



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

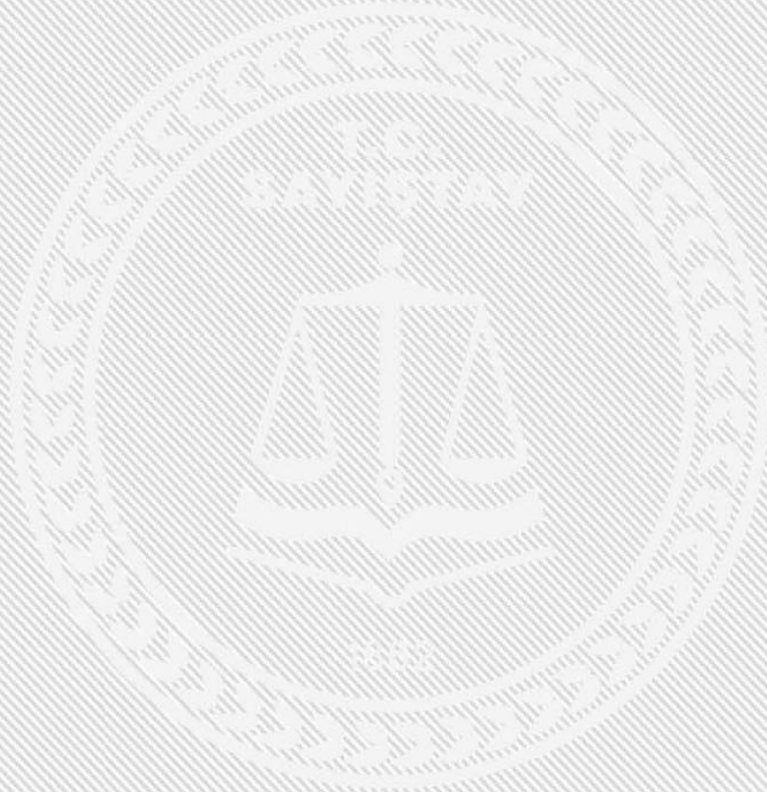
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2017

İÇERİK

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	44

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2016 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	3
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	6
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	6
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	6
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	8
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	13
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	14
8.	EKLER.....	38

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABİS	Avrupa Birliği İletişim Stratejisi
ENPI	Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı
IPA	Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MYK	Mesleki Yeterlilik Kurumu
PRAG	Avrupa Birliği Dış Yardım Sözleşme Usulleri Uygulama Klavuzu
Usul ve Esaslar	6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) İşaretli Cetvelin 82 nci Maddesinde Belirtilen Avrupa Birliği İletişim Stratejisi Kapsamında Yapılacak Faaliyetler İçin Avrupa Birliği Bakanlığı Bütçesinde Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılarak Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar

TABLÖLAR

Tablo 1: Avrupa Birliği Bakanlığı 2016 Yılı Ödenekleri

Tablo 2: ABİS Özel Hesabı 2016 Yılı Harcama / Aktarım Tarih ve Tutarları

Tablo 3: 2016 Yılı ABİS Özel Hesabı Harcama Kayıtları

Tablo 4: ABİS Özel Hesabı 2015 ve 2016 Yılları Devreden Bakiye Tutarları

Tablo 5: MYK Tarafından Yapılan 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

Tablo 6: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

Tablo 7: Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler Dahil Edilerek Yapılan MYK Aidatı Hesabı

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Avrupa Birliği Bakanlığı, 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. 2016 yılında Avrupa Birliği Bakanlığına 318.725.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar genel bütçeli idarelerin bütçelerinin %0,057'sine tekabül etmektedir. Yıl içerisindeki aktarım ve kesintiler sonucu yılsonu ödeneği 304.758.000,00 TL olmuştur.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2016 yılında sağlanan fonlardan (281.738 EUR karşılığı) 920.857,31 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2016 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımını aşağıda belirtmişir.

Tablo 1: Avrupa Birliği Bakanlığı 2016 Yılı Ödenekleri

Bütçe Giderinin Türü	Bütçe Ödenekleri 2016 (TL)	Yılsonu Gerçekleşen Ödenek (TL)	Harcama Toplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01-Personel Giderleri	24.315.000,00	24.236.900,00	23.953.454,78	283.445,22
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.566.000,00	2.644.100,00	2.594.431,66	49.668,34
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.711.000,00	31.711.000,00	26.956.284,03	4.754.715,97
05-Cari Transferler	260.780.000,00	239.813.000,00	238.159.155,41	1.653.844,59
06-Sermaye Giderleri	4.083.000,00	4.083.000,00	1.634.874,67	2.448.125,33
07-Sermaye Transferleri	2.270.000,00	2.270.000,00	1.191.539,35	1.078.460,65
TOPLAMI	318.725.000,00	304.758.000,00	294.489.739,90	10.268.260,10

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 Kanun'un 49 ve 80'inci 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 Yönetmeliği'nin “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 yayımlanması ile mali istatistiklerin hazırlanması ve yayımlanmasına ilişkin usul, esas, 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 310’uncu maddesinde kendi adına ekonomik varlık edinebilen, yükümlülük üstlenebilen, diğer kamu idareleri veya üçüncü şahıslarla ekonomik ilişkilere girebilen kapsama dâhil her kamu idaresinin bir kurumsal birim ve her kurumsal birimin bir mali raporlama birimi olduğu; 311’inci maddesinde kapsama dâhil kamu idarelerinin mali hizmetler birim yöneticilerinin, mali raporlama kapsamındaki mali tabloların belirlenen standartlara uygun olarak hazırlanmasından, üst yöneticilerin de bu hususları gözetmekten ve belirlenen süreler içinde yayımlanmasından sorumlu olduğu; 312’nci maddesinde kamu idarelerince, detaylı hesap planlarında yer alan hesaplardan aylık mizan ve yıllık olarak geçici ve kesin mizanların düzenleneceği; 313’üncü maddesinde kamu idarelerince hazırlanacak temel mali tabloların Bilanço, Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Nakit Akış Tablosu olduğu; 314-316’ncı maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327’nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay’a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar’ın 5 inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda yer alanlar denetime sunulmuş olup denetim bunlar ile Usul ve Esasların 8 inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Taşınır kesin hesap cetveli,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,

- Faaliyet sonuçları tablosu.

Denetim görüşü, Bakanlığın temel mali tabloları olan bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

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

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

Denetim, 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 yürütülmüştür.

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

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

Denetim çalışmaları sırasında; Avrupa Birliği Bakanlığının merkez muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel ve belgeler ile bu birimlerdeki yevmiye kayıtları ve yevmiye kayıtlarına esas belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

BULGU 1: Avrupa Birliği Bakanlığına Tahsisli Hizmet Binasının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması

Avrupa Birliği Bakanlığına tahsisli hizmet binasının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre kayıtlara alınmadığı ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre de muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 47 nci maddesinde “... *Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlarla Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerleri tahsis etmeye, kamu ihtiyaçları için gerekli olmayanların tahsisini kaldırmaya Maliye Bakanlığı; diğer taşınmazları tahsis etmeye ve tahsisini kaldırmaya ise maliki kamu idaresi yetkilidir...*” denilmektedir.

13.09.2006 tarih ve 20067/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin; 4 üncü maddesinde “Taşınmaz ve haklar”ın; kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde veya kullanımında bulunan, eklenti ve bütünleyici parçaları dahil olmak üzere arazi, arsa, bina, yer altı ve yer üstü düzenleri ile sınırlı aynî haklar ve kişisel haklar olarak tanımlandığı, 5 inci maddesinde ise; kayıt işlemlerinin, taşınmaz giriş ve çıkış kayıtlarının tutulması ve ilgili cetvellere kaydedilmesi süreçlerini kapsadığı belirtilmektedir.

Aynı Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre, tapu kütüğünde üçüncü kişiler adına tescilli veya diğer kamu idarelerinin yönetiminde olmakla birlikte irtifak hakkı tesisi, tahsis, kiralama, kullanma izni verilmesi gibi yollarla kullanım hakkı kendilerine verilen taşınmazların kaydının Ek 6’daki Sınırlı Aynî Haklar ile Kişisel Haklar ve Tahsis Formunda yer alan bilgileri içerecek şekilde yapılması; geçici 1 inci maddesine göre de, söz konu taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değerleri üzerinden tamamlanarak ilgili form ve icmal cetvellerine kayıt ve kontrol işlemleriyle görevli birimlerce kaydedilmesi, muhasebe birimlerince 01.10.2014 tarihine kadar muhasebe kayıtlarına alınması, 31.12.2017 tarihi itibarıyla de gerçek değer üzerinden kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

23.12.2014 tarih ve 29214 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 132 nci maddesinde, tahsis edilen taşınmazların niteliğine göre, 252 Binalar Hesabında takip edileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenlemeye paralel olarak 27.12.2014 tarih ve 29218 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi

Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 175 ve 176 ncı maddelerinde ise, kendisine taşınmaz tahsis edilen kamu idaresinin, tahsis işlemini muhasebe kayıtlarına nasıl alacağı belirtilmektedir.

Tahsis işleminin konusu olan taşınmaz mal, kamu hizmetinin ifası amacıyla ilgili kamu idaresinin kullanımına bırakılmaktadır. Adına tahsis yapılan idarenin kullanımına bırakılan kamu kaynaklarının tam ve doğru olarak raporlanmasını teminen tahsis işleminin ilgili kamu idaresince muhasebeleştirilmesi gerekmektedir. Ancak yapılan incelemelerde Avrupa Birliği Bakanlığına tahsis edilen hizmet binasına ilişkin envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanmadığı, bunlara ilişkin muhasebe kaydının yapılmadığı ve söz konusu taşınmazın Bakanlık mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

Bu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Avrupa Birliği Bakanlığına tahsisli hizmet binasının Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre envanter ve kayıt işlemlerinin tamamlanması ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesi uyarınca Bakanlığa tahsisli hizmet binasının muhasebe kayıtlarına alınabilmesi için gerekli olan rayiç bedellerin tespiti amacıyla 2016 yılı içerisinde Maliye Bakanlığı ve Çevre Şehircilik İl Müdürlüğü ile gerekli yazışmaların yapıldığı; ilgili kamu kurumları tarafından verilen cevaplara istinaden belirlenen rayiç bedeller üzerinden Bakanlık hizmet binasının muhasebe kayıtlarına alındığı ifade edilmiş, bu işleme ilişkin “Muhasebe İşlem Fişi” cevap ekinde gönderilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresinin cevabından ve eki muhasebe işlem fişinden, Bakanlığın tahsisli hizmet binasının rayiç bedelinin 43.003.478,40 TL olarak belirlendiği, tek seferde rayiç bedeli üzerinden 22/03/2017 tarihinde muhasebe kayıtlarına aldığı görülmektedir. Oysaki Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinde taşınmazların fiili envanterinin emlak vergi değeri üzerinden en geç 30/09/2014 tarihine kadar, muhasebe kayıtlarının ise 1/10/2014 tarihine kadar gerçekleştirileceği, taşınmazın gerçek değeri ile kaydını da içeren tüm işlemlerin ise 31/12/2017 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmektedir

Söz konusu emlak vergi değeri ile rayiç değeri üzerinden muhasebe kaydının mevzuatında yer alan tarihlerden farklı olarak 2017 yılında gerçekleşmesinden dolayı, Bakanlığa tahsisli hizmet binası Bakanlığın 2016 yılı mali tablolarında yer almamıştır.

