



**T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

AVRUPA BİRLİĞİ BAŞKANLIĞI

2019 Yılı Sayıştay Denetim Raporu



Eylül 2020

İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ.....	1
2.	KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU.....	9
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	9
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	9
5.	İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	10
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ.....	12
7.	DENETİM BULGULARI.....	13

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: ABB 2019 Personel Durumu	6
Tablo 2 :ABB 2019 Bütçe Ödeneği ve Gider Gerçekleşmeleri	7
Tablo 3: ABB 2019 Gelir Gerçekleşmeleri	7

KISALTMALAR

ABB: Avrupa Birliği Başkanlığı

AB: Avrupa Birliği

EKAP: Elektronik Kamu Alımları Platformu

EU: Avrupa Parlamentosu

IPA: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

KBS: Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi

KYMK: kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

MYS: Muhasebe Yönetim Sistemi

NUBUTO: Bilgisayarlı Destekli Çeviri Yazılımı

RSB: Risk Strateji Belgesi

TR: Türkiye

TÜRKAK: Türk Akreditasyon Kurumu

TÜRKSAT: Türk Uydusu (Turkish satellite)

SSL-VPN: Güvenli Yuva Katmanı-Kişiye Özel Ağ

RDS: Risk Değerlendirme Standartları

KİKR: Kamu İç Kontrol Rehberinde

KRY: Kurumsal Risk Yönetimi

BULGU LİSTESİ

B. Denetim Görüşünü Etkilemeyen Tespit ve Değerlendirmeler

1. Yurtiçi ve Yurtdışı Geçici Görev Yolluğu Kapsamında Yolluk Ödeneğinden Ödenen Uçak Biletlerinin Kurum Tarafından Herhangi Bir İhale Usulü Kullanılmadan Hizmet Alımı Şeklinde Bir Firmadan Alınması
2. İç Kontrol Risklerini Belirlenmemesi, Risk Kayıt Formu, Risk Oylama Formu ve Konsolide Risk Raporunun Hazırlanmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1 Mevzuat ve Görevler

Avrupa Birliği Başkanlığı (ABB) ülkemizin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmekle görevli kamu kurumudur.

09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan “Anayasa’da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname” ye istinaden 15.07.2018 tarih ve 30479 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 3’üncü bölümü (md.57’den md.65’e kadar) ile yeniden düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği Başkanlığını düzenleyen temel mevzuat, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatları Hakkındaki 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin maddeleridir.

Merkezi Yönetim kapsamındaki bir kamu kurumu olan Avrupa Birliği Başkanlığı Faaliyetlerini Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Avrupa Birliği Başkanlığı’na verilen esas görev (1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla) Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmasına yönelik yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmektir.

Kurum çalışmalarına ait tüzükler ve diğer düzenlemeler ABB internet sitesinde Mali İşbirliği Başkanlığı TR-AB Mali İşbirliği başlığı altında yer almaktadır.

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre Avrupa Birliği Başkanlığı’nın hizmet birimleri şunlardır:

1. Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü.
2. Mali İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü.
3. Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı,
4. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
5. Hukuk Müşavirliği.
6. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.

Aynı Kararnamenin 62’nci maddesine göre bu birimlerin görevleri aşağıda yer

almaktadır:

1. Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü

a) Türkiye'nin Avrupa Birliği ve Birlik organları ile ilişkilerini yürütmek, Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ortaklık çalışmalarının ve katılım müzakerelerinin genel koordinasyonunu sağlamak, bu çerçevede ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak suretiyle gerekli politikaları ve hareket tarzlarını belirlemek, uygulamak ve koordine etmek,

b) Avrupa Birliği müktesebatı, ekonomik kriterler ve siyasi kriterler alanında yürütülen katılım müzakerelerini, uyum çalışmalarını ve uygulamalarını yönlendirmek, koordine etmek ve izlemek,

c) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak,

2. Mali İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü,

a) Avrupa Birliği tarafından sağlanan katılıma yönelik mali yardımları koordine etmek, izlemek, yönlendirmek ve değerlendirmek,

b) Başkanlıkça yönetilen mali yardımları programlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek,

c) Avrupa Birliği mali yardımları kapsamında yürütülmekte olan sınır ötesi işbirliği programlarının Ulusal Otoritesi olarak görev yapmak,

