



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2015 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2016

İÇERİK

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2015 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2015 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	33

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2015 YILI
DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	3
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	4
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	12
8.	EKLER.....	27

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

IPA : Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı

ENPI : Avrupa Komşuluk ve Ortaklık Aracı

ABİS : Avrupa Birliği İletişim Stratejisi

PRAG : Avrupa Birliği Dış Yardım Sözleşme Usulleri Uygulama Klavuzu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Avrupa Birliği Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna ekli I sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2015 Yılı Bütçesiyle Avrupa Birliği Bakanlığına 291.238.000 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Merkezi Yönetim Bütçesinin % 0055' ine tekabül etmektedir. Yıl içerisindeki aktarmalar sonucu yılsonu ödeneği 465.638.000 TL'ye ulaşmıştır.

Bakanlığa, bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2015 yılında sağlanan fonlardan, Sınır Ötesi İşbirliği Programlarının Bakanlıkça yürütülmesi için Teknik Yardım Programı kapsamında 226.821,99 Avro kaynak aktarımı yapılmıştır. Bu kaynaklardan, 195.019,48 Avro karşılığı 588.430,53 TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2015 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

BÜTÇE GİDERİNİN TÜRÜ	2015 YILI ÖDENEĞİ (TL)	GERÇEKLEŞME TOPLAMI (TL)
01-Personel Giderleri	21.105.000	21.094.578
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.182.000	2.174.996
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	23.301.000	22.055.077
05-Cari Transferler	412.400.000	406.242.681
06-Sermaye Giderleri	4.000.000	378.778
07-Sermaye Transferleri	2.650.000	884.735
TOPLAMI	465.638.000	452.830.845

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Avrupa Birliği Bakanlığı 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'nci maddelerinde bu tabloların mahiyetleri ve nasıl düzenleneceği; 327'nci maddesinde de mali tabloların hangi dönemlerde hazırlanıp yayımlanacağı belirtilmiştir.

Bakanlığın muhasebe hizmetleri Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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 tasarlanmıştır. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara bu raporda değil yargılamaya esas raporda yer verilmektedir.

Avrupa Birliği Bakanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanun'un 49 ve 80' inci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, denetim, mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmektedir.

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.

Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'a 8/12/2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici madde ile kurumsal mali tabloların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere 2016 yılına kadar üç yıl ötelenmiş iken, Maliye Bakanlığınca kamu idarelerine ait mali tabloların düzenlenebilmesine esas olmak üzere Say2000i muhasebe otomasyon programı ve muhasebe yönetmeliklerinde

yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilk defa 2015 yılı sonu itibarıyla kamu idaresi mali tablolarının sunulabilmesi zemini hazırlanmış ve KBS üzerinden kamu idarelerine sunulmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda, Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesine göre hesap dönemi sonunda verilecek olan cetvel ve mali tablolardan daha önce sunulabilen bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır hesabı icmal cetveline ilave olarak;

- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu,

kurumsal bazda Sayıştaya gönderilmiştir.

6085 sayılı Kanun uyarınca kamu idaresi esasına göre denetim yapılabilmesi ve denetim görüşü verilebilmesi için, anılan Usul ve Esaslar'ın 5'inci maddesinde belirtilen yıl sonu kamu idaresi mali rapor ve tablolarının; kamu idaresince muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü birimlerden alınacak kayıtlarla ve gerektiğinde envanter işlemleri de yapılarak kamu idaresinin varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarının Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen standartlarda sunulması gerekmektedir.

Kamu idareleri, KBS üzerinden alınan verileri kendi kayıtları ile teyit ederek tasarrufu altındaki varlık ve yükümlülükleri ile mali yıla ilişkin faaliyet sonuçlarına ilişkin bilgileri, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nde belirlenen raporlama esaslarına uygun olarak hazırlaması gerekirken kamu idaresi bazında ilk defa mali tablo düzenlenmesi ve 2015 yılının geçiş süreci olması sebebiyle sadece KBS üzerinden alınan mali tabloları sunmuştur.

Denetim çalışmaları, bu çerçevede hazırlanan mali tablolara birlikte Avrupa Birliği Bakanlığının muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü muhasebe birimlerindeki cetvel, belgeler, yevmiye kayıtları, yevmiye kayıtlarına esas belgeler ve bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler esas alınarak bu belgelerin tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluğu açısından yürütülmüştür.

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, 31/12/2016 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.

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; Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesine yer verilmiş, Maliye Bakanlığınca gönderilen, taşınmazların tahsis işlemlerine ilişkin süreçlerin nasıl işleyeceğine dair Maliye Bakanlığınca yürütülen çalışmaların devam etmekte olduğu ve sonuçlandığında gerekli duyurunun yapılacağına ilişkin 31.12.2014 tarih ve 14955 sayılı yazı ve devamında tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ait belgelerin, kullanan kamu idaresi tarafından muhasebe kayıtlarına alınmak üzere muhasebe birimine verileceğine ilişkin 27.04.2015 tarih ve 4167 sayılı yazıya atıfta bulunulmuştur. Konu ile ilgili olarak Defterdarlık Milli Emlak Birimi ile yapılan görüşmelerde, hazinenin mülkiyetinde bulunan taşınmazların toplu olarak emlak değeri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmak üzere Ankara Defterdarlığı Muhasebe Müdürlüğüne bildirildiği, ancak her kamu idaresinin mali tablolarında görülebilmesine yönelik çalışmaların devam ettiği bilgisinin verildiği belirtilmiştir. Bakanlıkça gerekli takip ve işlemlerin yapılarak, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazlarının Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinde belirtilen süreye kadar kayıt ve muhasebeleştirme sürecinin tamamlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresinin cevabından, süre ile ilgili olarak, Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesinde yer alan 31.12.2016 tarihinin dikkate alındığı görülmektedir. Ancak maddede, 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 31/12/2016 tarihine kadar tamamlanması gerektiği ifade edilmektedir. Burada taşınmaz kayıtlarına ilişkin olarak üç aşamalı bir süreç söz konusudur. Buna göre taşınmazların emlak değeri üzerinden muhasebe kayıtlarına alınmasına ilişkin süreç 1/10/2014'te tamamlanmalıdır. Zira, Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesine göre, 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, 31/12/2016 tarihi itibarıyla de gerçek değer üzerinden kayıtların düzeltilmesi gerekmektedir.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünün Taşınmaz Tahsis İşlemlerine ilişkin 27/04/2015 tarihli yazısında, tahsisli olarak kullanılan taşınmazlara ait belgelerin kullanan kamu idaresi tarafından muhasebe kayıtlarına alınmak üzere muhasebe birimine verileceği ifade edilmiş ve tahsis işlemlerinin nasıl muhasebeleştirildiği açıklanmıştır. Muhasebe kayıtları taşınmazı tahsisli olarak kullanan idarenin muhasebe birimlerince yapılacaktır.