BULGU 2: Bakanlıkla İlişkisi Olmayan Farklı Muhasebe Birimlerine Ait Kayıtların Bakanlık Mali Tablolarında Yer Alması

Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından Sayıştaya sunulan birleştirilmiş veriler defteri, kesin mizan, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosu üzerinde yapılan inceleme sonucunda, kurum adı ve kodu Avrupa Birliği Bakanlığı olmakla birlikte, Bakanlığın tek muhasebe birimi olan “Avrupa Birliği Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü” dışında farklı muhasebe birimlerince Bakanlığın faaliyet alanına girmeyen konulara ait muhasebe kayıtlarının birleştirilmiş veriler defterinde yer aldığı, dönem sonu mali tabloları için işlem görerek kesin mizan, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna yansıdığı, dolayısıyla bu durumun dönem sonu mali tablolarında hatalı bilgi üretilmesine neden olduğu tespit edilmiştir.

Birleştirilmiş veriler defterinde (özet);

- Başbakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne ait toplam 4.115,28 TL,
- Altındağ Malmüdürlüğüne ait toplam 163.155,10 TL,
- Beyoğlu Malmüdürlüğüne ait toplam 11.250,00 TL,
- Esenler Malmüdürlüğüne ait toplam 12.562,50 TL,
- Avcılar Malmüdürlüğüne ait toplam 11.784,00 TL,
- Bahçelievler Malmüdürlüğüne ait toplam 25.681,36 TL,
- Tuzla Malmüdürlüğüne ait toplam 7.590,00 TL,
- Sultangazi Malmüdürlüğüne ait toplam 364,00 TL,
- Çiğli Malmüdürlüğüne ait toplam 25.914,00 TL;

Ayrıca, Avrupa Birliği Bakanlığı Aralık ayına ait birleştirilmiş veriler defterinde;

- Dışişleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğüne ait toplam 2.193,19 TL

borç ve alacak kaydının yer aldığı görülmektedir.

Yukarıda adı geçen muhasebe kayıtları dönem sonunda kesin mizanda gerekli muhasebeleştirme işlemleri yapıldıktan sonra,

Bilançoda;

- 333 Emanetler Hesabında 2.250,92 TL,
- 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabında 27.597,5 TL,
- 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında 2.512,50 TL,

- 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabında (-) 1.920,40 TL;

Faaliyet Sonuçları Tablosunda;

- 600.03.01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri Hesabında 36,40 TL,
- 600.05.03 Para Cezaları Hesabında 1.884,00 TL tutarında maddi hataya neden olduğu görülmektedir.

Yukarıda yer alan kayıtların detayları, bazı malmüdürlüklerinin kendi muhasebe kayıtları istenmek suretiyle incelenmiş, örneğin Altındağ Malmüdürlüğündeki kayıtlarda yapı denetimi belediye payı, Beyoğlu Malmüdürlüğündeki kayıtlarda Beyoğlu İlçe Toplum Sağlığı Merkezi idari para cezası, Bahçelievler Malmüdürlüğündeki kayıtlarda yapı denetimi hizmet bedeli gibi Bakanlığın faaliyetleri ile ilgili bulunmayan muhasebe kayıtlarının yer aldığı görülmüştür.

Özetle, “Avrupa Birliği Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü” dışında farklı muhasebe birimlerince Bakanlığın faaliyet alanına girmeyen konulara ait birleştirilmiş veriler defterinde görünen muhasebe kayıtlarının kesin mizan, bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna yansdığı, dolayısıyla bu durumun dönem sonu mali tablolarında hatalı bilgi üretilmesine neden olduğu düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bakanlıkça yapılan kontroller sonucunda da aynı hatalara rastlandığı; ilgili mal müdürlükleriyle şifahen görüşülmesi sonucunda, mal müdürlükleri tarafından Bakanlık kurum kodunun yanlışlıkla girildiği ve durum fark edildiğinde muhasebe ilkeleri doğrultusunda ters hesapla kapatıldığının belirtildiği; mali tabloların alındığı KBS sistemine erişim yetkileri olmakla birlikte hatalara müdahale yetkilerinin bulunmadığı; kamu idare hesaplarının kamuoyuna duyurulması ve Sayıştay Başkanlığına gönderilmesinde esas kayıtların Maliye Bakanlığı tarafından tutulduğu; bu nedenle Maliye Bakanlığının gerçekleştirdiği platformlarda konu ile ilgili durumun dile getirilerek önlem alınmasının istendiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak söz konusu mal müdürlükleri/saymanlıklar tarafından yapılan hatalı girişler sonucunda Bakanlığın 2016 mali tablolarına ilişkin olarak:

Bilançoda;

- 333 Emanetler Hesabında 2.250,92 TL,

- 519 Değer Hareketleri Sonuç Hesabında 27.597,5 TL,
- 570 Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları Hesabında 2.512,50 TL,
- 591 Dönem Olumsuz Faaliyet Sonucu Hesabında (-) 1.920,40 TL;

Faaliyet Sonuçları Tablosunda;

- 600.03.01 Mal ve Hizmet Satış Gelirleri Hesabında 36,40 TL,
- 600.05.03 Para Cezaları Hesabında 1.884,00 TL tutarında hatalı bilgi olduğu

görülmektedir.

Bakanlık mali tablolarının diğer mal müdürlüklerince/saymanlıklarca yapılan hatalı girişlerden etkilenmesinin önüne geçilebilmesi ve mali tabloların bu tarz hatalı bilgi içermemesi için KBS sisteminde gerekli iyileştirmelerin yapılması için Maliye Bakanlığı nezdinde girişimde bulunulması gerekmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Bakanlığının 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının Denetim Görüşünün Dayanakları bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: 6682 Sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli (E) İşaretli Cetvelin 82 nci Maddesinde Düzenlenen Özel Hesaba İlişkin Bazı İşlemlerin Mevzuatına Uygun Yürütülmemesi

6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli “Bazı Ödeneklerin Kullanımı ve Harcamalara İlişkin Esasları düzenleyen” (E) işaretli cetvelin 82 nci maddesine göre düzenlenen özel hesap ve buradan yapılan harcamalara ilişkin tespitler aşağıda yer almaktadır.

A) İhtiyaçtan Fazla Bir Tutarın Özel Hesaba Aktarılması

6682 Sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli (E) İşaretli Cetvelin 82 nci maddesinde Avrupa Birliği Bakanlığının “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” (ABİS) çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine tefrik edilen ödeneklerin bir kısmının özel hesaba aktararak harcanması öngörülmüştür. Özel hesaba aktararak yapılan harcamalar, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunundan muaf tutulmuştur. Aynı maddede, özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirleneceği ifade edilmiştir.

Özel hesaba ilişkin 2016 yılı işlemleri incelendiğinde;

2016 yılında, 2015 yılından devredilen 934.820 TL’ye ek olarak 1.760.000 TL aktarım yapıldığı, toplam 2.694.820 TL’nin 1.490.399 TL’sinin harcandığı ve 1.204.421 TL’nin 2017 yılına devredildiği görülmüştür.

Harcama ve aktarım tarih ve tutarlarına ilişkin özet tablo aşağıdadır:

Tablo 2: ABİS Özel Hesabı 2016 Yılı Harcama/Aktarım Tarih ve Tutarları

Tarih	Aktarım/devreden (TL)	Harcama (TL)	Kalan Tutar(TL)
01.01.2016	934.820,00		
13.01.2016		63.720,00	871.100,00
20.01.2016		296.180,00	574.920,00
20.01.2016		56.640,00	518.280,00

20.01.2016		52.982,00	465.298,00
02.02.2016		63.720,00	401.578,00
11.02.2016	210.000,00		611.578,00
18.02.2016		330.400,00	281.178,00
18.02.2016		48.262,00	232.916,00
26.02.2016		63.720,00	169.196,00
01.03.2016		19.175,00	150.021,00
18.03.2016		63.720,00	86.301,00
05.04.2016	550.000,00		636.301,00
27.05.2016		63.720,00	572.581,00
16.06.2016		42.480,00	530.101,00
06.10.2016		81.420,00	448.681,00
26.10.2016		81.420,00	367.261,00
16.11.2016	1.000.000,00		1.367.261,00
28.11.2016		81.420,00	1.285.841,00
26.12.2016		81.420,00	1.204.421,00

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, yapılan aktarımlar, harcamalar ile örtüşmemekte ve henüz harcamaya ilişkin koşullar ortaya çıkmadan, ihtiyaçtan daha fazla bir tutar özel hesaba aktarılmaktadır. Bu durumda ABİS özel hesap, önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerin ortaya çıkması durumunda, ilgili ödenekten aktararak kullanılması öngörülen bir hesaptan ziyade, diğer ödenek kalemlerinde olduğu gibi, harcanması planlanarak ilgili tertibine konulan bir ödenek gibi faaliyet göstermektedir. Söz konusu özel hesaba, 82 nci maddede düzenlenen şartların gözetilmeden, ihtiyaçtan fazla tutarlarda ödenek aktarımları gerçekleştirildiği görülmüştür.

Bu itibarla, ABİS'e ilişkin önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerin ortaya çıkması durumunda, söz konusu özel hesaba ödenek aktararak, anılan Usul ve Esaslara göre harcama yapılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B) Özel Hesaptan Yapılan Bazı Harcamaların Gerçekleşmesi Öngörülemeyen ve Hazırlık İçin Yeterli Süresi Bulunmayan Faaliyetler Kapsamında Olmaması

Özel hesaptan yapılacak harcamaların, “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla harcanacağı hem Bütçe Kanununa ekli (E) Cetveli’nin 82 nci maddesinde, hem de bu maddeye ilişkin çıkarılan Usul ve Esaslarda temel şart olarak ortaya konmuştur.

2016 yılında “Benim Avrupalı Kentim” adlı belgesel, sivil toplumla diyalog toplantıları ve kanaat önderleri toplantısı organizasyon giderleri ile Erasmus kamu spotu ödemeleri özel hesaptan yapılmıştır.

2016 yılında özel hesaba yapılan aktarımlar ve bu hesaptan yapılan ödemeler aşağıda gösterilmiştir:

Tablo 3: 2016 Yılı ABİS Özel Hesabı Harcama Kayıtları

2016 YILI ÖZEL HESAP HARCAMA KAYITLARI (TL)		
Özel Hesap (01/01/2016) Başlangıç Bakiyesi (2015 yılından devreden)	934.820,00	
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Dördüncü 3 Bölüm Ödemesi (13/01/2016)		63.720,00
Samsun Sivil Toplumla Diyalog Toplantısı Organizasyon Hizmet Bedeli Ödemesi (20/01/2016)		296.180,00
Samsun Sivil Toplumla Diyalog Toplantısı Teknik İşler Hizmet Bedeli Ödemesi (20/01/2016)		56.640,00
Erasmus + Kamu Spotu Ödemesi (20/01/2016)		52.982,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Beşinci 3 Bölüm Ödemesi (02/02/2016)		63.720,00
Bakanlık bütçesi Özel Kalem hesabından 03.06.02.01 kodlu temsil, ağırlama, tören, fuar, organizasyon giderleri tertibinden hesaba para girişi (11/02/2016)	210.000,00	
Ankara Sivil Toplumla Diyalog Toplantısı Organizasyon Hizmet Bedeli Ödemesi (18/02/2016)		330.400,00
Ankara Sivil Toplumla Diyalog Toplantısı Teknik İşler Hizmet Bedeli Ödemesi (18/02/2016)		48.262,00

Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Altıncı 3 Bölüm Ödemesi (26/02/2016)		63.720,00
18/01/2016 tarihinde İstanbul'da düzenlenen Kanaat Önderleri Toplantısı Organizasyon Hizmeti Ödemesi (01/03/2016)		19.175,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Yedinci 3 Bölüm Ödemesi (18/03/2016)		63.720,00
Bakanlık bütçesi Özel Kalem hesabından 03.06.02.01 kodlu temsil, ağırlama, tören, fuar, organizasyon giderleri tertibinden hesaba para girişi (05/04/2016)	550.000,00	
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Sekizinci 3 Bölüm Ödemesi (27/05/2016)		63.720,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel son 2 Bölüm Ödemesi (16/06/2016)		42.480,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İkinci sezon ilk 3 bölüm Ödemesi (06/10/2016)		81.420,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İkinci sezon İkinci 3 bölüm Ödemesi (26/10/2016)		81.420,00
Bakanlık bütçesi Özel Kalem hesabından 03.06.02.01 kodlu temsil, ağırlama, tören, fuar, organizasyon giderleri tertibinden hesaba para girişi (16/11/2016)	1.000.000,00	
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İkinci sezon üçüncü 3 bölüm Ödemesi (28/11/2016)		81.420,00
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İkinci sezon Dördüncü 3 bölüm Ödemesi (26/12/2016)		81.420,00
Bakiye (31/12/2016)		1.204.421,00

“Benim Avrupalı Kentim” adlı belgesel filmin ödemesinin önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği hususu 2015 yılı Sayıştay denetim raporunda da yer almıştır. 2015 yılında sözleşmeye bağlanmakla birlikte ödemeleri 2016 yılında da devam eden bu belgeselin 2015 yılı ile sözleşmeye bağlanan ödemeleri 16.06.2016'da bitmiştir. Ek sözleşme yapılmak suretiyle yayımı devam eden bu belgeselin ödemeleri 06.10.2016 tarihinde yine özel hesaptan yapılmaya devam etmiştir.