ç) Avrupa Birliği ile imzalanan Çerçeve Anlaşma ve Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında sözleşmeli personel çalıştırmak, program destek ofisleri açmak ve Ulusal Otoriteye verilen diğer tüm mali ve idari sorumlulukları yerine getirmek,

d) Programlar kapsamında uygulanan projelere fazla ödeme yapılması halinde geri alınmasını sağlamak. Programlar kapsamında imzalanan yasal belgelerde öngörüldüğü şekilde, projelere fazla ödenen tutarın geri alınamaması durumunda, Başkanlık bütçesinden ilgili tutarı programların makamlarına ödeyerek, alacaklarını proje faydalanmışından hukuki yollarla takip ettirmek,

e) Başkanlığın doğrudan yürüttüğü projelerin ihale, sözleşme imzalama ve ödemeler dâhil uygulamaya yönelik tüm işlemlerini yapmak,

f) Birlik Program ve Ajanslarına katılımı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,

g) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

3. Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

a) Başkanlığın insan gücü planlaması ve personel politikasıyla ilgili çalışmaları yapmak; personel sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması ile ilgili tekliflerde bulunmak; Başkanlık personelinin atama, özlük, disiplin ve emeklilik ile ilgili işlerini yapmak; Başkanlığın eğitim planını hazırlamak, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim

programlarını düzenlemek ve uygulamak,

b) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde, kiralama ve satın alma işlerini yürütmek; temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım ve taşıma hizmetlerini yapmak; Başkanlık sivil savunma ve seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek,

c) Bilişim ve haberleşme ihtiyaçları ile bağlantılı yazılımları temin etmek, oluşturmak ve geliştirmek, bilişim altyapısının kurulumu, bakımı, ikmali, geliştirilmesi ve güncellenmesi ile ilgili işleri yürütmek, koordine etmek, işbirliği esaslarını ve politikalarını belirlemek, güvenliğini sağlamak ve bu konularda görev üstlenen personelin bilgi teknolojilerindeki gelişmelere paralel olarak düzenli şekilde hizmet içi eğitim almalarını sağlamak,

ç) Başkanlığın kütüphane ve arşiv hizmetlerini yürütmek, Başkanlık yayınları ile ilgili her türlü işlemi yapmak, genel evrak faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,

d) Başkanlığın, protokol, tören, ziyaret, karşılama, uğurlama ve ağırlama ile ilgili hizmetlerini düzenlemek ve yerine getirmek,

e) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

4. Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

a) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yerine getirmek,

b) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

5. Hukuk Müşavirliği;

a) 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak,

b) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

6. Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

a) Başkanlığın basın ve halkla ilişkilerle ilgili faaliyetlerini planlamak ve bu faaliyetlerin belirlenecek usul ve esaslara göre yürütülmesini sağlamak,

b) 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılacak bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırmak üzere gerekli tedbirleri almak.

c) Başkan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 63'üncü maddesi gereğince Başkanlık, yurt dışı teşkilatı kurmaya yetkilidir. Yurt dışı teşkilatında görevlendirileceklerin halen

Avrupa Birliği İşleri Uzmanı veya daha üst kadrolarda çalışıyor olmaları gerekmektedir.

Avrupa Birliği nezdinde daimi temsilci yardımcısı olarak atananlara, Daimi Temsilci Yardımcısı kadrosuna atananların mali ve sosyal haklarına ilişkin hükümleri aynı usul ve esaslar çerçevesinde uygulanır.

Yurt dışı teşkilatının görevleri;

– Avrupa Birliği Bakanlığının görevleri ile ilgili bilgileri toplamak, değerlendirmek ve sonuçları raporlar halinde Avrupa Birliği Bakanlığına bildirmek,

– Avrupa Birliği ile yapılan müzakerelerde hazırlık çalışmalarına katkıda buludurmak, bu amaçla Avrupa Birliği organları ve AB üyesi ülkelerin yetkilileriyle doğrudan temaslar yoluyla gerekli bilgileri sağlayarak Avrupa Birliği Bakanlığına iletmek,

– Avrupa Birliği Bakanlığı ve bağlı olunan dış temsilcilik tarafından verilecek diğer görevleri yerine getirmek, bu çerçevede yapılacak çalışmaların verimli süratli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.