Bakanlığa tahsisli hizmet binasının, yukarıda adı geçen mevzuat hükümleri çerçevesinde fiili envanterinin yapılarak, muhasebe kayıtlarına alınması gerekliliği devam etmektedir.

BULGU 2: Faaliyet Sonuçları Tablosunda "Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar" Gelir Kaleminde, Bakanlık Bütçesinden Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Teknik Yardım Programına Aktarılan Tutarların da Yer Alması

Avrupa Birliği Bakanlığı 2015 yılı Faaliyet Sonuçları Tablosunun incelenmesi sonucunda, 600.04.01 Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar hesabında yer alan 1.048.219,31 TL'nin içerisinde, yurtdışından alınan bağış ve yardım olarak değerlendirilemeyecek olan ve Bakanlık bütçesinden gerçekleştirilen 80.000 Avro karşılığı 259.246 TL'lik bir aktarımın da yer aldığı tespit edilmiştir.

Avrupa Birliği hibelerinin 2007-2013 IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı) ve 2014-2020 IPA II 2 nci bileşeni kapsamında halen devam eden ve kapanışı yapılmamış sınır ötesi işbirliği programlarından biri olan Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programına ait Teknik Yardım bütçesinin Bakanlık tarafından kullanılması sırasında, ödeme gerçekleşinceye kadar oluşan geçici finansman ihtiyacı için toplam 80.000 Avro, 30.000 Avro ve 50.000 Avro

olarak iki ayrı transferle, Bakanlık bütçesinden ilgili program hesaplarına aktarılmış ve bu aktarıma ilişkin muhasebe kayıtları 600.04.01 Yurtdışından Alınan Bağış ve Yardımlar hesabına alacak kaydedilmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin “Faaliyet sonuçları tablosu ilkeleri” başlıklı 6 ncı maddesinde kamu idarelerinin faaliyetlerine ilişkin gelir ve gider işlemlerinin, tahakkuk esasına dayalı olarak gelir ve gider hesaplarında izleneceği; gelir ve gider hesaplarının, bütçe ile ilgili olsun veya olmasın, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereği tahakkuk eden her türlü gelir ve giderin kaydına mahsus olduğu; gerçekleşmemiş gelir veya giderlerin gerçekleşmiş gibi gösterilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar olarak yansıyan ancak gerçekte Bakanlık tarafından kendi bütçesinden geçici finansman ihtiyacı için ilgili hesaplara aktarılan bu tutarın, bu nevi bir gelir olarak değerlendirilemeyeceği, dolayısıyla yapılan bu muhasebe kaydında yer alan tutarın Faaliyet Sonuçları Tablosunda gelire ilişkin hatalı bilgi üretilmesine neden olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı(IPA) Çerçeve Anlaşması kapsamında Bakanlıkça yürütülen teknik yardım bütçesinin muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde bir düzenleme yer almadığı, ancak, 27 Kasım 2007 tarihli ve 26713 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” hükümleri esas alınarak, söz konusu teknik yardım bütçesinin muhasebe kayıtlarının, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne Say2000i Sistemi üzerinden AB Hibe Modülü kullanılarak tutulduğu;

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin 8.maddesinin 3(a) bendinde;

“a) Proje karşılığı olarak temin edilen dövizler ilgili kamu idaresi muhasebe birimlerince bankada açtırılacak döviz hesabına aktarıldığında; aktarma tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 104-Proje Özel Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.”

hükmünün yer aldığı;

Bakanlık bütçesinden teknik yardım bütçesine aktarılan tutarlarda, ilgili proje bütçesi için bir nevi gelir olarak değerlendirildiğinden 600-04.1 –Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar gelir kodunun kullanıldığı;

Yapılan işlemin, Bakanlık Bütçesinin Faaliyet Sonuçları Tablosunu etkilememesi için, yerine ikame edilecek hesap ve ayrıntı kodunun, Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak düzenleme ile giderilebileceğinin düşünüldüğü; bu nedenle Maliye Bakanlığı ile yazışma yapılarak gerekli düzenlemelerin yapılmasının talep edildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulguda da konu edildiği üzere, Bakanlık bütçesinden Bulgaristan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programına ait Teknik Yardım Bütçesine 80.000 Avro karşılığı 259.246 TL'lik aktarıma ilişkin muhasebe kayıtları 600.04.01 Yurtdışından Alınan Bağış ve Yardımlar hesabına alacak kaydedilmek suretiyle gerçekleştirilmiştir.

Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmeliğin “*Proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi*” başlıklı 8 inci maddesinde:

“(1) *Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan temin edilen proje karşılığı hibelerin muhasebeleştirilmesi, ilgili kamu idaresinin muhasebe hizmetlerini yürüten muhasebe birimleri aracılığı ile yapılır.*

...

