptırma ve alt yüklenicileri onaylama hususlarında ise idareye görüş bildireceği şeklinde

düzenlenmiştir.

Mezkur hükümlerden de anlaşılacağı üzere, hizmet alımı sözleşmelerinin yürütülmesinin denetimi için idare tarafından bir kontrol teşkilatı kurulması ve ilgili sözleşmenin kontrol ve denetim işlerinin idare adına kurulan kontrol teşkilatınca sözleşme ve Genel Şartname hükümlerine göre yürütülmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun “Denetim, muayene ve kabul işlemler” başlıklı 11 inci maddesinde; “*Teslim edilen mal, hizmet, yapım veya yapılan işin muayene ve kabul işlemlerinin, idarelerce kurulacak en az üç kişilik muayene ve kabul komisyonları tarafından yapılacağı*” hükme bağlanmıştır.

Bu hükmün gereği olarak, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının, bu Kanun hükümlerine göre yaptıkları ihaleler sonucunda idareye teslim edilen hizmet alımına ilişkin işlerin muayene ve kabul işlemleri için 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununun 11 inci maddesi uyarınca kuracakları muayene ve kabul komisyonlarının kuruluş ve çalışma esasları ile muayene ve kabul işlemlerinde uygulanacak esas ve usuller Hizmet İşleri Muayene ve Kabul Yönetmeliğinde düzenlenmiştir.

Yine, Hizmet İşleri Genel Şartnamesinin “Hizmetin kabulü” başlıklı 44 ncü maddesinde, hizmet işlerinin kabulünün ne şekilde yapılacağı, kontrol teşkilatı ile muayene ve kabul heyetinin hizmetin kabulüne ilişkin görev ve sorumlulukları ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Anılan hükümler uyarınca, idareye teslimi yapılan hizmetin muayene ve kabul işlemlerinin, kontrol teşkilatı tarafından yapılan aylık teslim alma veya kabul tutanaklarıyla değil, hizmet tesliminin sonunda idarece kurulacak Muayene ve Kabul Komisyonunca yukarıda belirtilen hükümlere uygun olarak yapılması gerekmektedir. Söz konusu hükümlere uyulmadan ve Muayene ve Kabul Komisyonu kurulmadan idare görevlileri veya kontrol tarafından yapılan muayene ve kabul iş ve işlemlerinin geçerli olması mümkün görülmemektedir.

Açıklandığı üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının, bu Kanun hükümlerine göre yaptıkları ihaleler sonucunda sözleşmeye bağlanan işlerin denetiminin idare tarafından kurulacak Kontrol Teşkilatınca ve yine sözleşme ve Genel Şartname hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesi; söz konusu sözleşmeler

kapsamında yapılan hizmet teslimlerinin muayene ve kabul işlemlerinin ise, yine idarece oluşturulacak Muayene ve Kabul Komisyonları vasıtasıyla anılan Kanun, Yönetmelik ve Genel Şartname hükümlerinde belirtilen esaslara göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

***Kamu idaresi cevabında:*** Söz konusu hizmet alımlarının kontrolünün idare görevlilerince yürütülmesine rağmen, Bakanlık teşkilatlanma çalışmalarının henüz sonuçlanmaması ve yeterli personel bulunmaması nedeniyle kontrol teşkilatlarının kurulamadığı, ancak, 01.01.2015 tarihi itibarıyla süreklilik arz eden hizmet alımlarında kontrol heyetinin görevlendirildiği ve söz konusu işlerde kontrol ve muayene kabul işlemlerinin ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütüleceği ifade edilmiştir.

***Sonuç olarak:*** Kamu idaresinin süreklilik arz eden hizmet alımlarının kontrol işlemleri ile muayene ve kabul işleri için Hizmet İşleri Genel Şartnamesi ve Hizmet Alımları Muayene ve Kabul Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak Kontrol Teşkilatını kurması ve Muayene ve Kabul Komisyonu oluşturmasının yanında, kurulan Kontrol Teşkilatı ve Muayene ve Kabul Komisyonlarının uygulamada da işlev görmesini sağlayacak tedbirleri alması gerekmektedir.

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



**AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI**  
**2014 YILI**  
**PERFORMANS DENETİM RAPORU**





# İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	16
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	16
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	17
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	17
5. GENEL DEĞERLENDİRME .....	18
6. DENETİM BULGULARI.....	20



## 1. ÖZET

Bu rapor, Avrupa Birliği Bakanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanununun 36 ncı 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.