Yurt dışı teşkilatı bunların yanı sıra:

– Bakanın Brüksel’e yaptığı çalışma ziyaretlerine ilişkin Brüksel faaliyet programının hazırlanması ve bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik organizasyonları yapar,

– Bakanlık merkez teşkilatı ile eşgüdüm içerisinde, merkez teşkilat tarafından gerçekleştirilen faaliyetler (iletişim ve proje faaliyetleri gibi) kapsamında Brüksel’de gerçekleştirilen etkinliklerin programını ve organizasyonunu yapar ve ziyaretlere eşlik eder,

– Türk kökenli parlamenterler dâhil olmak üzere ülkemizle alakalı çalışmalara katılan Avrupa Parlamentosu üyeleri, Brüksel’de yerleşik sivil toplum örgütleri, AB konuları ile ilgili faaliyetler sürdüren sivil toplum örgütler, GMF ve Friends of Europe gibi Brüksel’de önemli bir rol üstlenen yabancı kuruluşların temsilcileri ile işbirliği tesis eder ve bu kapsamda ortaklaşa gerçekleştirilen faaliyetlerin programlaması ve organizasyonunu yapar,

– Brüksel’de yerleşik düşünce kuruluşlarının ülkemizle doğrudan/dolaylı ilgili olabilecek faaliyetleri ile AB politika alanları ile ilgili etkinlikleri izler ve Bakanlığa ayrıntılı bilgi verir,

– Gerek yerli gerek yabancı basın temsilcileri ile temasları sağlar.

Avrupa Birliği Başkanlığı faaliyetlerinde harcama belgeleri, stratejik planlama, muhasebe, iç kontrol, iç denetim, taşınmaz ve taşınır mal yönetimi vb. alanlarda 5018 sayılı Kanuna ilişkin yönetmelikler uygulanmaktadır. Bunun dışındaki sınav, hizmet içi eğitim, disiplin, uzmanlık, görevde yükselme vb. konularda yönetmelikleri bulunmaktadır. Ancak bu ikinci gruptaki yönetmeliklerde kurumun Başkanlık olarak düzenlenmesi sonucu yapılması gereken güncellemeler henüz tamamlanmamıştır.

Kurum yönetiminin sorumluluğu altında olan 5018 sayılı KMYK Kanununun belirlediği İç kontrol sistemi mevzuatta öngörüldüğü üzere kurulmuştur. İç kontrol ve ön mali kontrol uygulanmaktadır. Kurumda 8 Mali Hizmetler Uzmanı çalışmaktadır.

Avrupa Birliği Başkanlığı'nda iç denetim birimi bulunmaktadır. Birimin Kamu İç Denetim Rehberine uygun olarak düzenlenmiş ve Ocak 2019 tarihinde güncellenerek yayınlanmış olan İç Denetim Yönergesi bulunmaktadır.

Başkanlık bünyesinde MERKEZ veri merkezi ve TURKSAT veri merkezi olarak 2 adet veri merkezi bulunmaktadır. Brüksel Temsilciliğine kullanıcı bağlantıları IPsec tünel üzerinden sağlanmaktadır. Diğer temas noktaları olan İstanbul, İzmir ve Antalya'da bulunan kullanıcıların bağlantıları ise SSL-VPN üzerinden sağlanmaktadır.

İhale ve doğrudan temin süreçlerinde EKAP, maaş süreçlerinde KBS, taşınır süreçlerinde KBS, elektronik belge yönetim sistemi kapsamında BELGE-NET(Türksat), satınalma ve tahakkuk süreçlerinde ise MYS sistemleri kullanılmaktadır. ISO27001(Bilgi Güvenliği Yönetim Sistemi) için gerekli çalışmalar yapılmış olup ilgili sertifika alınmıştır.

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Birliği Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

1.2 Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Avrupa Birliği Başkanlığı, merkez ve yurt dışı teşkilatından oluşur. Merkezin yanı sıra İstanbul, Antalya ve İzmir'de temas noktaları bulunmaktadır. Yurt dışı teşkilatı ise Brüksel'de bulunan daimi temsilciliktir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli I sayılı cetvelde yer alan Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri içerisinde yer almaktadır. Avrupa Birliği Başkanı, Başkanlığın üst yöneticisi olup, Dışişleri Bakanı tarafından görevlendirilen Bakan Yardımcısıncı yürütülür.