(3) *Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumların kaynaklarından temin edilen proje karşılığı hibeler, aşağıda açıklanan esaslar dahilinde muhasebeleştirilir:*

a) *Proje karşılığı olarak temin edilen dövizler ilgili kamu idaresi muhasebe birimlerince bankada açtırılacak döviz hesabına aktarıldığında; aktarma tarihindeki Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası döviz satış kuru üzerinden 104-Proje Özel Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak kaydedilir.*

...

c) *Yapılan muhasebeleştirme işleminde kur farkı olması durumunda; olumlu fark tutarı, 104-Proje Özel Hesabına borç, 600-Gelirler Hesabına alacak; olumsuz fark tutarı ise 630-Giderler Hesabına borç, 104-Proje Özel Hesabına alacak kaydedilir.” hükmü yer almaktadır.*

Söz konusu Yönetmelik, yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere, Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar veya uluslararası konsorsiyumlardan temin edilen proje karşılığı

hibelerin muhasebeleştirilmesi için düzenlenmiş bir yönetmelik olup, Bakanlık içerisinde gerçekleşen bir para aktarımını düzenlememektedir. Bu nedenle kıyasen uygulanmasının uygun olmadığı değerlendirilmektedir. Yönetmelikte, 600 Gelirler hesabının proje karşılığı döviz temin edildiğinde ve olumlu kur farkı oluştuğunda kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

Faaliyet Sonuçları Tablosuna Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar olarak yansıyan ancak gerçekte Bakanlık tarafından kendi bütçesinden geçici finansman ihtiyacı için ilgili hesaplara aktarılan bu tutarın, bu nevi bir gelir olarak değerlendirilemeyeceği, dolayısıyla yapılan bu muhasebe kaydında yer alan tutarın Faaliyet Sonuçları Tablosunda gelire ilişkin hatalı bilgi üretilmesine neden olduğu açıktır. Bakanlık tarafından, Maliye Bakanlığına yazı yazılmış olup, konu ile ilgili bir düzenlemeye ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Bakanlığı 2015 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının “Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan nedenlerden dolayı "252 Binalar" ve "600 Gelirler" hesap alanları hariç doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMEYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Eğitim Amacıyla Yurtdışına Gönderilen Sözleşmeli Personelin Maaş Hesaplamasına Üstün Gayret ve Çalışmaya Dayalı Bir Ödeme Olan Teşvik İkramesinin Dahil Edilmesi

Avrupa Birliği Bakanlığının 2015 yılı içerisinde yurtdışında eğitime gönderdiği personellerin 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.

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

Kamu idaresi cevabında; Yetiştirilmek amacıyla yurtdışına gönderilen devlet memurlarının aylıklarını düzenleyen ilgili yönetmelik hükümlerine ve 375 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 12'nci madde hükümlerine yer vermiştir. Yurtdışına gönderilen devlet memurlarına ödenen “her türlü ödemeler dahil yurtiçi aylığının kanuni kesintilerden sonra kalan net tutarının %60”ı kapsamına 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname düzenlemeleri uyarınca teşvik ikramiyesinin de dahil edileceği, zira maliye bakanlığının Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulamasını göstermek amacıyla çıkardığı 161 seri no’lu **Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde** teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru gibi görülüp hesaplamaya dahil edildiği bu nedenle teşvik ikramiyesi ödemesinin “fiili çalışmaya” dayalı olma özelliğini kaybettiğini bu nedenle yurtdışında eğitime gönderilen personele ödenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında yurtdışına eğitime giden personele teşvik ikramiyesi ödemesinin mevzuat hükümlerine uygun olduğunu, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulamasını göstermek amacıyla çıkarılan 161 seri no’lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin de uygulamayı desteklediğini ifade etmiş olmakla birlikte, teşvik ikramiyesi mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 13’üncü madde hükmünde sözleşmeli personelden üstün gayret ve çalışma sergileyenlere yılda iki defa olmak üzere bakan onayı ile ödenebileceği düzenlenmiştir. Bu haliyle teşvik ikramiyesi personelin fiili çalışmasına ve performansına dayalı, bakan onayı ile ödenen arizi nitelikte bir ödemedir. Dolayısıyla yurtdışında eğitime giden fiilen kurumda çalışma sergilemeyen bir personele ödenmemesi gerekmektedir.

Bununla birlikte, teşvik ikramiyesi 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*” hükmü uyarınca kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında değerlendirilemez. Bu ödeme, 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununda üstün gayret ve başarıya dayalı olarak bakan onayına bağlanmış fiili çalışmaya bağlı bir ödeme olarak düzenlenmiştir. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ilişkin olarak çıkartılan 161 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde 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, üstün gayret ve başarıya bağlı olarak bakan onayı ile bakanlıkta fiilen çalışma sergileyen personele ödenmesi yurtdışında eğitime gönderilen personele ise ödenmemesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Çıkarılan 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Uygulanmasına İlişkin Olarak Yapılan Maaş Hesaplamasına Teşvik İkramesinin 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

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; Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 12'nci madde hükmüne yer vermiştir. Avrupa Birliği Uzmanlarının söz konusu kanun hükmünde kararnamenin kapsamında yer aldığını, bu personelin maaşlarının birinci derece uzman kadrosuna atanıncaya kadar, kararnamedeki düzenlemeler uyarınca kadro karşılığı sözleşmeli personel çerçevesinde ödeneceğini, kadro karşılığı sözleşmeli personele sözleşme ücretinin yanı sıra dört kez ikramiye yılda iki kez teşvik ikramiyesi ödemesi yapıldığını, kararnamenin uygulamasını göstermek üzere çıkarılan 161 seri no'lu Maliye Bakanlığı uygulama tebliğinde maaş hesaplamalarının teşvik ikramiyesi dahil edilerek yapıldığını, bu nedenle teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru olarak kabul edildiğini belirtmişlerdir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında teşvik ikramiyesinin 375 sayılı KHK'nın geçici 12'nci maddesinde "*fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler*" kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini, KHK'ya ilişkin olarak çıkartılan 161 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde de maaş hesabına teşvik ikramiyesinin dahil edildiğini, bu nedenle yapılan ödemenin mevzuata uygun olduğu ifade edilmişse de, mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu'nun 13'üncü maddesinde teşvik ikramiyesi üstün gayret ve çalışmaya bağlı bakan onayı ile ödenebilen arızı nitelikte bir ödeme olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla kadroya bağlı bir hak olarak değerlendirilemez. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ilişkin olarak çıkartılan 161 seri no.lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde 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, Kanun Hükmünde Kararnamenin uygulanmasını göstermek amacıyla çıkarılan 161 ser no'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin mevzuat hükümlere uygun olması için gerekli değişikliğin yapılması gerekmektedir.