Bu belgeselin hazırlanması hususunda, Bakanlığın bir süre sınırlaması olmadığı, bu işin planlanmamakla birlikte, önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

C) Harcamalara İlişkin Piyasa Fiyat Araştırmasının Olmaması ve Fiyatı Oluşturan Unsurlara Sözleşmede Yer Verilmemesi

"6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) İşaretli Cetvelin 82 nci Maddesinde Belirtilen Avrupa Birliği İletişim Stratejisi Kapsamında Yapılacak Faaliyetler İçin Avrupa Birliği Bakanlığı Bütçesinde Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılarak Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın "İhtiyaçların temini" başlıklı 12 nci maddesinde;

"(1) Bu Usul ve Esaslar kapsamında yer alan her türlü mal ve hizmet alımları ile bakım, onarım harcamaları, herhangi bir limit olmaksızın doğrudan temin yöntemiyle karşılanır.

..

(4) Bu maddeye göre yapılacak alımlarda, harcama yetkilisi tarafından görevlendirilen kişi ya da kişilerce piyasaya konu ihtiyaçlar için piyasa fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçlar temin edilir."

"Kanıtlayıcı belgeler, belgelerin saklanması ve ön ödemeler" başlıklı 6 ncı maddesinde ise;

"(1) Kanıtlayıcı belge olarak fatura faturanın temin edilemediği hallerde harcama pusulası kullanılır. Mal ve hizmet alımları ile bakım onarım harcamalarında komisyon kararları, piyasa fiyat araştırmasına ilişkin belgeler ile muayene ve kabule ilişkin belgeler de harcamanın türüne göre kanıtlayıcı belge olarak fatura ve/veya harcama pusulası ile birlikte ödeme emri belgesine eklenir.

..."

hükümleri yer almaktadır.

Yapılan harcamalar incelendiğinde, "Benim Avrupalı Kentim" belgeseline ve diğer ödemelere ilişkin piyasa fiyat araştırmasının kanıtlayıcı belge olarak ödeme emri belgesine eklenmediği, "Benim Avrupalı Kentim" belgeseli için talep edildiğinde ise bu belgenin olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca, oluşan fiyatın hangi maliyet unsurlarından oluştuğuna dair sözleşme ve eklerinde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

2016 yılında, ilk sözleşme ile "Benim Avrupalı Kentim" belgeselinde aynı yıl içinde bölüm başına 18.000 TL + KDV (Firma, ayrıca 2.000 TL TRT katkısı da almaktadır.), ek

sözleşme ile 23.000 TL + KDV (3.000 TL TRT katkısı da almaktadır) ödeme yapılmıştır. Bölüm başına fiyat, artış göstermekle birlikte, önceki sözleşme ve ek sözleşmede fiyatı oluşturan unsurlara yer verilmemiştir. Yalnızca ek sözleşmenin 5 inci maddesinde: “... *Ana sözleşme madde 5’de belirtilen firmanın hak ve yükümlülüklerine ek olarak; firma çekimleri Canon DSLR Marc 3 Kamera ile gerçekleştirecek, görüntü kalitesini yükseltmek üzere ışık seti çekim ekibine dahil edilecek ve bütün bölümlerin çekiminde FLYCam kullanacaktır.*

Ayrıca firma, filmin ilk 10 bölümünün çekimlerinin tamamlanmasını ve ORTAK YAPIMCI (TRT) tarafından onaylanmasını müteakip, 45 saniyelik bir spot filmi hazırlamayı ve AB bakanlığına teslim etmeyi kabul ve taahhüt eder. İlaveten, filmin tamamının (26 bölüm) çekimlerinin tamamlanmasını ve ORTAK YAPIMCI (TRT) tarafından onaylanmasını müteakip firma, 3 dakikalık bir tanıtım filmi hazırlamayı ve AB Bakanlığına teslim etmeyi kabul ve taahhüt eder. ...” şeklindeki hüküm, fiyata etki edebilecek bir nitelik taşımaktadır. Ancak yukarıda belirtildiği gibi, ilk sözleşmede fiyata ve işin teknik detaylarına ilişkin herhangi bir bilgi yer almadığı için, fiyat artışına ilişkin doğru bir karşılaştırma yapmak mümkün olmamaktadır.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, anılan Usul ve Esaslara göre yapılan mal ve hizmet alımlarında, Usul ve Esaslarda da belirtildiği gibi piyasa fiyat araştırması yapılması ve bunun kanıtlayıcı belge olarak ödeme emri belgesine eklenmesi; ayrıca fiyatı oluşturan unsurlara sözleşme ve eki belgelerde yer verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

D) Dönem Sonu İtibariyle Özel Hesapta Kalan Tutarların Usul ve Esaslarda Yer Alan Bir Düzenleme İle Sonraki Yıla Devredilmesi

"6682 sayılı 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) İşaretili Cetvelin 82 nci Maddesinde Belirtilen Avrupa Birliği İletişim Stratejisi Kapsamında Yapılacak Faaliyetler İçin Avrupa Birliği Bakanlığı Bütçesinde Tefrik Edilen Ödeneğin Özel Hesaba Aktarılarak Harcanması, Muhasebeleştirilmesi ve Denetlenmesine İlişkin Usul ve Esaslar"ın “Özel hesap dönemi ve devir” başlıklı 10 uncu maddesinde; “(1)Özel hesabın dönemi takvim yılıdır.

(2) Dönem sonu itibariyle özel hesapta kalan tutarlar, Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devreder” şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Özel hesap dönemi, Usul ve Esaslarda takvim yılı olarak belirlenmiş, dönem sonu itibariyle hesapta kalan tutarın Bakanlık bütçesi ile ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devredileceği belirtilmiştir. Ancak, söz konusu Usul ve Esaslara dayanak teşkil eden Bütçe

Kanununda, sonraki yıla devredecek olan bakiye tutara ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Bakanlığa ait son iki yıl özel hesaba ilişkin veriler incelendiğinde;

2015 yılında özel hesaba 1.172.000 TL aktarım yapıldığı; yıl içerisinde bu tutarın 237.180 TL'sinin harcandığı ve 2016 yılına 934.820 TL devredildiği;

2016 yılında, 2015 yılından devredilen 934.820 TL'ye ek olarak 1.760.000 TL aktarım yapıldığı, toplam 2.694.820 TL'nin 1.490.399 TL'sinin harcandığı ve 1.204.421 TL'nin 2017 yılına devredildiği görülmüştür.

Konuya ilişkin özet tablo aşağıdadır:

Tablo 4: ABİS Özel Hesabı 2015/2016 Yılları Devreden Bakiye Tutarları

YIL	ÖNCEKİ YILDAN DEVREDEN (TL)	AKTARIM (TL)	HARCAMA (TL)	SONRAKİ YILA DEVREDEN (TL)
2015		1.172.000	237.180	934.820
2016	934.820	1.760.000	1.490.399	1.204.421
2017	1.204.421			

Yukarıdaki özet tablodan da görüleceği üzere, yılsonunda tenkis olmaması maksadıyla yıl içerisinde ihtiyaçtan fazla bir ödeneğin özel hesaba aktarılması neticesinde, dönem sonunda bu hesapta yüksek tutarlar kaldığı düşünülmektedir. Özel hesapta yılsonunda kalan bu yüksek tutarlar da Usul ve Esaslarda yapılan düzenlemeler uyarınca Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devredilmektedir. Özel hesapta yılsonu itibariyle harcanmayan tutarların sonraki yıla aktarılabilmesi ve aktarılan bu tutarların da harcanabilmesi için ilgili bütçe kanununda söz konusu işlemlere izin veren bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle Usul ve Esaslarda yer alan ve özel hesapta yılsonu itibariyle harcanmayan tutarların ertesi yıla aktarılmasını öngören düzenlemenin yasal dayanaktan yoksun olduğu düşünülmektedir.

Bütçe ile harcama yetkisi yıllık olarak verilmekte ve bu hakkın kullanımını o yıl ile sınırlı olmaktadır. Yılsonunda kalan ödenekler ise iptal edilmektedir. Bu bütçe temel ilkelerinden birisi olan "bütçelerin yıllık olarak hazırlanması" ilkesinin gereğidir. Bu tutarların sonraki yılın bütçesinde aynı yetkinin tekrar verileceği varsayımıyla özel hesap bakiyesinde olması ve ertesi yıla devretmesi ile devreden bakiyenin sonraki yılda kullanılması Bütçe Kanunu ile verilen yetkinin aşılması anlamına geleceğinden, Usul ve Esasların yalnızca 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanma süresince yürürlükte olduğu da dikkate

alındığında, anılan düzenlemenin süresinin dayanağı olan Bütçe Kanununun süresi ile uyumlu hale getirilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

E) ABİS Özel Hesabından Elde Edilen Nemaların Özel Hesap Yerine Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmesi

Usul ve Esasların “Temel İlkeler” başlıklı 4 üncü maddesinin 5 inci fıkrasında;

“(5) Özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılan harcamalar ile elde edilen gelirler bütçe gelir-gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin gerçekleştirilir.”;

“Muhasebe hizmetleri” başlıklı 7 nci maddesinde:

“ ...

(4) Bakanlık bütçesinde tefrik edilen ödeneklerden özel hesaba aktarılan tutarlar 102-Banka Hesabı ya da 105-Döviz Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir. Özel hesaba aktarılan tutarlar bütçe hesabı ile ilişkilendirilmez.

....

(14)Özel hesaplarda bulunan tutarlara ilişkin bankaca tahakkuk ettirilen faiz tutarları ay sonlarında 181- Gelir Tahakkukları Hesabına borç, 600- Gelirler Hesabına alacak kaydedilir. Bankaca özel hesaba aktarılan faiz tutarları 102- Banka Hesabına borç, önceki aylarda tahakkuk etmiş faiz alacakları 181- Gelir tahakkukları Hesabına, ay içinde tahakkuk eden faiz tutarları ise 600- Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.

...”

hükümleri yer almaktadır. Diğer taraftan, Usul ve Esasların “Özel hesabın nemalandırılması” başlıklı 9 uncu maddesinde:

“(1) Özel hesaptaki tutarlar, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde yer alan esaslar çerçevesinde değerlendirilir. Bu şekilde elde edilen nemalar özel hesaba gelir olarak kaydedilerek bu Usul ve Esaslar çerçevesinde kullanılır.” ifadesi yer almaktadır.

Usul ve Esaslarda özel hesaba aktarılan tutarlardan yapılan harcamalar ile elde edilen gelirlerin bütçe gelir-gider hesaplarıyla ilişkilendirilmemesi temel ilke olarak belirlenmiş, muhasebeleştirmeye ilişkin hükümlerde buna paralel düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, özel hesabın nemalandırılmasına ilişkin 9 uncu maddede, özel hesaptan elde edilen nemaların özel hesaba gelir kaydedilerek Usul ve esaslar çerçevesinde kullanılacağı ifade edilmiştir.