Başkanlığın misyonu "*Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda politika ve stratejiler geliştirmek, katılım sürecini yönlendirmek, reformlara öncülük etmek ve böylece ülkemizin siyasi, sosyal ve ekonomik gelişimini en ileri seviyeye taşımak amacıyla yürütülen çalışmaların ilgili tüm taraflarla işbirliği içerisinde programlanmasını, uygulanmasını ve izlenmesini etkin bir şekilde koordine etmek.*

Vizyonu ise "*Türkiye'yi Avrupa Birliği üyeliğine taşıyan, katılım sonrasında AB üyeliğinden en üst düzeyde fayda sağlanması için gerekli politika ve stratejileri geliştiren, reformlara öncülük eden ve koordinasyonu sağlayarak Avrupa Birliği politikalarını*

şekillendiren temel kurum olmak” şeklinde belirlenmiştir.

Avrupa Birliği Başkanlığı'nda 2019 yılı itibariyle toplam sürekli işçi dâhil 652 kadro bulunmaktadır. Dolu kadrolardaki personelin 417'ü merkez teşkilatında, 10'u Yurt dışı teşkilatında hizmet vermektedir. Ayrıca, Başkanlığın kadrolu personeli dışında, personel ihtiyacı göz önünde bulundurularak kadroları diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olan 15 geçici görevli personel istihdam edilmiştir.

Kurumda çalışan personel sayısı, statüleri (2019 sonu itibariyle)

Tablo 1: ABB 2019 Personel Durumu

	Dolu Kadro	Boş Kadro	TOPLAM
Genel İdari Hizmetler Sınıfı	271	211	482
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	0	1	1
Yardımcı Hizmetler Sınıfı	4	0	4
Teknik Hizmetler Sınıfı	26	18	44
4-B Sözleşmeli Personel	0	5	5
Sürekli İşçi	116	0	116
TOPLAM	417	235	652

1.3 Mali Yapı

Avrupa Birliği Başkanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı cetvelde yer alan Genel Bütçe kapsamındaki kamu idareleri içerisinde yer almaktadır. Faaliyetlerini Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu ile verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir.

2019 yılı bütçesiyle Avrupa Birliği Başkanlığına 560.728.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yılsonu gerçekleşen ödenek 972.728.000 TL ve harcama toplamı ise 958.812.031 TL'dir.

Interreg Bulgaristan-Türkiye IPA Sınır Ötesi İşbirliği Programı kapsamında sağlanan teknik yardım bütçesi kullanılarak 2019 yılı içerisinde yapılan yolluk, konaklama ve seyahat harcamaları ve etkinliklerin düzenlenmesi veya katılım sağlanmasına ilişkin harcamaların toplamı 572.827,72 TL olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca Performans Hedefi (5) “Sivil Toplum Alt Sektörü ve Temel Haklar Alt Alanı için programlama ve izleme süreci yürütülecek ve Avrupa Birliği Başkanlığının yararlanıcısı olduğu proje ve programlar uygulanacaktır.” kapsamında 126.765.554 TL Yurt dışı kaynak kullanılmıştır.

Bütçe Gerçekleşmeleri

2019 yılında Kuruma 31 Aralık 2018 tarihli ve 30642 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 7156 sayılı 2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile 560.728.000 TL ödenek tahsis edilmiş, yıl içerisinde yapılan aktarma ve eklemeler sonucunda toplam ödenek 979.283.067 TL olmuştur. Ödeneğin % 98’i olan 958.812.031 TL kullanılmıştır.

Tablo 2 :ABB 2019 Bütçe Ödeneği ve Gider Gerçekleşmeleri

Eko. Kod	Adı	Yılı İçinde Alınan (TL)	Tenkis (TL)	Kalan(TL)	Harcama(TL)	Gerçekleşme oranı (%)
1	Personel Giderleri *	41.391.000	2.395.422	38.995.578	38.999.168	94%
2	SGK Devlet Primi Giderleri	5.327.000	284.531	5.042.469	5.042.470	94%
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.835.000	10.089.337	11.745.663	11.745.663	53%
5	Cari Transferler	903.138.067	7.078.239	896.059.828	896.059.828	99%
6	Sermaye Giderleri	2.582.000	93.335	2.488.665	2.488.665	96%
7	Sermaye Transferleri	5.010.000	533.763	4.476.237	4.476.237	89%
TOPLAM		979.283.067	20.474.627	958.808.440	958.812.031	98%

*2019 yıl sonu bütçe işlemleri kapsamında 3.590,04 TL eksi bakiye veren ‘1.4-Geçici Personel’ ekonomik kodlu tertibe her ne kadar kurum/harcama birimi düzeyinde ödenek fazlası bulunsa da 2 No’lu 2019 Yılı Bütçe Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’ gereğince ödenek aktarımı yapılamamıştır. Bahse konu bu husus yılsonu işlemlerinden önce Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına resmi yazı ile de bildirilmiştir.