BULGU 3: 6583 Sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli (E) Cetveli Kapsamında Düzenlenen Özel Hesaba İlişkin İşlemlerin Mevzuatına Uygun Yürütülmemesi

6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli, “Bazı Ödeneklerin Kullanımı ve Harcamalara İlişkin Esaslar”ı düzenleyen (E) Cetvelinin 81 inci maddesine göre düzenlenen özel hesap ve buradan yapılan harcamalara ilişkin olarak mevzuatına uygun olarak yürütülmeyen işlemlere ilişkin değerlendirmeler aşağıda yapılmıştır:

A) 6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) Cetvelinin 81 inci maddesinde Avrupa Birliği Bakanlığının “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” 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.

2015 yılında, Avrupa Birliği Bakanlığı 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine (Özel Kalem Müdürlüğü-Temsil, ağırlama tören, fuar, organizasyon) bütçe ile tahsis edilen 2.800.000 TL ödenekten ABİS (Avrupa Birliği İletişim Stratejisi) özel hesabına 04/06/2015 tarihinde 700.000 TL; 11/12/2015 tarihinde ise 472.000 TL olmak üzere toplam 1.172.000 TL aktarım yapılmıştır. Diğer taraftan 2015 yılı içerisinde bu hesaptan yapılan toplam harcama tutarı 237.180 TL'dir. 2015 yılında özel hesaba yapılan aktarımlar ve bu hesaptan yapılan ödemeler aşağıda gösterilmektedir.

ÖZEL HESAP HARCAMA KAYITLARI		
Özel Hesap Başlangıç Bakiyesi (04/06/2015)	700.000,00 TL	
Avrupa Birliği Bakanlığı Kamu Spotu Ödemesi (04/06/2015)		46.020,00 TL
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İlk 3 Bölüm Ödemesi (20/10/2015)		63.720,00 TL

Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel İkinci 3 Bölüm Ödemesi (19/11/2015)		63.720,00 TL
Bakanlık bütçesi Özel Kalem hesabından 03.06.02.01 kodlu temsil, ağırlama, tören, fuar, organizasyon giderleri tertibinden hesaba para girişi (11/12/2015)	472.000,00 TL	
Avrupa Birliği Bakanlığı Benim Avrupalı Kentim Belgesel Üçüncü 3 Bölüm Ödemesi (15/12/2015)		63.720,00 TL
Bakiye	934.820,00 TL	

Yukarıdaki tablodan görüleceği üzere, yapılan aktarımlar, harcamalar ile örtüşmemekte ve henüz harcamaya ilişkin koşullar ortaya çıkmadan, ihtiyaçtan daha fazla bir tutar özel hesaba aktarılmaktadır. Zira 700.000 TL'lik ilk aktarım tarihinde yapılan 46.020 TL Kamu Spotu ödemesinden sonra, ilk ödeme 20/10/2015 tarihinde gerçekleşmiştir. Nitekim aktarımlara ilişkin makam olurlarında da, aktarımların yapılmasını gerektirecek faaliyetler belirtilmeyip, yalnızca ABİS çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerde kullanılmak üzere denilmek suretiyle aktarımlar gerçekleştirilmiştir. 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 yapılan ödenek aktarımlarının, 81 inci maddede düzenlenen şartların gözetilmeden gerçekleştirildiği değerlendirilmektedir.

B) 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 81 inci maddesinde, hem de bu maddeye ilişkin çıkarılan Usul ve Esaslarda temel şart olarak ortaya konmuştur. Harcamaların içeriği incelendiğinde, ABİS özel hesaptan 2015 yılında yapılan harcamaların “Benim Avrupalı Kentim” adlı belgeselin yayımlanan ilk 9 bölümünün ödemesi ve yine aynı firma tarafından hazırlanan kamu spotu ödemesi olduğu görülmektedir.

Usul ve Esasların “Özel hesaptan yapılacak harcamalar” başlıklı 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasının (ö) bendinde:

“ö) 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 yapılabilecek harcamalardan sayılmakla birlikte, hem Bütçe Kanununa ekli (E) Cetvelinin 81 inci maddesinde, hem de bu maddeye ilişkin çıkarılan Usul ve Esaslarda, “gerçekleşmesi öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetler” harcamalar için temel ilke olarak belirlenmiştir.

Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, 2015-2016 yıllarını kapsayan dönemde AB fonlarının desteğiyle gerçekleştirilen projelerin tanıtımını içeren bir belgesel film hazırlanmasının 25/5/2015 tarih ve 19028 sayılı makam oluru ile uygun bulunduğu görülmektedir. Bu hali ile, söz konusu harcamanın gerçekleşmesi öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

C) "6583 Sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli (E) İşaretli Cetvelin 81 inci 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 9 uncu maddesinde, özel hesap dönemi takvim yılı olarak belirlenmiş, dönem sonu itibariyle hesapta kalan tutarların Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devredileceği belirtilmiştir. Oysaki 6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) cetvelinin 81 inci maddesinde sonraki yıla devredecek olan bakiye tutara ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Bütçe ile harcama yetkisi yıllık olarak verilmekte ve bu hakkın kullanımı cari yılla sınırlı olmaktadır. Yılsonunda kalan ödenekler ise tenkis edilmektedir. Bu durum, bütçe ilkelerinden biri olan "bütçelerin yıllık olarak hazırlanması" ilkesinin gereğidir. Bu tutarların sonraki yıl bütçesinde aynı yetkinin tekrar verileceği varsayımıyla özel hesap bakiyesinde olması ve ertesi yıla devredilmesi, devreden bakiyenin sonraki yılda kullanılmasının Bütçe Kanunu ile verilen yetkinin aşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

Diğer taraftan, 2016 yılı özel hesabına devredilen 934.820 TL bakiye üzerinden yeni Usul ve Esaslar düzenlenmeden 469.522 TL harcama yapılmıştır. Oysa 2015 yılında düzenlenen Usul ve Esasların dayanağı 6583 Sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa Ekli (E) İşaretli Cetvelin 81 inci maddesidir. Ayrıca Usul ve Esaslarda, Usul ve Esasların 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun uygulanma süresince yürürlükte kalacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla, özel hesapta yılsonu itibariyle harcanmayan tutarların

2016 yılına aktarılabilmesi ve aktarılan bu tutarların da 2016 yılında harcanabilmesi için ilgili bütçe kanununda söz konusu işlemlere izin veren düzenleme bulunması gerektiği değerlendirilmektedir. Usul ve Esaslarda yer alan ve özel hesapta yılsonu itibariyle harcanmayan tutarların ertesi yıla aktarılmasını öngören düzenlemenin yasal dayanakta yoksun olduğu düşünülmektedir.

