



AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

2013 YILI SAYIŞTAY

DENETİM RAPORU

Ağustos 2014

İÇİNDEKİLER

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ.....	3
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	5
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	5
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	6
DENETİM GÖRÜŞÜ	7
TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	8

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

GYMY : Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği

IPA : Katılım Öncesi Yardım Aracı

RG : Resmi Gazete

SÖİ : Sınır Ötesi İşbirliği

THY : Türk Hava Yolları

KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Avrupa Birliği Bakanlığı 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2013 Yılı Bütçesiyle Avrupa Birliği Bakanlığı'na 217.973.650,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0049' una tekabül etmektedir.

Bakanlıkça, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2013 yılında sağlanan fonlarından (158.340,22 EURO karşılığı) 639.927,99 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2013 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	2013 YILI ÖDENEĞİ (TL)	GERÇEKLEŞME TOPLAMI (TL)
01-Personel Giderleri	17.968.000,00	17.123.025,87
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.802.000,00	1.705.910,96
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.758.000,00	21.463.690,72
04-Faiz Giderleri	-	-
05-Cari Transferler	164.973.650,00	165.748.601,00
06-Sermaye Giderleri	4.500.000,00	1.020.334,54
07-Sermaye Transferleri	3.972.000,00	222.366,02
08-Borç Verme	-	-
09-Yedek Ödenekler	-	-
TOPLAM	217.973.650,00	207.283.929,11

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanununun 49 uncu maddesinin ilk iki fıkrasında;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bakanlığın muhasebe hizmetleri merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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.

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.

DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

Denetimler, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla; kamu idaresinin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek ve mali rapor ve tablolarının kamu idaresinin tüm faaliyet ve işlemlerinin sonucunu doğru ve güvenilir olarak yansıttığına ilişkin makul güvence elde etmek ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla tasarlanmıştır.

Avrupa Birliği Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanununun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetimin bu mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştay'a gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

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

Denetim çalışmalarında ayrıca; Bakanlığın merkez muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimindeki cetvel ve belgeler ile bu birimdeki yevmiye kayıtları ve

bunlara esas belgeler; harcama birimlerinde gerçekleşen mali iş, işlem ve kararlara ait belgeler tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 8 Aralık 2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2013 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1:

IPA kapsamında ödenen katkı paylarından taraflarına iade edilmesi gereken tutarların takibi için gerekli izleme hesaplarının bulunmaması

IPA kapsamında katkı payı ödenen programların kapanmasıyla birlikte program bütçelerinin gerçekleşme durumlarına göre Avrupa Birliği Komisyonu'na iade edilmesi ve bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların takibinin yapılabilmesi için gerekli izleme hesaplarının bulunmadığı görülmüştür.

IPA kapsamında gerçekleştirilen programlara ilişkin harcamalar, AB Komisyonu ve Türkiye tarafından ortak olarak finanse edilen Program bütçeleri üzerinden yürütülmektedir. Program bütçelerinin ne kadarının AB katkısı, ne kadarının ulusal katkıdan oluşacağı finansman anlaşmalarında belirlenmiştir. Programların tamamlanmasıyla birlikte bütçelerinin gerçekleşme durumlarına göre AB Komisyonu ve Türkiye tarafından aktarılmış olup da harcanmayan katkı payı tutarlarının taraflarına iade edilmesi gerekmektedir.

IPA Uygulama Tüzüğü'ne göre, yararlanıcı ülkeler yeterli ve güvenilir olmak kaydıyla kendi muhasebe sistemlerini uygulamakta serbest bırakılmışlardır. Ancak yararlanıcı ülkelerde, denetim izi için gerekli olan izlenebilir bir muhasebe ve mali raporlama sistemi kurmakla sorumludurlar. Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği' nin 1 nci maddesinde de Yönetmeliğin amacının, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve kayıt düzeninde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesine, faaliyetlerin gerçek mahiyetlerine uygun olarak sağlıklı ve güvenilir bir biçimde muhasebeleştirilmesine; mali tabloların, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ihtiyaçlarını karşılayacak, karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde hazırlanmasına ilişkin esas, usul, ilke ve standartların belirlenmesi olduğu belirtilmiştir. IPA kapsamında katkı payı ödenen programların kapanmasıyla birlikte program bütçelerinin gerçekleşme durumlarına göre iade edilmesi ve bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların takibinin yapılabilmesi, saydamlık, hesap verilebilirlik, işlemlerin kayıt dışında kalmasının önlenmesi ve karar, kontrol ve hesap verme sorumluluğuna sahip kişilerin bilgi ihtiyaçlarının karşılanması açısından önemlidir. Ancak ulusal katkı payları ile ilgili tek kayıt, yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun'larının ilgili maddeleri gereği, ulusal katkı paylarının ulusal fona transfer tertibinden gönderilmesi ile ilgilidir. Söz konusu transfer kaydının dışında, katkı payı ödenen programların kapanmasıyla birlikte program bütçelerinin gerçekleşme durumlarına göre Avrupa Birliği Komisyonuna iade edilmesi ve bütçeye gelir kaydedilmesi gereken tutarların takibini gerçekleştirecek izleme hesapları bulunmamaktadır.

Kamu idaresi göndermiş olduğu cevabında bulgumuz ile mutabık olup, bahse konu izleme hesaplarının oluşturulması talebinin Maliye Bakanlığı'na iletildiğini ifade etmekte ise de raporlama tarihi itibarıyla herhangi bir gelişmenin kaydedilmediği görülmektedir.