Kurumun gelir getirici faaliyeti olmadığından bütçe gelir tahmini bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Bütçe Gelirleri “Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması” tablosu ile aşağıda sunulmuştur.

Tablo 3: ABB 2019 Gelir Gerçekleşmeleri

Ekonomik Kodlar			BÜTÇE GELİRİNİN TÜRÜ	Cari Yıl (TL)
800			BÜTÇE GELİRLERİ HESABI	7.598.814,06
800	01		Vergi Gelirleri	5.739.179,86
800	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	4.987.735,56
800	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	346.447,35
800	01	05	Damga Vergisi	404.996,95
800	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.392,00
800	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	5.392,00

800	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.282.990,00
800	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.282.990,00
800	05		Diğer Gelirler	571.252,20
800	05	01	Faiz Gelirleri	4.504,44
800	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	335,37
800	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	566.412,39
810			BÜTÇE GELİRLERİNDEN RET VE İADELER HESABI	1.093.699,25
810	01		Vergi Gelirlerinden Ret ve İadeler	1.082.210,72
810	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	1.082.210,72
810	05		Diğer Gelirlerden Ret ve İadeler	11.488,53
810	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	11.488,53
			NET BÜTÇE GELİRLERİ TOPLAMI	6.505.114,81

Avrupa Birliği Başkanlığı'nın 2019 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosuna göre net gelirler toplamı 23.571.380,24 TL; giderler toplamı ise 969.832.282,52 TL'dir. 2019 yılı Faaliyet sonucu -946.260.902,28 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4 Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Başkanlığın mali işlemleri 5018 sayılı Kanun ile belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre yapılmaktadır. Bu düzenlemelere göre; muhasebe sistemi tahakkuk esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık veyükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mâli işlemlerini kapsar. Başkanlığın 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 yürütölüp sonuçlandırılmıştır.

- Geçici ve Kesin Mizan
- Bilanço
- Birleştirilmiş Veriler Defteri
- Banka Mevcudu Tespi Tutanağı
- Teminat Mektupları Sayım Tutanağı
- İdare Taşınır Mal Yönetimi Ayrıntılı Hesap Cetveli ile İdare Taşınır Mal Yönetimi Hesabı İcmal Cetveli

-
- Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu
 - Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
 - Faaliyet Sonuçları Tablosu

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

2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

Denetimler, kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence

elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yürütülmüştür.

Kamu idaresinin mali 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.

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

5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5018 sayılı KMYK Kanununun belirlediği İç kontrol sistemi mevzuatta öngörüldüğü üzere kurulmuştur Bu çerçevede; iç kontrol sisteminin kurulması amacıyla günümüze kadar 4 adet Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur. Yürürlükte olan “2019-2020 Yılı Avrupa Birliği Başkanlığı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı” 4’üncü Eylem Planımız olup, 04.10.2019 tarihli Üst Yönetici Onayı ile yürürlüğe girmiştir. Bahse konu Eylem Planında 2019 yılı içerisinde gerçekleştirmek üzere 4 eylem öngörülmüştür. Söz konusu eylemler gerçekleştirilmiş ve Ocak 2020’de İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna, Üst Yönetime ve Hazine ve Maliye Bakanlığı’na raporlanmıştır.

Kurumun bütün birimlerine ait iş akış şemaları, görev tanımları ile birim yönergeleri oluşturulmuş ve Üst yönetici tarafından onaylanmıştır. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte teşkilat yapısının değişmesi nedeniyle yeni hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planında öngörülen güncelleme çalışmalarına ilişkin eylemler planlandığı gibi sürmektedir.

İç Kontrol Sisteminin mevcut durumuna ilişkin analiz çalışmaları kapsamında kurum personeline İç Kontrol Değerlendirme Anketi yapılmış; elde edilen sonuçlar analiz edilerek İç Kontrol Değerlendirme Raporu taslağı hazırlanmış ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme

Kurulunun bilgisine sunulmuştur. Kurulun görüşleri alındıktan sonra İç Kontrol Değerlendirme Raporu Üst Yönetici tarafından onaylanarak yayımlanmıştır.