Ç) Adı geçen Usul ve Esasların “özel hesabın nemalandırması” başlıklı 8 inci maddesinde, özel hesaptaki tutarların 11/9/2013 tarih ve 28762 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde yer alan esaslar çerçevesinde değerlendirileceği, bu şekilde elde edilen nemaların özel hesaba gelir olarak kaydedileceği ifade edilmiştir. Zaten, özel hesaplar, Usul ve Esaslarda belirtilmese dahi, 2015 yılındaki işlemleri itibariyle sırasıyla hem 11/9/2013 tarih ve 28762 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği, hem de 18/11/2015 tarih ve 29536 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinin kapsamı içerisinde yer almakta olup, tarih sırasına göre her iki Tebliğ hükümlerine de tabidir.

11/9/2013 tarih ve 28762 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinin “Kaynakların değerlendirilmesi ve nemalandırma” başlıklı 6 ncı maddesinde Kurumların kısa ve uzun vadeli kaynaklarını nasıl nemalandıracaklarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre:

“(1) Kurumlar kısa vadeli kaynaklarını, vadesiz veya vadeli mevduat ile repo/ters repo araçlarını kullanarak değerlendirir. Kısa vadeli kaynaklar için uygulanacak vadeli mevduat faiz oranı TCMB'nin politika faiz oranı olarak ilan ettiği 1 hafta vadeli repo/ters repo ihale faiz oranından düşük olamaz.

(2) Kurumlar uzun vadeli kaynaklarını, vadeli mevduat ve 5 inci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendindeki araçları kullanarak değerlendirir. Vadeli mevduat faiz oranı piyasada oluşan benzer vadedeki DİBS faiz oranından daha düşük olamaz. Vadeli mevduat faiz oranına ilişkin gösterge faiz oranının hesaplama formülü ektedir (Ek 1).

(3) Bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen vadeli mevduat faiz oranının piyasada oluşan benzer vadedeki DİBS faiz oranından düşük olması halinde mali kaynaklar, 5 inci maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi kapsamında değerlendirilebilir.”

18/11/2015 tarih ve 29536 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde yine buna paralel bir kaynak değerlendirmesi ve nemalandırma öngörülmüş,

Tebliğin yürürlük tarihinden önce yapılmış olan protokollerin sürelerinin bitimine kadar uygulanmaya devam olunacağı hüküm altına alınmıştır.

ABİS özel hesaba ilişkin 2015 yılı işlemleri incelendiğinde, aktarılan tutarların vadesiz hesapta beklediği, nemalandırmaya ilişkin herhangi bir işlem yapılmadığı görülmüştür. Oysaki, Kamu Haznedarlığı Genel Tebliği hükümlerine tabi olan ABİS özel hesaptaki tutarlara ve hesap hareketlerine göre, kısa ve uzun vadeli kaynak belirlemesinin yapılarak, ilgili Tebliğ hükümleri gereğince nemalandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 4 Ocak 2010 tarihinde Bakanlar Kurulu'na sunulmuş Bakanlar Kurulu tarafından uygun bulunan “Türkiye’nin Katılım Süreci İçin Avrupa Birliği Stratejisi”nin Dördüncü Platformu olan “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi”nin güncellenerek, 16 Ekim 2014 tarihinde Brüksel’de düzenlenen bir basın toplantısıyla kamuoyuna açıklandığı ifade edilmiş ve Avrupa Birliği İletişim Stratejisinin amaçları ve paydaşları hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

Avrupa Birliği ile ilgili süreçte önem düzeyi çok yüksek olan bu stratejinin Bakanlıkça uygulanması sırasında bazı sorunlar ortaya çıktığı ve bu sorunların çözümü için ilgili kurumlar ile yapılan görüşmeler neticesinde Yılı Bütçe Kanununa ekli (E) Cetveline “Avrupa Birliği Bakanlığının “Avrupa Birliği İletişim Stratejisi” çerçevesinde, gerçekleşmesi önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerine ilişkin giderlerinin karşılanması amacıyla 25.00.00.02-01.1.9.00-1-03.6 tertibine bütçe ile tahsis edilen ödenekten Bakan tarafından belirlenecek olan tutar Avrupa Birliği Bakanlığı bütçesine gider kaydedilmek suretiyle özel hesaba aktararak kullanılır. Özel hesaptan yapılan harcamalar 5018 sayılı Kanun ile 4734 sayılı Kanundan müstesnadır. Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esaslar Avrupa Birliği Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenir.” hükmünün eklendiği ve ilk olarak 2015 yılında bu kapsamda faaliyetler gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

A) 2015 yılı içerisinde ABİS Özel Hesabına 04.06.2015 tarihinde 700.000 TL ve 11.12.2015 tarihinde ise 472.000 TL Bütçeden aktarım yapıldığı; ilk olarak aktarılan 700.000 TL’nin 46.020 TL’sinin kamu spotu hazırlanmasında kullanılmış olup, geri kalan kısmının ise Bakanlığın, TRT ve ilgili Firma ile karşılıklı olarak protokole bağlandığı ve toplam 26 bölüm olarak çekilerek TRT’de yayınlanması kararlaştırılan “Benim Avrupalı Kentim” belgeseli maliyeti için planlandığı; karşılıklı yapılan protokoller gereği belgeselin 3’er bölüm halinde TRT ve Bakanlıkça ayrı ayrı kontrollere tabi tutulup sonrasında ödemesinin gerçekleştirildiği; her ne kadar 2015 yılında bu kapsamda toplamda üç ayrı ödeme yapılsa da ilgili protokol gereği kalan

bölümler için ödemesi taahhüt edilen tutarın blokeli olarak hesapta saklanması ihtiyacının ortaya çıktığı; 27 Kasım tarihli Makam Oluru ile gerçekleştirilmesine karar verilen 25/12/2015 tarihli Samsun Sivil Toplumla Diyalog Toplantısının organizasyon giderlerinin, yılı bütçenin Maliye Bakanlığı tarafından bu tarihten önce kapatılacak olması sebebiyle, bu organizasyon giderlerinin E-Cetveli 81. Maddesine istinaden özel hesaptan karşılanmasının öngörülmesi nedeniyle, 472.000 TL'lik tutarın bu organizasyon giderini karşılamak üzere 11/12/2015 tarihinde özel hesaba aktarıldığı;