2016 yılı ABİS özel hesabının incelenmesinde, yukarıda belirtilen düzenlemenin aksine elde edilen faiz gelirlerinin özel hesaba değil genel bütçeye gelir olarak kaydedildiği görülmüştür. Genel bütçeye gelir kaydedilen bu tutarların Usul ve Esaslardaki düzenlemeler

uyarınca özel hesaba gelir kaydedilip Usul ve Esaslar çerçevesinde harcanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle;

A) İhtiyaçtan Fazla Bir Tutarın Özel Hesaba Aktarılması

2016 yılı içerisinde yapılan üç ayrı aktarıma (11/02/2016 – 210.000 TL, 05/04/2016 – 550.000 TL, 02/12/2016 -1.000.000 TL) ilişkin olarak:

Öncelikli olarak sözleşmeye bağlanmış, planlı ve düzenli yapılan ödemelerdeki yükümlülüklerin yerine getirilmesi çerçevesinde aktarımların planlandığı, bu çerçevede “Benim Avrupalı Kentim” belgeselinin 1. Sezon ve ardından 2. Sezon bölümlerinin ödemelerine ilişkin taahhütlerin yerine getirilebildiği;

İkinci olarak, Sayın Bakanın başkanlığında ve Bakanlık üst düzey yönetim kademesinin katılımıyla düzenlenen aylık değerlendirme ve planlama toplantılarında karara bağlanan öngörülmeleyen ve yapılması önceden planlanmayan etkinliklerin gerçekleştirilmesi kapsamında aktarımların gerçekleştirildiği; ancak bu aktarımların kullanılamamasının temel nedeninin Mayıs 2016’da gerçekleşen kabine değişikliği sonrası AB İletişim Stratejisi kapsamında Bakanlıkça gerçekleştirilen iletişim faaliyetlerine yeni kabine kurulana kadar bir süre ara verilmesi ve 15 Temmuz 2016 tarihli FETÖ Darbe Girişimi akabinde güvenlik gerekçeleri ile söz konusu yurt içinde gerçekleştirilen büyük katılımlı STK toplantılarından yeterli verim alınamayacağı düşüncesiyle, devam eden etkinlikler dışındaki etkinliklerin sonbahar aylarına ertelenmesi olduğu;

Son olarak 15 Temmuz FETÖ Darbe Girişimi sonrasında dış kamuoyundaki sistematik yanlış ve yanlış bilgilendirmeler ile dezenformasyon çalışmalarının yurt dışında lobi faaliyetleri ve genel tanıtım yapma ihtiyacını doğurması sonucunda bu kapsamda yurtdışında Sivil Toplum Buluşma Toplantılarının planlandığı, bu toplantıların bir tanesinin ödemesinin Ocak 2017’de yapıldığı, bir tanesinin ileri bir tarihe ertelendiği bilgisi verilmiştir.

Bu çerçevede aktarımların tamamının kullanılmadığı ifade edilmiştir.

B) Özel Hesaptan Yapılan Bazı Harcamaların Gerçekleşmesi Önceden Öngörülemeyen ve Hazırlık İçin Yeterli Süresi Bulunmayan Faaliyetler Kapsamında Olmaması

“Benim Avrupalı Kentim” belgeselinin ikinci sezonuna ilişkin olarak, ilk sezon programlamasında olduğu gibi TRT Yayın Kuruluna sunulup yayın kurulundan kabul, yayın garantisi ve bölüm başına maddi destek alındıktan sonra Bakanlığa başvuru yapıldığı;

programın, yayınlandığı dönemde alanında ilk ve konusu itibariyle tek olma özelliğini taşıdığı; ilk sezonun başarılı olması nedeniyle daha önceden planlanmamasına rağmen, yapılan başvurunun Bakanlık Makamının uygun görüşü ile devam bölümlerinin çekimlerine onay verildiği belirtilmiştir.

Bu alımın Usul ve Esasların “Özel hesaptan yapılacak harcamalar” başlıklı 5.maddesinin 1. Fıkrası (ö) bendinde yer alan “*AB ile ilgili mesajlara ve konulara yerel ve ulusal TV, Radyo, gazete, dergi, sosyal medya vb. iletişim araçları ile yer verilmesini sağlayacak girişimler ve planlama desteğine ilişkin giderler özel hesap kapsamında yapılacak harcamalardan sayılır*” şeklinde yer alan hükmüne istinaden yapıldığı; bundan sonraki faaliyetlerde Sayıştay Başkanlığının 2015 ve 2016 yılları denetim raporlarında belirtilen hususlara azami itina gösterileceği ifade edilmiştir.

C) Harcamalara İlişkin Piyasa Fiyat Araştırmasının Olmaması ve Fiyatı Oluşturan Unsurlara Sözleşmede Yer Verilmemesi

“Benim Avrupalı Kentim” belgeseline TRT tarafından yayın garantisi ile birlikte ilk sezon için bölüm başı 2.000 TL, ikinci sezon içinse bölüm başı 3.000 TL maddi destek verildiği; bölüm başı fiyat bedelinin TRT tarafından uygun bulunmuş bir şekilde Bakanlığa sunulduğu ve kalan tutarın Bakanlıkça karşılanmasının talep edildiği; TRT’nin de piyasa ederleri içinde değerlendirerek uygun bularak onay verdiği bu projenin Makam tarafından da AB İletişim Stratejisi kapsamında uygun görüşle değerlendirildiği;

Piyasa koşulları ve Bakanlığın daha önce gerçekleştirdiği kamu spotu çalışmalarına ilişkin tekliflerin göz önünde bulundurulduğu; rayiç bedeller ve eldeki veriler kapsamında 30 dakikalık, Türkiye’nin 7 farklı bölgesinde birçok il ve ilçede dış çekim içeren bir programın ilk sezonu ve ikinci sezonu bölüm başı rayiç bedellerinin piyasa ortalamasında olduğunun değerlendirildiği,

“Benim Avrupalı Kentim” belgeselinin ilk sezonu ile ikinci sezonu arasındaki bölüm başı fiyat farkının ise, çekimlerde daha iyi ve kaliteli görüntü kalitesi sağlamak için kullanılan teknik malzeme (örneğin Canon DSLR Marc 3 kamera kullanımı, ışık setinin çekim ekibine dâhil edilmesi, tüm bölümlerde havadan çekim aracı FlyCam kullanılması vb) ile ilk sezon bölümlerinde yer verilmeyen illerdeki projelerin belgeselde yer alması sebebiyle şehir dışı çekimlerin artmasından kaynaklandığı;

Söz konusu harcamaya ilişkin piyasa fiyat araştırması tutanağının kanıtlayıcı belge olarak ayrıca ödeme emri belgelerine eklenmediği ifade edilmiştir.

D) Dönem Sonu İtibariyle Özel Hesapta Kalan Tutarların Usul ve Esaslarda Yer Alan Bir Düzenleme İle Sonraki Yıla Devredilmesi

AB Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenerek Sayıştay Başkanlığının uygun görüşü ile yürürlüğe giren Usul ve Esaslar'ın 10 uncu maddesinde belirtilen: “*Özel hesabın dönemi takvim yılıdır. Dönem sonu itibariyle özel hesapta kalan tutarlar, Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devreder.*” hükmü gereğince Bakanlık Saymanlığı tarafından özel hesapta yılsonunda kalan tutarın sonraki yıl hesabına devredildiği ifade edilmiştir.

E) ABİS Özel Hesabından Elde Edilen Nemaların Özel Hesap Yerine Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmesi

Usul ve Esaslar'ın özel hesabın nemalandırılmasına ilişkin 9 uncu maddesinde, özel hesaptan elde edilen nemaların özel hesaba gelir kaydedilerek Usul ve Esaslar çerçevesinde kullanılacağı ifade edildiği ancak belirtilen düzenlemenin aksine elde edilen faiz gelirlerinin özel hesaba değil genel bütçeye gelir olarak kaydedildiğinin görüldüğü ifade edilmiştir. Bulgumuzdaki görüşe paralel olarak genel bütçeye gelir kaydedilen bu tutarların Usul ve Esaslar'daki düzenlemeler uyarınca özel hesaba gelir kaydedilip Usul ve Esaslar çerçevesinde harcanması gerektiğinin değerlendirildiği belirtilmiştir.

Diğer taraftan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Tanımlar başlıklı 3.maddesinin (i) bendinde Kamu gelirinin: “*Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri*” olarak tanımlandığı; konu ile ilgili olarak yapılan değerlendirmede her ne kadar Usul ve Esaslar'ın 9.maddesinde elde edilen nemanın özel hesaba gelir kaydedileceği belirtilmiş ise de, 5018 sayılı Kanunun “Kamu Geliri “tanımı kapsamında, elde edilen nemanın Genel Bütçeye gelir kaydedilmesinin uygun olduğu görüş ve kanaatine varıldığı ve bu kapsam da 2017 yılına ilişkin Usul ve Esasların 9. maddesinde söz konusu nemalandırılan gelirin “Genel Bütçeye Gelir Kaydedileceği” ifadesine yer verildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak;

A) İhtiyaçtan Fazla Bir Tutarın Özel Hesaba Aktarılması

Kamu idaresi cevabında ülkemizde yaşanan öngörülemeyen gelişmelerden dolayı aktarımların tamamının kullanılmadığı ifade edilmekte ve bu gerekçeler tarafımızca da tartışmasız geçerli olarak kabul edilmekle birlikte; konunun 2015 yılı denetiminde de tarafımızca bulgu konusu edilmiş olması da dikkate alındığında; özellikle sene sonunda özel hesaba yapılan yüksek miktardaki aktarımlara ilişkin olarak, özel hesabın amacına ve mevzuatına uygun olarak yönetilmesi açısından, aktarımların gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan ihtiyaçlar ortaya çıktığında, bu ihtiyaçlar tutarında yapılması ve harcamalar ile aktarımlar arasında süre ve miktar eşleşmesi bakımından daha iyi uygulama örnekleri sergilenmesi gerektiği yönündeki görüşümüz 2016 yılında da devam etmektedir.

B) Özel Hesaptan Yapılan Bazı Harcamaların Gerçekleşmesi Önceden Öngörülemeyen ve Hazırlık İçin Yeterli Süresi Bulunmayan Faaliyetler Kapsamında Olmaması

Kamu idaresi cevabında söz konusu alımın Usul ve Esaslar'ın "Özel hesaptan yapılacak harcamalar" başlıklı 5.maddesinin 1. fıkrası (ö) bendinde yer alan "*AB ile ilgili mesajlara ve konulara yerel ve ulusal TV, Radyo, gazete, dergi, sosyal medya vb. iletişim araçları ile yer verilmesini sağlayacak girişimler ve planlama desteğine ilişkin giderler özel hesap kapsamında yapılacak harcamalardan sayılır*" hükmüne istinaden yapıldığı ifade edilse de, özel hesaptan yapılacak harcamaların, "Avrupa Birliği İletişim Stratejisi" çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla harcanacağı hem Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli cetvelin 82 nci maddesinde, hem de bu maddeye ilişkin çıkarılan Usul ve Esaslar'da temel şart olarak ortaya konmuştur.

Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, 26 bölümlük bir belgesel çekim ve yayımını içeren sözleşmedeki taahhüdün yerine getirilmesinin hemen akabinde ikinci 26 bölüm için anlaşılan bu belgeselin alımının, önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Zira 2016 yılında hem ilk sezon ödemeleri tamamlanan hem de ikinci sezon ödemeleri devam eden bu belgesel alımı ihtiyacı ivedi bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmadığı gibi, işin tamamlanması açısından da herhangi bir süre şartı bulunmamaktadır. İş genel olarak bakıldığında, acil ve ivediliği ve

hazırlık için yeterli süre bulunmaması gibi kriterlerden ziyade, ihtiyacın ortaya çıkışı, işin Bakanlığa sunulmuş şekli ve yapılış şekli itibariyle farklıdır.