Yürürlükteki İç Kontrol Sistemi Yönergesi kurumsal yapıda meydana gelen değişiklik nedeniyle 2019-2020 Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planına da uygun olarak güncellenmiş ve 19.12.2019 tarihli Olur ile yürürlüğe girmiştir. Ayrıca; söz konusu yönerge ile aynı Eylem Planında öngörülen eylemlerin sonuçları altı aylık dönemlerde İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna, Üst Yönetime sunulması ve Hazine ve Maliye Bakanlığına gönderilmesi düzenlenmektedir.

Kurumda 8 Mali Hizmetler Uzmanı çalışmaktadır.

Avrupa Birliği Başkanlığı Harcama Birimleri ve Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca yürütülecek ön mali kontrol faaliyetlerine ilişkin ilke, iş, işlem ve süreçleri belirlemek üzere; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ön mali kontrol ile ilgili ikincil mevzuat ve Başkanlık iç kontrol faaliyetleri kapsamında hazırlanan ve 21.06.2017 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi, 19.12.2019 tarihli Üst Yönetici Onayı ile güncellenmiştir. Bahse konu yönerge kapsamında yürütülen ön mali kontrol faaliyetleri ile eksik ve hatalı düzenlenen evraklar düzeltilmek üzere ilgili olduğu birime iade edilmekte, herhangi bir eksikliği ve hatası bulunmayan evraklar ise ‘Uygundur’ şerhi düşülerek ilgili birime gönderilmektedir.

Avrupa Birliği Başkanlığında iç denetim birimi bulunmaktadır. Birimin Kamu İç Denetim Rehberine uygun olarak düzenlenmiş ve Ocak 2019 tarihinde güncellenerek yayınlanmış olan İç Denetim Yönergesi bulunmaktadır.

İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından, idarenin önemli riskleri, kontrol ve yönetim sorunları ile ilgili olarak üst yöneticiye düzenli olarak raporlama yapılmaktadır. İç Denetim Birimi Başkanlığı, fonksiyonel olarak üst yöneticiye (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı Başkanı (Bakan Yardımcısı)) bağlıdır ve raporlamayı üst yöneticiye yapmaktadır. İç Denetim Birimi Başkanlığı, güvence ve danışmalık hizmeti vermekte olup, bu görevini kamu iç denetim standartları çerçevesinde yerine getirmektedir.

Avrupa Birliği Başkanlığında 5 iç denetçi kadrosu bulunmakta olup, 4 iç denetçi ataması yapılmıştır. İç denetçilere asli görevleri dışında görev verilmemiştir.

Her sene İç Denetim Birimi Başkanlığının faaliyetlerine ilişkin faaliyet raporu düzenlenmekte ve üst yöneticiye raporlanmaktadır. İlave olarak, Üst Yöneticiye dönemsel raporlamalar belirli aralıklarla şifai olarak yapılmaktadır.

2019 yılı için İç Denetim Programı, Üst Yönetici tarafından onaylanmıştır.

2015 yılında; İdari Hizmetler Başkanlığı, Bilişim Teknolojileri Daire Başkanlığında

“Son Beş Yıllık İş ve İşlemlerin Uygunluk ve Mali Denetimi” konulu bir adet denetim gerçekleştirilmiştir.

2016 yılında; “Personel Ödemelerinin Uygunluk ve Mali Denetimi” konulu bir adet denetim gerçekleştirilmiştir.

2017 yılında 3 adet güvence (denetim) faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Sırasıyla aşağıdaki gibidir:

- İç Kontrol Faaliyetleri Uygunluk Denetimi
- Satın Alma İşlemleri Uygunluk Denetimi
- Çeviri Faaliyetleri Uygunluk ve Sistem Denetimleri

2018 yılı içinde bir adet güvence, 2 adet danışmanlık faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Sırasıyla aşağıdaki gibidir:

- Çok Yıllı Endikatif Programlama Dokümanının Hazırlanması/Gözden Geçirilmesi Sürecinin Sistem Denetimi

- Sayıştay Denetim Raporunda Yer Alan Bulguların İncelenmesi
- Sayıştay Denetimleri Kapsamında Yürütülen Faaliyetlerin Etkinliğinin Artırılması.