Yapılan bu işlem ile 2015 yılına ait bir ABİS faaliyetinin, yine aynı yılın bütçe ödenekleri kullanılarak gerçekleştirilmesi hedeflendiği; bundan sonraki süreçte, yürütülecek faaliyetlere esas olacak şekilde özel hesaba para aktarımı yapılmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

B) Bahse konu belgeselin Bakanlıkça daha önceden planlanmış bir faaliyet olmadığı, yüklenici firmanın projeyi TRT Yayın Kurulu'na sunarak, yayın kurulundan kabul ve yayın garantisi aldıktan sonra Bakanlığa başvurusuyla gündeme gelen bir faaliyet olduğu;

Firmanın, TRT'nin de maddi desteği ile projeyi faaliyete geçireceğini ve ilgili bölümlerin çekimlerini tamamlayarak Bakanlığa teslim edeceğini yapılan sözleşme ile taahhüt ettiği; sunulan projenin gerçekleştirilmesinin ABİS'in uygulanması açısından faydalı olacağını değerlendirilerek, TRT tarafından da yayınlanma taahhüdü bulunan projenin Bakanlık Makamının Onayına sunulduğu;

Mezkur belgeselin 26 bölümden ibaret olup yüklenici firma ile yapılan sözleşme gereği ödemelerin 3'er bölüm halinde ve bölümlerin teslim-kabulünden sonra yapıldığı, bu sebeple ödemelerin, Makam Oluru tarihinden sonra, gerekli hazırlıklar yapılarak ilgili bölümlerin çekimlerinin tamamlanıp, 3'er bölüm halinde teslim edilip, Bakanlıkça bu bölümlerin kabulünün gerçekleştirilmesini takiben 2016 yılına sarkacak şekilde gerçekleştirildiği ifade edilmiştir.

C) Özel hesaba aktarılan tutarların harcanması, muhasebeleştirilmesi ve denetlenmesine ilişkin usul ve esasların AB Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenerek Sayıştay Başkanlığının uygun görüşü doğrultusunda yürürlüğe girmiş olduğu, bu Usul ve Esaslar doğrultusunda 2015 yılında harcamalar yapıldığı; yılı bütçe kanunları ile verilen yetkiler doğrultusunda yıllık olarak onaya sunulması gereken bu usul ve esasların, 2016 yılının ilk 3 ayı için geçici bütçe kanunu yürürlükte olduğundan ve ilgili kanun hükümleri ile 2015 Yılı bütçesine ek cetvellerin yürürlüğünün devam edeceği kararlaştırıldığından, tekrar güncellenerek onaya sunulmadığı ve mevcut hali ile uygulanmasına devam edildiği; 2016 yılı bütçesinin kanunlaşarak

yayımlanmasını takiben ise 2016 yılı için geçerli olacak yeni Usul ve Esaslar çerçevesinde işlemlerin yürütüleceği ifade edilmiştir.

Ç) Bakanlık tarafından işlemlerin daha hızlı bir şekilde yürütülebilmesi adına muhabir banka kullanılmadan doğrudan Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda hesap açılarak, hesabın işletilmesi TCMB aracılığıyla yürütüldüğü, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nda bu tür bir günlük faiz uygulaması olmadığından nemalandırma işlemi yapılamadığı, ilgili hesabın Kamu Haznedarlığı Tebliği uyarınca bir kamu bankasına taşınarak, nemalandırma sürecinin başlatılması ile ilgili işlemlerin başlatılacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak A) 2015 Bütçe Kanunu E Cetveli 81 inci maddesine göre ödemesi gerçekleştirilecek olan, 26 bölümden oluşan "Benim Avrupalı Kentim" belgeselinin toplam sözleşme bedeli 468.000 TL + KDV'dir. Samsun Sivil Toplumla Diyalog Toplantısının Hizmet Bedeli 296.180, Teknik İşler Hizmet Bedeli ise 56.640 TL olmak üzere toplam 352.820 TL olarak 20.01.2016'da ödemesi gerçekleşmiştir. Kamu Spotu ödemesi ise 46.020 TL'dir. Aynı bütçe yılı içerisinde ödenek ayrılması planlanmış bu işlerin toplam maliyeti KDV dahil 951.080 TL'dir. 2015 yılı içerisinde E cetveline aktarılan ödenek miktarı ise toplam 1.172.000 TL'dir. Bu hali ile de yapılan harcamalar aktarılan ödeneklerle örtüşmemektedir. Bulgumuzda da belirtildiği üzere, yapılan aktarımlar, harcamalar ile örtüşmemekte ve henüz harcamaya ilişkin koşullar ortaya çıkmadan, ihtiyaçtan daha fazla bir tutar özel hesaba aktarılmaktadır.

Bütçe Kanunu E cetveli üzerinden yapılacak harcamaların, önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan faaliyetlerin ortaya çıkması durumunda, faaliyetin tutarı kadar ilgili ödenekten aktarılarak kullanılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

B) 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 81 inci maddesinde, hem de bu maddeye ilişkin çıkarılan Usul ve Esaslarda temel şart olarak ortaya konmuştur.

Avrupa Birliği İletişim Stratejisi çerçevesinde, 2015-2016 yıllarını kapsayan dönemde AB fonlarının desteğiyle gerçekleştirilen iyi proje uygulamalarına ilişkin bir belgesel film hazırlanması hususunda, Bakanlığın bir süre sınırlaması olmadığı, bu işin planlanmamakla birlikte, işin önceden öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak

değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir. Zira bu işin gerçekleştirilmesi için Avrupa Komisyonu vb. herhangi bir otorite tarafından 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 sunuluş şekli ve yapılış şekli itibariyle farklıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, bu hali ile, söz konusu harcamanın gerçekleşmesi öngörülemeyen ve hazırlık için yeterli süresi bulunmayan bir faaliyet olarak değerlendirilemeyeceği düşünülmektedir.