Açıklanan nedenlerle, tarafımızca 2015 yılında ilk 26 bölüm için aynı gerekçelerle bulgu konusu edilmiş olan bu husus, alımların, ilk sözleşmede tadilat yapılmak suretiyle ve ikinci sezon adı altında 2016 yılında da aynı şekilde devam etmesi nedeniyle yeniden bulgu konusu edilmiştir.

C) Harcamalara İlişkin Piyasa Fiyat Araştırmasının Olmaması ve Fiyatı Oluşturan Unsurlara Sözleşmede Yer Verilmemesi

Usul ve Esaslarda, ihtiyaçların piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edileceği ve piyasa fiyat araştırmasına ilişkin belgelerin kanıtlayıcı belge olarak ödeme emri belgesine ekleneceğine ilişkin hükümler yer almaktadır. Ayrıca söz konusu alıma ilişkin fiyatı oluşturan unsurlara sözleşmede de yer verilmediği için, aynı yıl içerisinde bölüm başına farklı tutarlarda ödemesi yapılan belgesel için fiyatın neye göre belirlendiği tespit edilememekte, piyasa fiyatları ile karşılaştırma yapma olanağı bulunmamaktadır. “Benim Avrupalı Kentim” belgeseline TRT tarafından yayın garantisi ile birlikte ilk sezon için bölüm başı 2.000 TL, ikinci sezon içinse bölüm başı 3.000 TL maddi destek verildiği, bölüm başı fiyat bedeli TRT tarafından uygun bulunmuş bir şekilde Bakanlığa sunulduğu ifade edilse de, bu verilerin hiçbirinin fiyat araştırması olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

Yukarıda açıklanan gerekçelerle, Usul ve Esaslarda ihtiyaçların piyasa fiyat araştırması yapılarak temin edileceği ve piyasa fiyat araştırmasına ilişkin belgelerin kanıtlayıcı belge olarak ödeme emri belgesine ekleneceğine ilişkin hükümlerin yerine getirilmesi gerekmektedir.

D) Dönem Sonu İtibariyle Özel Hesapta Kalan Tutarların Usul ve Esaslar'da Yer Alan Bir Düzenleme İle Sonraki Yıla Devredilmesi

Bulguda da açıklandığı üzere, yılsonunda tenkis olmaması maksadıyla ihtiyaçtan fazla bir ödeneğin özel hesaba aktarılması neticesinde, yılsonunda özel hesapta yüksek tutarlar kaldığı düşünülmektedir. Özel hesapta yılsonunda kalan tutarlar Usul ve Esaslar'da yapılan düzenlemeler uyarınca Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devredilmektedir.

Öncelikle, ilgili Bütçe Kanunu'nda özel hesapta yılsonu itibariyle harcanmayan tutarların sonraki yıla aktarılabilmesi ve aktarılan bu tutarların da harcanabilmesine izin veren bir düzenleme bulunmamaktadır. Yalnızca Usul ve Esaslar'da yer alan ve özel hesapta yılsonu

itibariyle harcanmayan tutarların ertesi yıla aktarılmasını öngören bu düzenlemenin yasal dayanaktan yoksun olduğu düşünülmektedir.

Bütçe kanunları ile harcama yetkisi yıllık olarak verilmekte ve bu hakkın kullanımı o yıl ile sınırlı olmaktadır. Yılsonunda kalan ödenekler ise iptal edilmektedir. Bu, bütçenin temel ilkelerinden birisi olan “bütçelerin yıllık olarak hazırlanması” ilkesinin gereğidir. Bu tutarların sonraki yılın bütçesinde, aynı yetkinin tekrar verileceği varsayımıyla özel hesap bakiyesinde olması ve ertesi yıla devretmesi ile devreden bakiyenin sonraki yılda kullanılması, Bütçe Kanunu ile verilen yetkinin aşılması anlamına geleceğinden, Usul ve Esaslar’ın yalnızca 2016 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun uygulanma süresince yürürlükte olduğu da dikkate alındığında, anılan düzenlemenin süresinin dayanağı olan Bütçe Kanunu’nun süresi ile uyumlu hale getirilmesinin yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

E) ABİS Özel Hesabından Elde Edilen Nemaların Özel Hesap Yerine Genel Bütçeye Gelir Kaydedilmesi

Bulgumuzdaki görüşe paralel olarak, genel bütçeye gelir kaydedilen bu tutarların Usul ve Esaslar’daki düzenlemeler uyarınca özel hesaba gelir kaydedilip Usul ve Esaslar çerçevesinde harcanması gerektiğinin değerlendirildiği belirtilmiştir.

Diğer yandan, 2017 yılına ilişkin Usul ve Esasların 9. maddesinde söz konusu nemalandırılan gelirin “Genel Bütçeye Gelir Kaydedileceği” ifadesine yer verilerek konu çözüme kavuşturulmuştur.

BULGU 2: Bakanlık Bünyesinde Gerçekleştirilen Sınır Ötesi İşbirliği Programları Teknik Yardım Bütçelerinden Yapılan Harcamalardan, Avrupa Birliği Mevzuatına Göre Uygun Olmayanların Bakanlık Muhasebe Kayıtlarında Takibine İlişkin Yasal Düzenleme Bulunmaması

Avrupa Birliği hibelerinin ikinci bileşeni kapsamında halen devam eden ve kapanışı yapılmamış sınır ötesi işbirliği programlarına ait teknik yardım bütçelerinin Bakanlık tarafından kullanılması sırasında, Avrupa Birliği kurallarına göre uygun olmayan harcamalarının tespit edilmesi durumunda ödeme makamı tarafından eksik gönderilen tutarların; daha sonraki denetimlerde ortaya çıkması durumunda ise fazla yapılan ödemelerin; proje bütçesine ve gerekiyorsa ödeme makamına iadesi sürecine ilişkin takibini sağlayacak izleme hesaplarının

olmadığı ve bu durumda tesis edilecek işlemlere ilişkin herhangi bir düzenlemenin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bulgaristan Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı ve Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı (ENPI) Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği adı altında faaliyet gösteren bu iki programa ait Ulusal Otorite görevi, Türkiye adına Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından ifa edilmektedir. Bu görev ifa edilirken çeşitli yönetim, yürütme ve denetim fonksiyonlarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu görevlerin gerçekleştirilebilmesi için her programa tahsis edilen Teknik Yardım bütçeleri kullanılmaktadır. Bu bütçe kapsamında yapılan mal ve hizmet alımları ile maaş ödemeleri, AB Dış Yardımlar Rehberi PRAG kuralları ve programların belirledikleri kurallar çerçevesinde yapılmaktadır.

Bu iki Sınır Ötesi İşbirliği Programına ilişkin olarak Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı Yönetici Otorite Bulgaristan üzerinden gerçekleştirilen, Türkiye’de Ulusal Fon ve Merkezi Finans İhale Birimini içine almayan bir yapı içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirirken; ENPI Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programı, ulusal katkı payı ödemeleri ve teknik yardım bütçesinin Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Ulusal Fon ve Merkezi Finans İhale Birimi üzerinden gerçekleştiği bir yapılanma içerisinde yer almaktadır. Her iki program için programa tahsis edilen toplam AB hibelerinin belli bir yüzdesi oranında anlaşmanın tarafı Kurumlara (Türkiye’de sınır ötesi işbirliği alanında Avrupa Birliği Bakanlığına), sınır ötesi programların ülkede duyurulması, proje yararlanıcılarına destek sağlanması gibi görevler için tahsis edilen teknik yardım bütçeleri tahsis edilmiştir. Avrupa Birliği Bakanlığı’nda teknik yardım bütçesinden yapılan harcamalara ilişkin ödemeler ve bu işlemlere ilişkin muhasebe kayıtları Bakanlık bünyesindeki Saymanlık aracılığıyla yapılmaktadır.

Projelerin yürütülmesi aşamasında, AB Dış Yardımlar Rehberi PRAG kuralları ve programların belirledikleri kurallar çerçevesinde uygun olmayan harcamalar çeşitli seviyelerde tespit edilebilir. Bunlardan bir tanesi uygun olmayan harcama tutarı tespitinin, programın kendi kontrol mekanizmaları tarafından ödeme yapılmadan önce tespit edilmesi durumudur. Bu durumda, eksik ödenen tutarın takibine ilişkin muhasebe kayıtları oluşturularak, bu tutarların idare tarafından karşılanacaksa gerekli kayıtlara alınmasıyla birlikte gerekirse ulusal mevzuatımıza göre idari ve hukuki süreç yürütülmesi gerekmektedir. Bir diğer durum ise uygun olmayan harcamanın, 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 proje bütçesine ve ödeme

makamına iadesi sürecine ilişkin muhasebe kayıtları da oluşturularak transferin gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Keza, Bulgaristan Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı için, önceki yıllarda ödeme yapılmadan önce bağımsız denetçiler tarafından yapılan kontroller sonucunda, Bulgaristan Ödeme Makamı tarafından yapılacak ödemelerden 5.300 Avro KDV İstisna Sertifikası olmadığı için kesilmiştir. Yine, Bulgaristan Yönetim Makamı tarafından 2015 sonuna kadar yapılan diğer kesintiler toplamı ise 5800 Avro olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır. Bunların büyük bölümü bireysel bütçe aşımından kaynaklanmıştır. Diğer taraftan, ENPİ Karadeniz Havzasında Sınır Ötesi İşbirliği Programından ödeme otoritesi Merkezi Finans İhale Birimi tarafından 2008 yılı Teknik Yardım Bütçesinden yaklaşık 1.000 Avro KDV'den dolayı geçersiz harcama sayılmıştır. Bu tutarlar geçmiş yıllarda Bakan onayı ile Bakanlık bütçesinden ödenmekle birlikte, bu durumda uygulanacak işlemler ve kullanılacak hesaplara ilişkin bir mevzuat bulunmamaktadır.

Her iki program için Teknik Yardım Bütçelerinden yapılan harcamalar, Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre muhasebeleştirilmektedir. Ancak, anılan Yönetmelikte yukarıda belirtilen uygun olmayan harcamaların tespit edilmesi durumunda, bu tutarların izlenmesi ve gerekirse ödeme makamına iadesine ilişkin hükümlerin yer olmadığı tespit edilmiştir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün 30.12.2016 tarihli 90192509-845.99-29856 sayılı ve "Sayıştay Denetim Raporu" konulu yazısında, "*Sınır Ötesi İşbirliği Programları Teknik Yardım Bütçelerinden yapılan harcamalardan Avrupa Birliği hibelerinin muhasebeleştirilmesi amacıyla oluşturulan modülde 140-Kişilerden alacaklar hesabına borç, 600-Gelirler hesabına alacak kaydı ile muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.*" şeklindeki görüşü konuyu çözüme kavuşturmak için iki açıdan yetersiz görünmektedir. Birincisi her uygun olmayan harcamanın kişi borcu mahiyetinde değerlendirilemeyeceği, bu itibarla uygun olmayan her harcamayı yalnızca 140 Kişilerden alacaklar hesabına kaydetmek suretiyle takip etmenin yetersiz bir uygulama olacağı; ikincisi, konuya ilişkin düzenlemenin Maliye Bakanlığı yazısı ile değil, anılan Yönetmeliğe hüküm eklenmek suretiyle yasal dayanağa kavuşturulmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Bu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

Yukarıda yer alan açıklamalar çerçevesinde, anılan Yönetmelikte, yapılan anlaşmalar gereği AB kurallarına göre uygun görülmeyen harcamaların muhasebe kayıtlarında takip

edilebilmesi ve gerekirse iade edilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; konu ile ilgili sorunun çözüme kavuşması için Maliye Bakanlığına 10.05.2017 tarihli ve 93064749-843-51709 sayılı (Bulgu 4 ek-1) yazı yazıldığını, yasal düzenleme ile birlikte söz konusu aktarımlar için gerekli izleme hesaplarının ihdas edilmesi durumunda ilgili muhasebe hesapları ile takibin yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak bulgumuzda belirtildiği ve Bakanlıkça da kabul edildiği üzere, projeler kapsamında yapılan harcamalardan Avrupa Birliği mevzuatına göre uygun olmayanların Bakanlık muhasebe kayıtlarında takibine ve tesis edilecek işlemlere ilişkin yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, AB tarafından finanse edilen ve birden çok yıl devam eden bu projeler için, Bakanlık tarafından yapılmış olmakla birlikte, AB tarafından uygun bulunmayan harcamaların takip edilmesinde ve buna ilişkin yapılacak işlemlerde belirsizliğe neden olmaktadır.