2019 Yılında 4 adet güvence (denetim) faaliyeti 3 adet danışmanlık faaliyeti yürütülmüştür. Sırasıyla aşağıdaki gibidir:

- Aksiyon Dokümanlarının ve Proje Fişlerinin Hazırlanması Süreci Sistem ve Uygunluk Denetimi

- Programlama Süreci Sistem ve Uygunluk Denetimi
- İş Sağlığı ve Güvenliği İşlemleri Sistem ve Uygunluk Denetimi
- Hizmet İçi Eğitim İşlemleri Sistem ve Uygunluk Denetimi
- Personel Memnuniyetinin Arttırılması Açısından İnsan Kaynakları

Uygulamalarının Değerlendirilmesi” konulu danışmanlık raporu

- Personel Memnuniyetinin Arttırılması Açısından Personele Sunulan Sosyal Olanaklar ile Çalışma Koşullarının Değerlendirilmesi” konulu danışmanlık raporu

- Mali İşbirliği ve Proje Uygulama Genel Müdürlüğü (NIPAC Office)’ne sunulan “Kurumsal Risk Yönetimi” konulu danışmanlık faaliyeti

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Başkanlığı’nın 2019 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve ekte yer alan, geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Yurtiçi ve Yurtdışı Geçici Görev Yolluğu Kapsamında Yolluk Ödeneğinden Ödenen Uçak Biletlerinin Kurum Tarafından Herhangi Bir İhale Usulü Kullanılmadan Hizmet Alımı Şeklinde Bir Firmadan Alınması

Geçici görev yolluğu kapsamında,yolluk ödeneğinden ödenen uçak biletlerinin kurum tarafından herhangi bir ihale usulü kullanılmadan hizmet alımı şeklinde tek bir firmadan alındığı, ödemenin doğrudan firmaya yapıldığı; uçak biletlerinin kendileri uçak bileti alanlar hariç kişiler tarafından beyan edilmediği ve mali e-biletlerin harcama evrakına eklenmediği görülmüştür.

Ödeme doğrudan seçilmiş tek bir seyahat firmasına kurum adına kesilen firma faturaları üzerinden yapılmaktadır. Harcama evrakına bir de geçici görev onayı eklenmektedir. Söz konusu firmayla herhangi bir ihale usulü kullanılarak yapılmış bir sözleşme, protokol vb. bulunmamaktadır. Firmaya ödemeler 630/830-03.03.01.01 ve 03.03.03.01 yolluklar kaleminden yapılmaktadır. Kişilerin yolluk bildirimlerinde uçak bileti beyanı bulunmamaktadır. Ancak çok az sayıda kişinin biletlerini kendileri alarak yolluk beyanına eklediği tespit edilmiştir.

Ödemelerde firma uçak biletlerinin yolcu nüshasını çıktısını ekleyip kendisi fatura kesmektedir. Eklenen biletlerde alım firmadan yapıldığı için ek olarak "endorsement" adı altında bir tutar bulunmakta olup fiyat vergiler dâhil bilet fiyatından yüksek olmaktadır. Bu doğrudan kişinin bilet alması durumunda (bir firmadan bile alınsa ki hesapta çıkan başka bir firmaya ait münferit faturada yok) görülmüyor. Firmadan alınan bilgiye göre "endorsement" tutarına Türkiye çıkış havalimanı vergileri, varış ülke havalimanı vergileri, sigorta ve biletleme ücreti dâhildir. Firma ayrıca bir komisyon almadığını beyan etmektedir. Herhangi bir indirim de uygulamamaktadır.

Kurum çalışmalarını 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yanı sıra, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre yürütmektedir.

6245 sayılı Harcırah kanununun 4'üncü maddesine göre harcırah kanunda belirtilen hallerde çalışanlara ve ailelerine verilir. Başka bir deyişle ödeme hizmet alınan firmaya değil görevlendirilen kişiye yapılacaktır.