C) Bulgumuzda konu edilen husus, 6583 sayılı 2015 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa ekli (E) cetvelinin 81 inci maddesinde, sonraki yıla devredecek olan bakiye tutara ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamasına rağmen, dönem sonu itibariyle hesapta kalan tutarların Bakanlık bütçesiyle ilişkilendirilmeksizin ertesi yıla devredileceğine ilişkin hüküm bulunmasıdır. Bulgumuzda, yılsonunda kalan tutarların sonraki yıla devretmesinin, aynı yetkinin bir sonraki bütçede de verileceği varsayımı ile yapıldığı ve bunun da bütçe ile verilen harcama yetkisinin cari yıla sınırlı olması ve bütçelerin yıllık olarak hazırlanması ilkesi ile çeliştiği değerlendirilmiş ve bu tür bir uygulamanın sakıncalarına bir örnek olarak da, yeni bütçe yılında bir önceki yılın bütçe kanununa istinaden çıkarılan usul ve esaslar ile harcama yapılması verilmiştir. Bulguların Bakanlığa gönderildiği Nisan ayı itibariyle henüz yeni Usul ve Esasların çıkarılmadığı görülmüştür.

Bakanlık tarafından Usul ve Esasların AB Bakanlığı ve Maliye Bakanlığınca müştereken belirlenerek Sayıştay Başkanlığının uygun görüşü doğrultusunda yürürlüğe girmiş olduğu ifade edilse de, bir sonraki yıla bakiye devreden, yıllara yaygın harcamalara cevaz veren bu tür bir düzenlemenin, birden çok yılı kapsamaması nedeniyle bütçe kanunu ile verilen harcama yetkisinin aşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

Ç) Söz konusu özel hesap, Kamu Haznedarlığı Tebliği hükümlerine tabidir ve bu hesaptaki kaynakların Kamu Haznedarlığı Tebliği hükümlerine göre nemalandırılması gerekmektedir.

BULGU 4: 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 2 nci 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 Yardım Sözleşme Usulleri Uygulama Klavuzu (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 Bakanlığında teknik yardım bütçesinden yapılan harcamalara ilişkin muhasebe kayıtları Bakanlık bünyesindeki Saymanlık Müdürlüğü aracılığıyla yapılmaktadır.

Projelerin yürütülmesi aşamasında, AB Dış Yardım Sözleşme Usulleri Uygulama Klavuzu (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, ENPI 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. Programların teknik yardım bütçeleri henüz kapanmadığı için programların kapanışı yapılacağı zaman bu örneklerin artabileceği düşünülmektedir.

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 almadığı tespit edilmiştir. Bu husus, 2014 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; Türkiye-Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) Çerçeve Anlaşması kapsamında Bakanlıkça yürütülen teknik yardım bütçesinin muhasebeleştirilmesi ile ilgili olarak, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinde bir düzenleme yer almadığı ancak 27 Kasım 2007 tarihli ve 26713 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan “Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelik” hükümlerinin esas alınarak, söz konusu teknik yardım bütçesinin muhasebe kayıtlarının, Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğüne Say2000i Sistemi üzerinden AB Hibe Modülü kullanılarak tutulmakta olduğu;

Bulguda belirtilen hususlarla ilgili muhasebe kayıtlarının çalıştırılabilmesinin, Maliye Bakanlığı tarafından yapılacak düzenleme sonucu gerekli hesap ve ayrıntı kodlarının ihdas edilmesi ile sağlanabileceği; bu nedenle yasal düzenleme ile birlikte söz konusu aktarımların takip edilmesi, gerekli izleme hesaplarının ihdas edilmesi için Maliye Bakanlığı ile yazışma yapılmış olup izleme hesaplarının ihdası durumunda ilgili takibin yapılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Bulgumuzda belirtildiği ve Bakanlıkça da kabul edildiği üzere, Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Kaynaklarından Kamu İdarelerine Proje Karşılığı Aktarılan Hibe Tutarlarının Harcanması ve Muhasebeleştirilmesine İlişkin Yönetmelikte 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.

Bu tür harcamaların önceden belirlenmiş doğru hesap kodları üzerinden muhasebe kayıtlarına alınması, bu tutarların nasıl kapatılacağına ilişkin tesis edilecek işlemlerin belirlenmesi gerektiği açıktır.

8. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 25.0 Adı: AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI		Yıl : 2015	
AKTİF HESAPLAR		PASİF HESAPLAR	
N Yılı 2015		N Yılı 2015	
1 DÖNEN VARLIKLAR	3.142.201,39	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	986.049,76
10 HAZİR DEĞERLER	1.410.586,00	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	982.631,47
102 BANKA HESABI	934.820,00	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	24.438,86
104 PROJE ÖZEL HESABI	475.766,00	333 EMANETLER HESABI	958.192,61
14 DİĞER ALACAKLAR	275.821,04	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER	3.418,29
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	275.821,04	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	2.962,52
15 STOKLAR	569.562,79	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TA	455,77
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	569.562,79	5 ÖZ KAYNAKLAR	2.196.614,19
16 ÖN ÖDEMELER	886.231,56	50 NET DEĞER	6.976.782,79
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	886.231,56	500 NET DEĞER HESABI	6.976.782,79
2 DURAN VARLIKLAR	40.462,56	51 DEĞER HAREKETLERİ	700.368.606,71
22 FAALİYET ALACAKLARI	2.780,56	519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	700.368.606,71
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	2.780,56	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	-257.062.251,96

T.C. Sayıştay Başkanlığı

25 MADDİ DURAN VARLIKLAR	37.682,00	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-257.062.251,96
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	284.758,17	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	-448.086.523,35
254 TAŞITLAR HESABI	172.886,00	590 DÖNEM OLUMLU FAALİYET SONUCU HESABI	2.512,50
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	8.571.720,81	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-448.089.035,85
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-8.991.682,98		
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR	0,00		
260 HAKLAR HESABI	2.751.347,16		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-2.751.347,16		
AKTİF TOPLAMI	3.182.663,95	PASİF TOPLAMI	3.182.663,95