2015 yılında da tarafımızca rapora konu edilmiş olan husus ile ilgili görüşümüz devam etmekte olup; bu tür harcamaların önceden belirlenmiş doğru hesap kodları üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması ve bu tutarların nasıl kapatılacağına ilişkin tesis edilecek işlemlerin yasal düzenleme ile belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

BULGU 3: Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Çıkarılan 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasına İlişkin Olarak Yapılan Maaş Hesaplamasına Teşvik İkramiyesinin de Dahil Edilmesi

Avrupa Birliği Bakanlığının kadro karşılığı sözleşmeli personeli için 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye geçiş sırasında yapılan eski ve yeni maaş hesabı kıyaslamasına Mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13 üncü madde hükmüne göre ödenmekte olan teşvik ikramiyesinin söz konusu Kararname hükümlerine aykırı olarak hesaplamaya dahil edildiği görülmüştür.

Kamu görevlilerinin mali haklarının düzenlenmesi amacıyla çıkarılan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci Madde hükmü ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye

eklenen geçici 12 nci maddede bu kanun hükmünde kararnameye tabi kamu görevlilerinin maaşlarının hangi mevzuat hükümlerine göre hesaplanacağı belirtilmektedir. Avrupa Birliği Bakanlığı'nın kadro karşılığı sözleşmeli personeli için eski ve yeni mevzuat hükümlerinin sağladığı mali haklar bakımından yapılan karşılaştırma sonucunda bir kısım personele eski mevzuat hükümlerine göre ödeme yapılmaya devam edilmiştir. Ancak söz konusu karşılaştırma hesabı yapılırken mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13 üncü madde hükmünde düzenlenen teşvik ikramiyesinin karşılaştırma hesabına dahil edildiği görülmüştür.

Teşvik ikramiyesini düzenleyen ilgili madde hükmünde “...sözleşmeli personelden üstün gayret ve çalışma sergileyenlere haziran ve aralık ayında olmak üzere birer aylık sözleşme ücreti tutarında teşvik ikramiyesi ödenmesi...” şeklinde düzenlendiği dolayısıyla personelin üstün başarı ve performansına bağlı, fiili çalışmaya dayalı bir ödeme olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesinde “...bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere...” denilmektedir. Teşvik ikramiyesinin ilgili madde hükmünden anlaşılacağı üzere, personelin üstün gayret ve çalışmasına bağlı olarak yılda iki kez bakan onayı ile ödenmesi düzenlenmiştir

Bu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

Söz konusu ödeme hem arızı hem de fiili çalışmaya bağlı bir ödeme olduğundan kadroya bağlı bir hak olarak değerlendirilmemesi ve 666 sayılı KHK'ya göre yapılan eski ve yeni maaş karşılaştırmasında dikkate alınmaması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; kamu görevlilerinin mali haklarının düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 12 nci madde hükmüne yer verilmiştir. Avrupa Birliği uzmanlarının söz konusu Kanun Hükmünde Kararname'nin kapsamında yer aldığı; bu personelin maaşlarının, birinci derece uzman kadrosuna atanıncaya kadar, Kararname'deki düzenlemeler uyarınca kadro karşılığı sözleşmeli personel çerçevesinde ödeneceği; Kararname'nin uygulamasını göstermek üzere çıkarılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde maaş hesaplamalarının teşvik ikramiyesi dahil edilerek yapıldığı; bu nedenle teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru olarak kabul edildiği ifade edilmiştir.

Konunun uygulanmasındaki muğlaklığın ortadan kaldırılması ve denetim raporunda belirtilen hususlar çerçevesinde ele alınması için Maliye Bakanlığı tarafından ortaya koyulacak genel bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, teşvik ikramiyesinin, 375 sayılı KHK'nın geçici 12 nci maddesinde yer alan "*fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler*" kapsamında değerlendirildiği, KHK'ya ilişkin olarak çıkartılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde de maaş hesabına teşvik ikramiyesinin dahil edildiği, bu nedenle yapılan ödemenin mevzuata uygun olduğu ifade edilmişse de; mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 13 üncü maddesinde teşvik ikramiyesi, üstün gayret ve çalışmaya bağlı olarak, bakan onayı ile ödenebilen arzi nitelikte bir ödeme olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla kadroya bağlı bir hak olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. 375 sayılı KHK'ya ilişkin olarak çıkartılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde her ne kadar uygulama bu yönde gösterilmiş olsa da, normlar hiyerarşisi gereği yönetmelik veya tebliğ gibi düzenleyici işlemler kanun veya kanun hükmünde kararname gibi üst hukuk normlarına aykırı olamaz.

Teşvik ikramiyesinin, yukarıda yer verilen mevzuat hükmüne uygun olarak, sadece "üstün gayret gösterme" kriterini karşılayan personele, "Bakan onayı" şartı ile ödenmesinin sağlanması; 375 sayılı KHK'nın uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nin mevzuat hükümlere uygun olması için gerekli değişikliğin yapılması gerekmektedir.

BULGU 4: Eğitim Amacıyla Yurtdışına Gönderilen Sözleşmeli Personelin Maaş Hesaplamasına Üstün Gayret ve Çalışmaya Dayalı Bir Ödeme Olan Teşvik İkramiyesinin Dahil Edilmesi

Avrupa Birliği Bakanlığının 2016 yılı içerisinde yurtdışında eğitime gönderdiği personelin maaş bordrolarının incelenmesinde; Mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13 üncü madde hükmü uyarınca ödenmekte olan teşvik ikramiyesinin maaş hesaplamasına dahil edildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 79 uncu maddesinde yetiştirilmek amacıyla yurt dışına gönderilen devlet memurlarının kadrolarında bırakılacağı, kadro karşılığı sözleşme

ile istihdam edilenlerin sözleşmelerinin devam edeceği, aylık ve diğer her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin Kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60 ının ödenmeye devam olunacağı belirtilmiştir. Mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13 üncü madde hükmünde ise teşvik ikramiyesinin sözleşmeli personelden üstün gayret ve çalışma sergileyenlere yılda iki defa olmak üzere bakan onayı ile ödenebileceği düzenlenmiştir. İlgili kanun maddesinden teşvik ikramiyesinin personelin fiili çalışmasına ve performansına dayalı, bakan onayı ile ödenen arızı nitelikli bir ödeme olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle yurtdışında eğitime giden, fiilen kurumunda çalışmayan bir personele ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Bununla birlikte kamu görevlilerinin mali haklarını düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12 nci maddesinde “...*maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler...*” maaş hesabında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Fiili çalışmaya dayalı ve arızı nitelikte bir ödeme olan teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru olmadığı, dolayısıyla 657 Devlet Memurları Kanunu'nun 79 uncu maddesinde belirtilen “...*her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin Kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60' ının...*” kapsamına dahil edilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Bu husus, 2015 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümleri ve açıklamalar uyarınca teşvik ikramiyesinin yurtdışında eğitime giden, bakanlıkta fiilen görev yapmayan personele ödenmemesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; yetiştirilmek amacıyla yurtdışına gönderilen devlet memurlarının aylıklarını düzenleyen ilgili Yönetmelik hükümlerine ve 375 sayılı KHK'nın 12 nci madde hükümlerine yer verilmiştir. Yurtdışına gönderilen devlet memurlarına ödenen “her türlü ödemeler dahil yurtiçi aylığının kanuni kesintilerden sonra kalan net tutarının %60' ı” kapsamına, 375 sayılı KHK düzenlemeleri uyarınca, teşvik ikramiyesinin de dahil edileceği; zira Maliye Bakanlığının KHK'nın uygulamasını göstermek amacıyla çıkardığı 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru gibi hesaplamaya dahil edildiği; bu yönüyle teşvik ikramiyesi ödemesinin “fiili çalışmaya” dayalı olma özelliğini kaybettiği; bu nedenle yurtdışında eğitime gönderilen personele ödenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi tarafından yurtdışına eğitime giden personele teşvik ikramiyesi ödemesinin mevzuat hükümlerine uygun olduğu; 375 sayılı KHK'nın uygulamasını göstermek amacıyla çıkarılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nin de uygulamayı desteklediği ifade edilmiş olsa da; teşvik ikramiyesi, mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 13 üncü madde hükmüne göre, sözleşmeli personelden üstün gayret ve çalışma sergileyenlere yılda iki defa olmak üzere bakan onayı ile ödenebilen arazi nitelikte bir ödemedir. Dolayısıyla yurtdışında eğitime giden ve bu süreçte kurumda fiilen çalışmayan bir personele ödenmemesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, 375 sayılı KHK'ya ilişkin olarak çıkartılan 161 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği'nde, her ne kadar uygulama bu yönde gösterilmiş olsa da, normlar hiyerarşisi gereği yönetmelik veya tebliğ gibi düzenleyici işlemler kanun veya kanun hükmünde kararname gibi üst hukuk normlarına aykırı olamaz.

Üstün gayret ve başarıya bağlı olarak bakan onayı ile bakanlıkta fiilen çalışan personele ödenmesi gereken teşvik ikramiyesinin, yurtdışına eğitim için gönderilen personele ödenmesi mevzuata uygun değildir.

BULGU 5: Mesleki Yeterlilik Kurumuna 2016 Yılı Aidatının Fazla Ödenmesi

Bakanlık tarafından Mesleki Yeterlilik Kurumuna (MYK), yasal düzenlemelerde belirtilmeyen bir uygulama ile anılan Kurumca 18 aylık gider öngörüsü üzerinden yapılan hatalı hesaplama nedeniyle yüksek miktarda aidat ödendiği tespit edilmiştir.

Avrupa Birliği Bakanlığı, 07.10.2006 tarihli 26312 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanununun 6'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre, Kurumun üst karar organı olan Genel Kurulun 22 üyesinden bir tanesi olarak yer almaktadır.

MYK Genel Kurul üyelerinin ödeyeceği aidatın belirlenmesine ilişkin usul 5544 sayılı Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanununun 26'ncı ve 28'inci maddelerinde açıklanmıştır. Buna göre;

Mezkur Kanunun "Gelirler" başlıklı 26'ncı maddesinde;

"(1) Kurumun gelirleri şunlardır:

a) Bu Kanunun 6 ncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların Genel Kuruldaki her bir temsilcisi için, olağan Genel Kurulun yapıldığı tarihte geçerli olan aylık brüt asgari ücretin yirmi katını geçmemek üzere, miktarı Genel Kurulca belirlenen aidatlar.

b) Kurumun Genel Kurula sunulan bütçesinden, bu maddenin (a) bendine göre belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısım üzerinden 6 ncı maddenin birinci fıkrasında belirtilen her bir Bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşu için eşit miktarda belirlenen aidatlar.

...”