Netice olarak ilgili hesapların oluşturulması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir

BULGU 2:

AB Programına ilişkin Bakanlık tarafından karşılanan zorunlu aktarımın alacak hesaplarında takip edilmemesi

IPA'nın 2 nci bileşeni kapsamında Türkiye-Bulgaristan SÖİ Programına ait Teknik Yardım bütçesinin kullanılması sırasında oluşan finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla Bakanlık bütçesinden yapılan zorunlu ödemenin takibinde, niteliğine uygun alacak hesaplarının kullanılmadığı görülmüştür.

AB'nin Türkiye ile sınır teşkil eden bölgesi olan Bulgaristan ile Türkiye arasında ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesini ve sınır bölgelerindeki işbirliğini güçlendirerek iyi komşuluk ilişkilerini desteklemeyi amaçlayan söz konusu Program kapsamında Türkiye ve Bulgaristan hükümetleri, 11.10.2010 tarihinde Mutabakat Zaptını imzalamışlardır. Programın yürütülmesinde Yönetim Makamı Bulgaristan'dır ve Türkiye adına Avrupa Birliği Bakanlığı ise Ulusal Otorite görevini üstlenmiştir. Programa göre uygulanacak AB Projeleri, Avrupa Komisyonu ile Türkiye ve Bulgaristan tarafından ortak olarak finanse edilen Program Bütçesi üzerinden yürütülmektedir. Program bütçesinin % 85'i AB katkısı, % 15'i ulusal katkıdan oluşmaktadır. Ulusal katkı, Türkiye ve Bulgaristan arasında eşit şekilde bölüştürülmüş olup, % 7,5 oranındaki Türkiye ulusal katkısı AB Bakanlığı bütçesinden ödenmektedir.

Program Bütçesinin % 20'si ilk başta avans olarak ödenmekte olup, sonraki ödemeler harcamalar gerçekleştikçe ilk seviye kontrol uzmanlarının (FLC) doğrulama raporuna istinaden Yönetim Makamı olan Bulgaristan tarafından AB Bakanlığı'nın, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'ndaki "Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı Teknik Yardım Bütçe Hesabı" na aktarılmaktadır. Aktarılan tutarların ilgili hesaptan harcanması ise AB Bakanlığı bünyesindeki Saymanlık aracılığıyla yapılmaktadır.

18.04.2013 tarih ve 28622 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan ve yürürlük tarihi de yayım tarihi olan 6456 sayılı Kanun'un 11 nci maddesiyle 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi'nin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" a Ulusal Fon'un kullanımı ile ilgili Ek 2 nci madde eklenmiştir. Söz konusu ek maddenin 3 üncü fıkrasında, Avrupa Birliği organlarıyla akdedilen anlaşmalar çerçevesinde uygulama birimleri tarafından sözleşmeye bağlanan projelere ilişkin zorunlu aktarımlar için ihtiyaç duyulan kaynağın Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanacağı belirtilmektedir.

Madde hükmünün yürürlük tarihinden önce, projelere ilişkin zorunlu aktarımlar için ihtiyaç duyulan kaynak bakanlıklar tarafından karşılanmakta iken, bu tarihten itibaren projelere ilişkin zorunlu aktarımlar için ihtiyaç duyulan kaynak Hazine Müsteşarlığı tarafından karşılanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye-Bulgaristan SÖİ Programının Teknik Yardım bütçesinin harcanması sırasında oluşan 30.000 Avro (68.556,00 TL)'luk zorunlu finansman ihtiyacı, 03.02.2012 tarih ve 4034 sayılı Ödeme Emri Belgesi ile 5.6.2.2 transfer kaleminden karşılanmıştır. Programın bitmesi ile birlikte Bakanlığın bütçesinden karşılanan söz konusu finansman tutarının Bakanlığın bütçesine gelir kaydedilmesini teminen, niteliğine uygun alacak hesaplarına alınıp takip edilmesi gerekirken böyle bir işlemin yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında: Türkiye-Bulgaristan SÖİ Programı'nın işleyişi gereği para akışındaki gecikmeler nedeniyle ödeme yapma zorunluluğunun oluşabildiği, söz konusu zorunlu harcamaların Kurum Saymanlığı kanalıyla alacak hesaplarında takip edileceği bildirilmiştir. Ayrıca, Türkiye-Bulgaristan SÖİ Programı'nın Hazine Müsteşarlığı tarafından 12.01.2014 tarih ve 28880 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan "Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamında Yürütülen Program ve Projelerin Finansman İhtiyaçlarının Karşılanması ile Ulusal Fonun Alacaklarının Takip ve Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" in kapsamında bulunmaması nedeniyle yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir.

Sonuç olarak: Türkiye-Bulgaristan SÖİ Programı'nın 4749 sayılı Kanun'un ek 2 nci maddesinin ve bu maddeye dayanılarak 12.01.2014 tarih ve 28880 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Yönetmelik'in kapsamı dışında bulunması nedeniyle, programın zorunlu aktarımları için ihtiyaç duyulan kaynağı karşılayacak yasal düzenleme bulunmamaktadır.

Bu itibarla, 4749 sayılı Kanun'un ek 2 nci maddesinin ve bu maddeye dayanılarak yayımlanan Yönetmelik'in kapsamı dışında bulunan tüm programların zorunlu aktarımları için ihtiyaç duyulan kaynağın karşılanmasını teminen yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

T.C. SAYIŞTAY BAŐKANLIđI
06100 Balgat / ANKARA
Tel: 0 312 295 30 00; Faks: 0 312 295 40 94
e-posta: sayistay@sayistay.gov.tr
<http://www.sayistay.gov.tr>