Avrupa Birliği Bakanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2014 yılı Performans Programı,
- 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Yapılan performans denetimi sonucunda Avrupa Birliği Bakanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine çoğunlukla uygun şekilde oluşturduğu, belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği Bakanlığı, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte, söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması, kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

## 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 Sayıştaya sunulmasından; bir bütün olarak sunulan bu raporların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tam ve doğru olarak yansıtmasından; 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, Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2014 yılı Performans Programı ve 2014 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2014 yılı performans denetimi kapsamında Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 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.

Yapılan denetim sonucunda, Avrupa Birliği Bakanlığının 2013-2017 dönemine ait Stratejik Planını zamanında hazırlayarak, denetim bulgusunda yer verilen başlıklandırma ve içerik açısından eksiklikler barındırması hususu dışında ilgili mevzuatta yer alan sunum kriterlerine uygun şekilde yayımladığı görülmüştür. Avrupa Birliği Bakanlığı, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 4 amaç, bu amaçların altında 13 hedef ve bu hedeflere yönelik 69 performans göstergesi belirlemiştir. Kurum, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş ve hedeflerini de bu amaçları gerçekleştirecek şekilde tespit etmiştir. Aynı zamanda amaç ve hedeflerin ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu değerlendirilmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığının 2014 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde, denetim bulgusunda yer verilen Faaliyet Maliyetleri Tablosunda yurtdışı kaynaklara yer verilmemesi hususu dışında, performans programının zamanında hazırlanarak ilgili mevzuatta yer alan sunum kriterlerine uygun şekilde yayımlandığı görülmüştür. 2014 yılı Performans Programında Avrupa Birliği Bakanlığı, 4 amacına yönelik yıllık hedefler belirlemiştir. 2014 yılı için Kurumun 13 performans hedefi ve 67 performans göstergesi bulunmaktadır. Yapılan denetim sonucunda performans hedeflerinin ve bunlara ilişkin belirlenen performans göstergelerinin amaç ve hedeflerle ilgili olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca, ilgili olduğu tespit edilen hedef ve göstergelerin ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu değerlendirilmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığının 2014 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde raporun zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı görülmüştür. Kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerine faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüştür. Tutarlı olarak raporlanan hedef ve gösterge gerçekleştirmelerinin, Kurumun ölçüm kaynakları ile doğrulanabilir olduğu görülmüştür. Ayrıca, Kamu İdaresi tutarlı ve doğrulanabilir olduğu değerlendirilen hedef ve göstergelerin gerçekleştirmelerinde meydana

gelen sapmalar hakkında Faaliyet Raporunda geçerli ve ikna edici gerekçeler sunmuştur. Ancak, Maliye Bakanlığı tarafından e-bütçe sisteminde açılan performans bütçe modülü altında faaliyetler ile ilgili maliyet gerçekleştirmelerinin kaydedileceği bir modülün olmayışı nedeniyle, Kurum İdaresi tarafından performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri takip edilememekte ve meydana gelen sapmaların nedenleri görülememektedir. Dolayısıyla, bu hususta yapılan değerlendirmelere denetim bulgusunda yer verilmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığının ilgili ve ölçülebilir olduğu tespit edilen performans göstergelerine ilişkin faaliyet sonuçlarını ölçmek amacıyla veri kayıt sistemini kurduğu tespit edilmiştir. Veri kayıt sistemi kurulduğu tespit edilen performans hedeflerinden (1.3) “Çeviri faaliyetlerinde etkinlik ve koordinasyon güçlendirilecektir” için 1 ve 2 no’lu performans göstergeleri ve (2.5) “Birlik (Topluluk) Program ve Ajanslarına katılımdan sağlanan fayda arttırılacaktır” için 1, 2 ve 3 no’lu performans göstergeleri seçilerek güvenilirlik açısından incelenmiştir. Yapılan inceleme neticesinde, belirtilen performans göstergelerine ilişkin veri kayıt sisteminin performansı ölçme ve raporlama amacına uygun olduğu ve sunulan verinin güvenilir olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak, Kurum tarafından veri toplama, işleme ve analizine ilişkin risklerle ilgili henüz bir risk değerlendirmesi yapılmaması hususuna denetim bulgusu olarak yer verilmiştir.

Yapılan performans denetimi sonucunda Avrupa Birliği Bakanlığının performans yönetimi sistemini ilgili mevzuat hükümlerine ve iç kontrol sistemi ilkelerine çoğunlukla uygun şekilde oluşturduğu, belirlemiş olduğu hedeflere ilişkin gerçekleştirmeleri ölçtüğü değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği Bakanlığı, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunu hazırlamakla birlikte söz konusu belgelerin mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gelişime ihtiyaç duymaktadır. Hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması Kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.



## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

#### **BULGU 1: Avrupa Birliği Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planının, “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda Yer Alan Temel Unsurları İhtiva Etmekle Birlikte Başlıklandırma ve İçerik Açısından Eksiklikler Barındırması**

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin “Stratejik planların hazırlanması” başlıklı 9 uncu maddesinde stratejik planların, 5018 sayılı Kanuna, bu Yönetmeliğe, kılavuza ve rehberlere uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Kalkınma Bakanlığının anılan Yönetmeliğe istinaden hazırladığı Haziran 2006 tarihli “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu”nda, stratejik planda yer alması gereken temel unsurlar sıralanmış olup, Avrupa Birliği Bakanlığının 2013-2017 Stratejik Planında Kılavuzda belirtilen temel unsurlara yer verildiği görülmüştür.

Plan, söz konusu mevzuatta belirtilen genel yapı ve temel ilkelere riayet edilip edilmediği yönünden incelenmiş ve aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir:

1) Planda, mevzuat gereğince kuruluş içi analiz bölümü açılması, planın ek kısmında yer alan teknolojik altyapı, insan kaynakları ve mali durum ile ilgili bilgi ve tablolara bu bölümde yer verilmesi, Kılavuzda yer alan başlık ve alt başlıklar esas alınarak gerekli analitik değerlendirmeler ile birlikte bölümünün içerik bilgisinin düzenlenmesi önerilir.

2) Kılavuza göre “Maliyetlendirme” bölümünde Maliyet Tablosu (Tablo 4) ile Kaynak Tablosu (Tablo 5) yer almalıdır. Avrupa Birliği Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planında “Maliyet Tablosu” yer almakla birlikte “Kaynak Tablosu”na yer verilmemiştir.

Kılavuzda, maliyet tablosunda öngörülen maliyetler ile tahmin edilen kaynakların örtüşmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Öngörülen maliyetlerin tahsis edilen kaynakları aşması durumunda daha düşük maliyetli stratejiler seçilmesi, hedeflerin küçültülmesi, amaç ve hedeflerin zamanlamasının değiştirilmesi veya amaç ve hedeflerin önceliklendirilerek bazı amaç ve hedeflerden vazgeçilmesi gibi yöntemlerin izlenebileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, stratejik planda kaynak tablosuna yer verilmemesi maliyetler ile tahmin edilen kaynakların

kıyaslanamamasına, maliyetlerin kaynakları aşması durumunda amaç ve hedeflere ilişkin yeni düzenleme yapılamamasına neden olmaktadır.

**Kamu idaresi cevabında:** Özetle; Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 7 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında yer alan “Hükümetin değişmesi halinde mahalli idareler hariç diğer kamu idarelerinin stratejik planları yenilenebilir” hükmü doğrultusunda, yeni hükümetin kurulması ile birlikte stratejik planın yeniden hazırlanmasının planlanmakta olduğu, hazırlık çalışmalarında bulguya konu hususlara dikkat edileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Kurum, bundan sonra hazırlanacak Stratejik Planda gerekli düzeltmelerin yapılacağını belirtmek suretiyle bulgumuz ile mutabık kalmıştır. Hazırlanacak yeni stratejik planın bulguda eksik olduğu tespit edilen hususları karşılayıp karşılamadığının izlenmesi gerekmektedir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 2: Performans Programının Faaliyet Maliyetleri Tablosunda Yurtdışı Kaynaklara Yer Verilmemesi**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans programlarının hazırlanması” başlıklı 4 üncü maddesinde, performans programlarının, bu Yönetmeliğe, Performans Programı Hazırlama Rehberine ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığı 2014 yılı Performans Programında yer alan tabloların Performans Programı Hazırlama Rehberine uygun olduğu ve gerekli biçimsel özellikleri taşıdığı görülmüştür. Ancak “Faaliyet Maliyetleri Tablosu”nda yurt dışı kaynaklar yer almamıştır. Rehberin anılan tabloya ilişkin açıklama kısmında yurtdışı kaynakların, yurtdışı kaynaklardan temin edilip ilgili mevzuatı gereğince bütçeleştirilemeyen ancak faaliyetin finansmanında kullanılan her türlü borç ve hibeler olduğu ifade edilmiştir. Yani faaliyet maliyetlerinin tespitinde bütçe içi kaynakların yanı sıra bütçe dışı kaynaklara da yer verilmesi gerekmektedir.

Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 2 nci bileşeni kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği (SÖİ) Programlarına ait Teknik Yardım bütçeleri kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin, performans göstergesi olarak raporlarda yer aldığı görüldüğü halde, faaliyetin finansmanında kullanılan AB hibelerinin kaynak olarak gösterilmediği görülmüştür.