Aynı kanunun “Harcırahın Unsurları” başlıklı 1'inci bölümünün “Yol masrafı” başlıklı 27-29'uncu maddelerinde yurt içinde ve yurt dışında yolculuk yapılan taşıtın bilet ücretinin harcırahın unsuru olduğu belirlenmiştir. Ayrıca yurtdışında sürekli ve geçici görev yolculuklarında, ekspres ve yataklı vagon ücreti dahil olmak üzere, tren, vapur veya uçak bilet bedeli yol masrafı olarak ödeneceği, uçakla yapılacak yolculuklarda ise, (...) Yasama Organı Başkanı, Yasama Organını temsil etmekle görevlendirilen Yasama Organı Üyeleri, Cumhurbaşkanlığı yardımcılar, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü, Sahil Güvenlik Komutanı, Orgeneral ve Oramiraller, Yargıtay, Danıştay Başkanları ile Cumhuriyet Başsavcısı, Danıştay Başsavcısı, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Diyanet İşleri Başkanları ile bunların resmi çağrıya uyarak yolculuğa katılan eşlerine, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, (...) Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri, Yükseköğretim Kurulu Başkanı ve merkezde sürekli görevde bulunanlar dışındaki büyükelçilere Birinci, bunların dışındakilere turist sınıfı üzerinden yol gideri ödeneceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ilgili mevzuatları çerçevesinde yapacakları harcamalarında ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeleri ve bunlardan şekil ve türleri belirleyen Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği'nin 24 ve 25'inci maddesinde geçici görev yolluklarının ödenmesinde “Yurt içi / Yurt dışı Geçici Görev Yolluğu Bildirimi” eklenmesi gerektiği ifade edilmiştir. “Yolluklara ilişkin diğer hükümler” başlıklı 27'nci maddesinin (b) fıkrasında uçakla yapılan seyahatlerde yolcu biletinin ödeme belgesine bağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği Başkanlığının geçici görevlerde uçak biletleri bir firmadan alınarak ödemenin toplu olarak firmaya yapılması uygulamasının yukarıda belirtilen mevzuata uygun olmadığı düşünülmektedir. Geçici görev yolluklarında ödeme kişi bileti bir firmadan alsa bile bizzat görevli kişiye yapılmalıdır. Kişinin düzenleyeceği ve imzalayacağı “Yurt içi / Yurt dışı Geçici Görev Yolluğu Bildirimi” kapsamında uçak biletlerinin bildirimine eklenmesi gerekmektedir.

Kurum uygulamasında uçak bilet ücretleri doğrudan firmaya ödenmektedir.Bu

uygulama yolluk kavramına uygun değildir.

Eğer bir hizmet alımı olarak değerlendirilse ödemenin yolluklar kaleminden yapılmaması gerekir. Ayrıca ihale, pazarlık veya fiyat araştırması yapılmadan, bir sözleşmeye bağlanmadan tek bir firmadan yapılacak bir hizmet alımı da kamu ihale mevzuatına uygun olmayacaktır.

Yukarıda açıklandığı üzere geçici görev yollukları kapsamında ABB tarafından herhangi bir ihale usulü kullanılmaksızın tek bir firmadan uçak bileti alınarak doğrudan ödeme yapılması uygulamasının hem mevzuata uygun olmadığı hem de alımlarda eşitlik ve rekabet sağlanmaması riskini taşıdığı düşünülmektedir.

BULGU 2: İç Kontrol Risklerini Belirlenmemesi, Risk Kayıt Formu, Risk Oylama Formu ve Konsolide Risk Raporunun Hazırlanmaması

Avrupa Birliği Başkanlığı 2019 yılı kurumsal risk yönetimi ve iç kontrol sisteminin değerlendirilmesi kapsamında; kurumun iç kontrol risklerini belirlemediği, Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki Risk Kayıt, Formu Risk Oylama Formu ve Konsolide Risk Raporu hazırlamadığı görülmüştür.

İç kontrol riskleri, idarenin tüm birim/faaliyet/iş süreçleri düzeyinde tanımlandığı için üst düzey riskleri içeren kurumsal risklerden farklıdır, gelecekte ortaya çıkabilecek bir olay veya faaliyetin kurumun birimlerinde, faaliyet/iş süreçlerinde bir belirsizliğe yol açtığını ifade eder. Bu doğrultuda mevcut eksiklik ve aksaklıklar, risk olarak ifade edilmemelidir.

Riskler tespit edildikten sonra Kamu İç Kontrol Rehberinin ekindeki "Risk Kayıt Formu" ve "Konsolide Risk Raporu" doldurularak kayıt altına alınmalıdır. Genel bir ilke olarak, stratejik düzeyde belirlenen riskler kurumsal riskler, iş süreci/faaliyet/birim düzeyinde belirlene riskler ise iç kontrol riskleridir. Risk tespitinin ardından, fayda maliyet analizi yapılarak uygun bir risk karşılama yöntemine karar verilmesi (kaçınma, etkisini azaltma, kontrol etme, paylaşma devretme, kabul etme) gerekmektedir.

2019 yılında iç kontrol risk yönetiminin gerektirdiği faaliyetler kapsamında 2019-2020 Yılı Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı kapsamında bu konuya ilişkin eylemler öngörülmüş olmakla birlikte planlama aşamasında kalmıştır.

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06520 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 48 00

e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

<http://www.sayistay.gov.tr>