“Bütçe” başlıklı 28 inci maddesinin birinci fıkrasında “(1) Kurumun gelirlerinin giderlerini karşılaması esastır. Kurum gelirleri bir bankada açılacak hesapta tutulur. Bu gelirlerden hesap yılı sonuna kadar harcanmayan paralar Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra Kurumun ertesi yıl gelir hesabına aktarılır ve takip eden Genel Kurul üyelik aidatları gelir fazlası dikkate alınarak belirlenir.”

hükümleri ile üyelik aidatları belirlenirken dikkate alınması gereken hususlar belirtilmiştir.

Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere, MYK tarafından Bakanlık, kurum ve kuruluşlar için üyelik aidatları belirlenirken; Genel Kurula sunulan bütçeden Kanunun 26’ncı maddesinin (a) bendinde belirtilen (meslek kuruluşları, işçi ve işveren konfederasyonları ile diğer kuruluşların) 22 üye için belirlenen aidatlar düşüldükten sonra kalan kısmın 17 kuruluşa eşit miktarda paylaşılacağı ifade edilmiştir. Bu aidatlar belirlenirken mezkur Kanunun 28’inci maddesinde belirtilen hüküm doğrultusunda bir önceki yılda harcanmayıp gelir hesabına aktarılan paranın gelir fazlası olarak dikkate alınıp, bir sonraki yılın aidatlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekmektedir.

2016 yılı için MYK tarafından bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşları için 390.000 TL lik üyelik aidatı belirlenmiştir. Üyelik aidatına ilişkin MYK tarafından yapılan hesaplama incelendiğinde, Kurumların ödeyeceği yıllık aidat tutarının, bütçe ilkelerine ve yasal düzenlemelere aykırı olarak bir yıl yerine bir buçuk yıllık gider öngörüsü üzerinden yapıldığı görülmüştür.

Tablo 5: MYK Tarafından Yapılan 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR (TL)
A	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 Tarihine Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00
B	Orta Vadeli Plan (OVMP 2015 – 2017) Bütçe Tavanları Esas Alınarak 01.01.2016 - 30.06.2017 (18 aylık) Dönemi Harcama/Gider Öngörüsü	25.971.000,00
C	18 Aylık Gideri Karşılama için 2016 Yılında Elde Edilmesi Gereken Gelir Hedefi (C=B-A)	11.793.000,00
D	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP 2015 -2017)	16.861.000,00
E	2016 yılı Gelir Fazlasından Kullanılacak Net Finansman Öngörüsü (E=D-C)	5.068.000,00
F	2016 Yılı Gelir Bütçesi Öngörüsü (F-C)(G+H)	11.793.000,00
G	Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler	4.602.660,00

H	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	7.190.340,00
I	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	7.190.340,00
J	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22)]	560.340,00
K	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	6.630.000,00
L	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)	390.000,00
M	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı	390.000,00

2016 yılına ilişkin aidat hesaplamasına Kurumun “Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler” dahil edilmeden yapılan hesaplama aşağıdaki gibidir:

Tablo 6: 2016 Yılı MYK Aidatı Hesabı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR (TL)
A	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP-2015-2017)	16.861.000,00
B	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 tarihinde Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00
C	2016 Yılı Gider Bütçe Tavanından Gelir Fazlasının Düşülmesi (C=A-B)	2.683.000,00
D	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	2.683.000,00
E	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22)]	560.340,00
F	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	2.122.660,00
G	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (G=F/17)	124.862,35

Yukarıda yer alan hesaplama “Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler” dahil edildiği takdirde ise Genel Kurul üyelerinden herhangi bir aidat alınmasına gerek bulunmamaktadır.

Tablo 7: Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler Dahil Edilerek Yapılan MYK Aidatı Hesabı

SATIR	2016 YILI MYK AİDATI HESABI	TUTAR (TL)
A	Mesleki Yeterlilik Kurumu 2016 Yılı Gider Bütçe Tavanı (OVMP-2015-2017)	16.861.000,00
B	Mesleki Yeterlilik Kurumunun 01.01.2015 tarihinde Devreden Gelir Fazlası	14.178.000,00
C	2016 Yılı Gider Bütçe Tavanından Gelir Fazlasının Düşülmesi (C=A-B)	2.683.000,00
D	Genel Kurul Üyelerinden Aidat Gelirleri	2.683.000,00
E	Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, İşçi ve İşveren Konfederasyonları ve Diğer Sosyal Taraflar Payı [(Ekim/2015) Brüt Asgari Ücret: 1273,50 x 20 x 22)]	560.340,00
F	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları Toplam Payı (F=D-E)	2.122.660,00
G	Faaliyetlerden Elde Edilecek Gelirler ile Diğer Gelirler	4.602.660,00
h	Bakanlıklar ile Diğer Kamu Kurumları 2016 Yılı Aidat Tutarı Hesabı (H=F-G/17)	-1.919.660,00

Yukarıda verilen bilgi ve hesaplamalar neticesinde, MYK tarafından Avrupa Birliği Bakanlığının da içerisinde olduğu Genel Kurul üyeleri tarafından Kuruma ödenecek 2016 aidatları, yasal düzenlemelerde belirtilmeyen bir uygulama ile 18 aylık gider öngörüsü üzerinden hesaplandığı ve Bakanlığa bu şekilde bildirildiği için, MYK'ya hatalı hesaplama üzerinden yüksek miktarda aidat ödendiği görülmektedir. Bu nedenle, MYK'ya yapılacak aidat ödemelerinde ilgili yılın MYK aidat hesabının Kurumdan talep edilerek incelendikten sonra ödenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; MYK'nın Bakanlığa gönderdiği yazılarında hesaplama tabloları olmadığı için 18 aylık gider öngörüsü üzerinden yapılan hatalı hesaplamasının fark edilemediği; bundan sonra MYK'ya yapılacak aidat ödemelerinde hesap tablolarının incelenerek ödeme yapılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak MYK'ya yapılacak aidat ödemelerinde, hatalı ödeme yapılmasının önüne geçilmesini teminen ilgili yılın MYK aidat hesabının Kurumdan talep edilerek incelendikten sonra ödenmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 25.0 Adı : AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI		Yıl : 2016	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2016		N Yılı 2016	
1 DÖNEN VARLIKLAR	3.706.149,14	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	659.656,04
10 HAZİR DEĞERLER	1.374.895,11	32 FAALİYET BORÇLARI	589.255,09
102 BANKA HESABI	1.204.421,00	325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	589.255,09
104 PROJE ÖZEL HESABI	170.474,11	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	70.400,95
13 KURUM ALACAKLARI	593.111,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	49.650,03
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI	593.111,00	333 EMANETLER HESABI	20.750,92
14 DİĞER ALACAKLAR	115.233,75	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	1.852.652,84
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	115.233,75	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	1.852.652,84
15 STOKLAR	423.276,25	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	1.852.652,84
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	423.276,25		
16 ÖN ÖDEMELER	1.199.633,03	5 ÖZ KAYNAKLAR	1.365.710,18
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	1.199.633,03	50 NET DEĞER	5.386.714,49
2 DURAN VARLIKLAR	171.869,92	500 NET DEĞER HESABI	5.386.714,49

T.C. Sayıştay Başkanlığı

22 FAALİYET ALACAKLARI	2.780,56	51 DEĞER HAREKETLERİ	989.060.614,52
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.780,56	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	989.060.614,52
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	169.089,36	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	2.512,50
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	286.315,26	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	2.512,50
254 TAŞITLAR HESABI	472.598,00	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-705.151.287,81
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	9.367.869,35	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-705.151.287,81
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-9.957.693,25	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-287.932.843,52
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-287.932.843,52
260 HAKLAR HESABI	2.757.605,88		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.757.605,88		
29 DİĞER DURAN VARLIKLAR	0,00		
294 ELDEN ÇIKARILACAK STOKLAR VE MADDİ DURAN VARLIKLAR	137.989,60		
299 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-137.989,60		
AKTİF TOPLAM	3.878.019,06	PASİF TOPLAM	3.878.019,06

Bilanço Dipnotları :

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	72.866,00
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	72.866,00
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	2.451.578,94
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	2.451.578,94
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	68.583,61
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	68.583,61

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Ekonomik Kodlar		GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)
630			GİDERLER HESABI	298.215.712,86
630	01		Personel Giderleri	24.165.164,20
630	01	01	Memurlar	10.652.559,02
630	01	02	Sözleşmeli Personel	13.098.146,25
630	01	04	Geçici Personel	910,70
630	01	05	Diğer Personel	413.548,23
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.594.431,66
630	02	01	Memurlar	1.346.461,25
630	02	02	Sözleşmeli Personel	1.247.970,41
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	26.562.686,39
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	1.113.027,63
630	03	03	Yolluklar	3.353.384,79
630	03	04	Görev Giderleri	280.547,77
630	03	05	Hizmet Alımları	14.289.061,06
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	7.217.521,12
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	173.723,61
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	109.960,66
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	25.459,75
630	05		Cari Transferler	238.159.155,41
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	238.159.155,41
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	0,00
630	07		Sermaye Transferleri	857.674,35
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	857.674,35
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	211.469,11
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	211.469,11

630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	516.156,89
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	505.856,41
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	10.300,48
630	13		Amortisman Giderleri	2.874.114,81
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	2.867.856,09
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman	6.258,72
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.165.331,68
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	374.371,05
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	19.142,58
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri	1.316,43
630	14	04	Yakıtlar, Yakıt Katkıları ve Katkı Yağlar	115,05
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	73.406,65
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	19.057,85
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	88.551,56
630	14	13	Yedek Parçalar	71.419,95
630	14	14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	5.350,00
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	307.552,61
630	14	17	Basınçlı Ekipmanlar	106,20
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	204.941,75
630	20		Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	11.507,89
630	20	02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	11.507,89
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.083.318,13
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	1.083.318,13
630	99		Diğer Giderler	14.702,34
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	14.702,34
GİDERLER TOPLAMI :				298.215.712,86
600			GELİRLER HESABI	10.282.869,34

T.C. Sayıştay Başkanlığı

600	01		Vergi Gelirleri	4.991.256,01
600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	3.231.819,33
600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.345.302,23
600	01	05	Damga Vergisi	414.134,45
600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.586,40
600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.586,40
600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	632.001,95
600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	632.001,95
600	05		Diğer Gelirler	4.164.153,11
600	05	01	Faiz Gelirleri	27.514,59
600	05	02	Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.048,39
600	05	03	Para Cezaları	1.884,00
600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	4.133.706,13
600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	194.159,87
600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	194.159,87
600	25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	299.712,00
600	25	01	Gen BütKap Kamu İdBedelsiz Olarak Al Mali Olmayan VEİEd Gel	299.712,00
GELİRLER TOPLAMI				10.282.869,34
İNDİRİM ;İADE;İSKONTO TOPLAMI (C) 0,00				NET GELİR (D= B- C) 10.282.869,34
				[FAALİYET SONUCU D- A -287.932.843,52

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
2016 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	44
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	44
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	45
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	45
5. GENEL DEĞERLENDİRME	46
6. DENETİM BULGULARI.....	48

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 Bakanlığı hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

2013-2017 Stratejik Planı,

2016 yılı Performans Programı,

2016 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 değerlendirilmiş olmakla birlikte, performans programı ve faaliyet raporunun mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gerekli değişikliklerin yapılması, hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması, faaliyet raporunda yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olması için veri kayıt sisteminde bulunan eksikliklerin giderilmesi 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 Sayıştay’a 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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı, 2013-2017 Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 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 Planı 2014 yılı denetimi kapsamında incelendiği, eksiklikleri bulgu konusu edildiği ve revize edilmediği için tekrar incelenmemiştir. Avrupa Birliği Bakanlığı, stratejik planda belirlediği, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 4 amaç, bu amaçların altında 13 hedef ve bu hedeflere yönelik 69 performans göstergesi belirlemiştir. 2016 yılında 62 adet performans göstergesine performans programında yer vermiştir. Kurum, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş stratejik planda yer alan hedefleri aynı zamanda performans hedefi olarak belirlemiştir.