**Kamu idaresi cevabında:** Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)'nın 2 nci bileşeni kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği (SÖİ) Programlarına ait Teknik Yardım bütçelerinin belirlenmesi süreci ile Performans Programının hazırlık sürecinin zamanlama açısından uyumsuzluğu nedeniyle bugüne kadar söz konusu projelerle ilgili finansman kaynaklarına yer verilemediğini, ancak 2016 yılı Bakanlık Performans Programında yurtdışı kaynaklara ilişkin öngöründe bulunarak, faaliyetlerin finansmanında kullanılan AB hibelerinin de kaynak olarak gösterileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Kamu idaresi, söz konusu AB projeleri ile ilgili finansman kaynaklarına “Faaliyet Maliyetleri Tablosu”nda yer verilmesi gerekliliği hususunda bulgu ile mutabıktır. Kurumun Performans Programında gerekli düzenlemenin yapılıp yapılmadığının izlenmesi gerekmektedir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

#### **BULGU 3: Performans Hedeflerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmelerini Takip Edecek Bir Sistemin Bulunmaması**

Avrupa Birliği Bakanlığının performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sisteminin olmadığı görülmüştür. Kurumun performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemi olmadığı için hedeflere ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri görülememektedir. Performans Programında her bir performans hedefine ilişkin göstergeler ve faaliyetler belirlenmiş, ayrıca bu faaliyetlerin maliyetlerini gösterecek tablolara da yer verilmiştir. Böylece faaliyetlere ilişkin bütçe hedefleri de belirlenmiş olmaktadır. Ancak, bu faaliyetler için ne kadar harcama yapıldığını takip edecek bir sistem bulunmadığından, Faaliyet Raporunda bu duruma ilişkin bilgilere yer verilememektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesinde; Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin

diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığının yetkili olduğu ifade edilmiştir. Diğer taraftan, Maliye Bakanlığı tarafından e-bütçe sisteminde açılan performans bütçe modülü altında performans izleme ve değerlendirme bölümü, her ne kadar kamu idaresine ait performans programının sağlıklı bir şekilde izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla geliştirilmiş ve idarelerin kullanımına açılmış olsa da, faaliyetler ile ilgili maliyet gerçekleştirmelerinin kaydedileceği bir modülün olmayışı, kamu idaresinin hedeflerine ulaşırken ne kadar kaynak kullanıldığı bilgisinin sağlanmasını engellemektedir.

**Kamu idaresi cevabında:** Maliye Bakanlığı tarafından e-bütçe sisteminde açılan performans bütçe modülü altında, faaliyetler ile ilgili maliyet gerçekleştirmelerinin kaydedileceği bir modülün olmaması sebebiyle kamu idarelerinin hedeflerine ulaşırken ne kadar kaynak kullandığı bilgisinin elde edilemediğini, Maliye Bakanlığı tarafından ilgili modül oluşturulduğu takdirde faaliyet maliyetleri ile ilgili bilgilerin girilerek gerekli izlemelerin yapılabileceği ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Kurum ile performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin bulunmaması hususunda mutabık kalınmıştır. Kamu idaresine ait bütçenin hazırlanmasına temel teşkil eden performans programında yer alan performans göstergelerine ait faaliyet maliyetlerinin gerçekleşme bilgilerinin izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesi gerekmekte olup, bu işlevleri sağlayacak bir sistemin Maliye Bakanlığı tarafından kurulmasının gereğinin önemi büyüktür.

## **D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular**

### **BULGU 4: Kurum Tarafından Veri Toplama, İşleme ve Analizine İlişkin Risklerle İlgili Henüz Bir Risk Değerlendirmesi Yapılmaması**

Veri kayıt sistemi, bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporuna güvenilir veri sunması gerekmektedir. Bu nedenle, Kurum tarafından veri kayıt sistemleri incelenerek güvenilir olmayan veri üretilmesine yol açabilecek riskler tespit edilmelidir. İdare belirlenen riskler için etkin kontrol strateji ve yöntemleri belirleyerek uygulamaya koymalıdır. Ancak, Kurum tarafından veri toplama, işleme ve analizine ilişkin risklerle ilgili henüz bir risk

değerlendirmesi yapılmamıştır.

**Kamu idaresi cevabında:** 03.06.2011 tarih ve 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Genel Sekreterliğin Bakanlık olarak yeniden yapılandırılması sonucu “İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı”nın 29.12.2014 tarihinde yürürlüğe girdiğini, Eylem Planına göre Risk Yönetimi çalışmalarının Ocak 2016 tarihinde başlayıp 31 Aralık 2016 tarihine kadar tamamlanacağı ifade edilmiştir.

**Sonuç olarak:** Kurum, veri toplama, işleme ve analizine ilişkin risklerle ilgili risk yönetimi çalışmalarının, İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı çerçevesinde 2016 yılının sonuna kadar tamamlanacağını belirtmek suretiyle bulgu ile mutabık kalmıştır.

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>