Performans Programı değerlendirildiğinde ise; Performans Programının değerlendirilmesine ilişkin bulgularda yer alan hususlar hariç olmak üzere; Performans Programının mevcudiyet, zamanlılık ve sunum kriterlerine uygun; hedef ve göstergelerin ilgili, ölçülebilir ve iyi tanımlanmış olduğu;

Avrupa Birliği Bakanlığının 2016 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, raporun zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı, kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerine bulgularda belirtilen hususlar dışında faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüş olmakla birlikte, anılan raporun Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre eksik olan hususları bulgu konusu edilmiştir.

Performans bilgisine ilişkin veri kayıt sistemi üzerinde ölçülebilir hedefler doğrultusunda yapılan incelemeler sonucunda ise, kamu idaresinin performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplanma, analiz edilme ve üretilme sürecinin tam olarak kurulup işletilmesi ile ilgili eksiklikler bulunduğu görülmüştür. Performans bilgi sisteminin güvenilir olması için veri kayıt sisteminde bulunan eksikliklerin giderilmesi gerekmektedir.

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

değerlendirilmiş olmakla birlikte, performans programı ve faaliyet raporunun mevzuat hükümlerine tam olarak uygun olması için gerekli değişikliklerin yapılması, hesap verme sorumluluğunun sağlanması amacıyla faaliyet raporunun performans programı ile ilgisinin kurulması, faaliyet raporunda yer alan bilgilerin doğru ve güvenilir olması için veri kayıt sisteminde bulunan eksikliklerin giderilmesi kurumun performans yönetimi sisteminin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Avrupa Birliği Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı üzerinde 2014 yılı Sayıştay Denetim Raporunda gerekli değerlendirmeler yapıldığından, 2016 yılı performans denetimi kapsamında Stratejik Plana ilişkin yeni bir değerlendirme yapılmamıştır.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Hedef ve Göstergelerine İlişkin Açıklamaların Yetersiz Olması

Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan ve idare tarafından hazırlanarak Performans Programında yer verilmesi gereken Performans Hedefi Tablolarının, performans hedefi ve performans göstergelerine ilişkin “Açıklamalar” bölümlerinin doldurulmadığı, hedef ve göstergelere ilişkin programın metin kısmında yer alan açıklamaların ise yetersiz olduğu tespit edilmiştir.

Söz konusu Rehber ekinde öngörüldüğü üzere, performans hedefine ilişkin açıklamalar kısmında söz konusu hedeflerin belirlenme amaçlarına ve performans hedefinin gerekçelerine kısaca değinilmesi ve daha kapsamlı açıklamalara performans programının metin kısmında yer verilmesi; performans göstergelerine ilişkin açıklamalar kısmında ise performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilmesi gerekmektedir.

Performans Hedefi Tablolarında açık, anlaşılır ve yeterli düzeyde bilgilendirici açıklamalara yer verilmesi; performans hedefi-performans göstergesi-faaliyet ilişkisinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Ancak performans programı incelendiğinde metin kısmında yer alan açıklamaların bu ilişkiyi tam olarak ortaya koymakta yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu itibarla dışsal faktörlerin etkisinin değerlendirilmesi, idarenin göstergeler ve faaliyetler aracılığıyla hedefin başarılmasındaki esas katkısının ölçülmesi ve dolayısıyla performans değerlendirmesinin yapılmasına katkı sunacak şekilde Performans Hedefi Tablolarında açıklamalara yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Bakanlığın Performans Programının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi 'ne uygun olarak hazırlanmaya

çalışıldığını, performans hedefine ve performans göstergelerine ilişkin bilgilere tabloların “Açıklamalar” kısmının performans programında yer alması da, performans hedefi tablosunun metin kısmında performans hedefinin gerekçelerine ve göstergelerin açıklamalarına detaylı bir şekilde yer verildiğini, bundan sonra hazırlanacak olan performans programlarında denetim bulgusu göz önünde bulundurularak tablolarda açıklama kısımlarına da yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi performans hedefi tablolarında açık, anlaşılır ve yeterli düzeyde bilgilendirici açıklamalara yer verilmesi; performans hedefi-performans göstergesi-faaliyet ilişkisinin daha iyi anlaşılması hususunda bulgu ile mutabıktır. Performans göstergelerine ilişkin açıklamalar kısmında performans göstergelerinin belirlenme amaçlarına ve gerek görülen diğer hususlara yer verilmesi gerekmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: İdare Faaliyet Raporunda Temel Mali Tablolara Yer Verilmemesi

İdare Faaliyet Raporunda mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmediği tespit edilmiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde;

“(1) Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.

(...)

c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

(...)” hükmü yer almaktadır.

Mezkur Yönetmelik hükmünden anlaşılacağı üzere, idare faaliyet raporlarının mali bilgiler başlığı altında temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara da yer verilmesi gerekmektedir. 27.12.2014 tarih ve 29218 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanarak 01.01.2015 tarihi itibarıyla yürürlüğe giren Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 519 uncu maddesinde ise genel bütçe kapsamındaki her bir kamu idaresi tarafından hazırlanması zorunlu olan temel mali tabloların Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosu olduğu belirtilmiştir.

Bu kapsamda, Bakanlık İdare Faaliyet Raporunda yukarıda bahsedilen yönetmelik hükümlerine aykırı olarak mali bilgiler başlığı altında Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tabloları ve bu tabloların açıklamalarına yer verilmediği tespit edilmiştir. İdare Faaliyet Raporunda temel mali tablolar ve açıklamalarına yer verilmemiş olması ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 7 nci maddesinde bahsi geçen kamu kaynağının kullanılmasında mali saydamlığın sağlanması prensibi ile bağdaşmamaktadır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştay Başkanlığına Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkındaki Usul ve Esaslar hakkındaki yönetmelik hükümleri gereğince, Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi üzerinden alınan Bakanlığa ait 2016 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilançosu makam onayına istinaden Sayıştay Başkanlığına gönderildiğini, aynı zamanda, 23.12.2014 tarihli ve 29214 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 313 üncü maddesinde sayılan tablolardan olan ve kamuoyuna duyurulması gereken temel mali tablolardan olan Bakanlığa ait Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tablosunu 17.04.2017 tarihinde AB Bakanlığı internet sitesinde duyurulduğunu bu nedenle 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunun mali bilgiler bölümüne Faaliyet Sonuçları Tablosu ve Bilançosuna yer verilmediğini, ancak denetim raporunda bulgu konusu edilmesi üzerine 2016 yılı Faaliyet Raporunun mali açıklamalar bölümüne bilanço ve faaliyet Sonuçları tablosu eklenerek kitapçık haline getirildiğini ve internet sitesinde güncel halinin duyurulduğunu ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak kamu idaresi, İdare Faaliyet Raporunda Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri uyarınca mali bilgiler başlığı altında Bilanço ve Faaliyet Sonuçları Tabloları ve bu tabloların açıklamalarına yer verilmesi hususunda bulgu ile mutabıktır. Gerekli düzeltmeler kamu idaresince yapılmıştır.

BULGU 3: İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında Yer Alan Performans Hedef ve Göstergelerinin Gerçekleşme Durumu Belirtilirken, Bazı Göstergelerden Meydana Gelen Sapmaların Nedenlerinin Açıklanmaması

Bakanlık 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunda, Performans Bilgileri başlığı altında Faaliyet ve Proje bilgileri açıklanırken Performans Programında yer alan 62 adet Performans Göstergesinin hedef değer ve gerçekleşme durumları açıklanmış ancak bazı göstergelerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ise yer verilmemiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde;

“Birim ve idare faaliyet raporları, aşağıda yer alan bölümleri ve bilgileri içerecek şekilde hazırlanır.

(...)

c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

(...)

2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

(...)”. ifadesi yer almaktadır.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, Performans Programında gerçekleştirilmesi planlanan performans hedeflerinin gerçekleşme sonuçlarının Faaliyet Raporunda gösterilmesi gerekmektedir. Kamu idarelerinin, performans programlarındaki göstergeleri kullanarak faaliyet raporlarında başarılarını raporlaması beklenmektedir.

İdare Faaliyet Raporunun “Performans Bilgileri” bölümünün “Faaliyet ve Proje Bilgileri” başlığı altında, 2016 Yılı Performans Programında yer verilen 62 adet Performans Göstergesinin gerçekleşme sonuçlarına yer verilmiştir. 62 adet Performans Göstergesinin, 13 adetinde hedef değere ulaşılmış, 47 adetinde ulaşılamamış ve 23 adet göstergede Hedef değerlerde meydana gelen sapmaların nedenleri hiç açıklanmamış bazı göstergelerin sapmaları için ise yeterli açıklamada bulunulmamıştır.

Oysaki mezkûr Yönetmelik hükmüne göre, hedef değerlerde meydana gelen sapmaların nedenlerine İdare Faaliyet Raporunun Performans Bilgileri başlığı altında yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; İdare Faaliyet Raporunda, Performans Programında Yer Alan Performans Hedef ve Göstergelerinin Gerçekleşme Durumu belirtilirken, bazı göstergelerden meydana gelen sapmaların nedenlerinin AB ile olan ilişkilerin tıkanma sürecine girmesi nedeni ile açıklanmadığını ifade etmişlerdir.

Sonuç olarak kamu idaresi, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereği performans hedef değerlerde meydana gelen sapmaların nedenlerine, İdare Faaliyet Raporunun Performans Bilgileri başlığı altında yer verilmesi hususunda bulgu ile mutabıktır. 2017 yılı İdare Faaliyet Raporunda performans hedef ve göstergelerde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmesi gerekmektedir.

BULGU 4: Performans Programı ile Faaliyet Raporunda Yer Verilen Performans Göstergeleri ve Hedeflerinin Aynı Olmaması

Bakanlık 2016 yılı Faaliyet Raporunda, performans programında yer almayan “Hazırlanan Müzakere Pozisyon Belgesi Sayısı” performans göstergesine yer verildiği, aynı zamanda “Bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi komitesi toplantılarına katılım” performans göstergesi için hedeflenen tutarın performans programından farklı olduğu tespit edilmiştir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”in “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde; performans bilgileri başlığı altında idarenin performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verileceği düzenlenmiştir.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere, idare faaliyet raporu performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleşme durumu ile ilgili bilgi sunmaktadır. Performans programında yer almayan bir gösterge veya hedefin faaliyet raporunda değerlendirilmemesi gerekmektedir. Kamu idaresinin 2016 yılı faaliyet raporunda “Program Döneminde Politika ve Stratejilerin Geliştirilmesine Yönelik Çalışmalar Yapılacaktır”

performans hedefine ait “Hazırlanan müzakere pozisyon belgesi sayısı” göstergesine ait gerçekleşme durumu bilgisine yer verildiği ancak söz konusu göstergenin 2016 yılı performans programında yer almadığı, “Bölgesel kalkınma ve insan kaynaklarının geliştirilmesi komitesi toplantılarına katılım” performans göstergesi hedefinin performans programında hedef ölçü birimi “2” iken 2016 yılı faaliyet raporunda 85 olarak yer aldığı bu nedenle gerçekleşme bilgisi ile ilgili yanlış bilgi sunulduğu görülmüştür.

Faaliyet raporunda yer alan performans gösterge ve hedef tutarlarının gerçekleşme bilgisinin mevzuat hükümlerine uygun olarak performans programıyla uyumlu olması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Faaliyet raporunda yer alan performans gösterge ve hedef tutarlarının gerçekleşme bilgisinin mevzuat hükümlerine uygun olarak performans programıyla uyumlu olması için gerekli düzeltmelerin yapılarak kitapçık haline getirildiği ve internet sitesinde güncel hali ile duyurulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi faaliyet raporunda yer alan performans gösterge ve hedef tutarlarının gerçekleşme bilgisinin mevzuat hükümlerine uygun olarak performans programıyla uyumlu olması hususunda bulgu ile mutabıktır. Gerekli düzeltmeler kamu idaresince yapılmıştır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

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