Bilanço Dipnotları :

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	990.679,35
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	990.679,35
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	7.125.345,73
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	7.125.345,73
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	98.922,75
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	98.922,75

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 25.0

Adı: AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

Yılı:2015

Ekonomik Kodlar			GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar			GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630			GİDERLER HESABI	454.594.952,20	600			GELİRLER HESABI	6.508.428,85
630	01		Personel Giderleri	21.278.099,90	600	01		Vergi Gelirleri	4.283.727,70
630	01	01	Memurlar	9.248.484,71	600	01	01	Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	2.835.277,68
630	01	02	Sözleşmeli Personel	11.566.333,28	600	01	03	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.119.776,50
630	01	05	Diğer Personel	463.281,91	600	01	05	Damga Vergisi	328.673,52
630	02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.174.995,69	600	03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	823,42
630	02	01	Memurlar	1.121.844,78	600	03	01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	200,00
630	02	02	Sözleşmeli Personel	1.053.150,91	600	03	06	Kira Gelirleri	623,42
630	03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	21.334.251,19	600	04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.048.219,31
630	03	02	Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	1.016.506,44	600	04	01	Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.048.219,31
630	03	03	Yolluklar	2.328.747,64	600	05		Diğer Gelirler	534.605,98
630	03	04	Görev Giderleri	2.100,50					
630	03	05	Hizmet Alımları	12.222.962,31	600	05	01	Faiz Gelirleri	1.798,53
630	03	06	Temsil ve Tanıtma Giderleri	5.591.204,55	600	05	02	Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	931,32
630	03	07	Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	68.302,34	600	05	03	Para Cezaları	16.545,46
					600	05	09	Diğer Çeşitli Gelirler	515.330,67
630	03	08	Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	91.609,35	600	11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	641.052,44
630	03	09	Tedavi ve Cenaze Giderleri	12.818,06					

630	05		Cari Transferler	406.242.680,97	600	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	641.052,44
NET GELİR TOPLAMI : 6.508.428,85									
630	05	03	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	397.300.000,00					
630	05	06	Yurtdışına Yapılan Transferler	8.942.680,97					
630	07		Sermaye Transferleri	884.734,75					
630	07	02	Yurtdışı Sermaye Transferleri	884.734,75					
630	11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	630.231,11					
630	11	01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Ku	627.085,45					
630	11	99	Diğer Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	3.145,66					
630	12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	366.194,29					
630	12	01	Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklan	361.378,83					
630	12	05	Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Gid	4.815,46					
630	13		Amortisman Giderleri	578.296,92					
630	13	01	Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	443.207,48					
630	13	02	Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman	135.089,44					
630	14		İlk Madde ve Malzeme Giderleri	802.480,49					
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	214.635,15					
630	14	02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	17.979,28					
630	14	03	Tıbbi ve Laboratuar Sarf Malzemeleri	235,68					
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	62.405,28					
630	14	06	Giyecek, Mefruşat ve Tuhafiyeye Malzemeleri	20.149,97					
630	14	08	İçecek	58,75					

630	14	10	Zirai Maddeler	637,20
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	28.778,11
630	14	13	Yedek Parçalar	11.512,08
630	14	15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	215.570,45
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	230.518,54
630	30		Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	302.077,64
630	30	06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	302.077,64
630	99		Diğer Giderler	909,25
630	99	99	Yukarıda Tanımlanmayan Diğer Giderler	909,25

GİDERLER TOPLAMI : 454.594.952,20

GİDERLER TOPLAMI (A)	454.594.952,20				
GELİRLER TOPLAMI (B)	6.508.428,85				
İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI (C) 0,00		NET GELİR (D= B- C)	6.508.428,85	FAALİYET SONUCU D- A	-448.086.523,35

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
2015 YILI
PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	35
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	35
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	36
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	36
5. GENEL DEĞERLENDİRME	37
6. DENETİM BULGULARI.....	39

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 dönemine ait Stratejik Plan,
2015 yılı Performans Programı,
2015 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 gerçekleştirilmiştir.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2015 yılı performans denetimi kapsamında, Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2015 yılı Performans Programı ve 2015 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 Planının 2014 yılı performans denetiminde gözden geçirildiği ve eksiklikleri bulgu konusu edildiği 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. 2015 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; programda yer alan hedeflerin bir kısmının çıktı sonuç odaklı olmadığı, bu nedenle stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine katkısının ölçülemediği, performans göstergelerinden bazılarının ölçülebilirlik ve iyi tanımlama kriterini karşılamadığı, programın insan kaynakları ve fiziksel kaynaklar bölümünün içerik olarak performans programı hazırlama rehberine tam olarak uymadığı tespit edilmiştir. Bu hususlar bulgu konusu edilmekle birlikte, performans programının idare tarafından zamanında hazırlanarak yayımlandığı, stratejik planda kurumun misyon ve vizyonu doğrultusunda belirlenen stratejik amaçlara programda yer verdiği, performans hedef ve göstergelerini belirlediği, performans programı hazırlama rehberine uygun olarak rehberde düzenlenen tabloların programda kullanıldığı görülmüştür.

Avrupa Birliği Bakanlığının 2015 yılı İdare 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 idare faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verdiği görülmüş olmakla birlikte, anılan raporun Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre eksik hususlar içerdiği, faaliyetlerin yerine getirilmesi için kullanılan mali kaynakların bilgisinin raporda tam olarak yer almadığı, Kurumun katılım öncesi mali yardım ve mali işbirliği programı çerçevesinde Avrupa Birliği ile ortak yürüttüğü faaliyet ve projeler için elde ettiği hibelerin ve bütçesinden harcadığı

parasal tutarların bilgisine mali tablolarında yer vermediği tespit edilmiştir. Söz konusu hususlar 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 işletilmediği, performans hedef ve göstergeleri gerçekleşmesinin takibi izlenmesi ve raporlanması için birimler veya faaliyetler bazında yapılmış görev ve sorumluluk tanımlarının bulunmadığı tespit edilmiştir. Faaliyet raporunda yer alan performans sonuçları gerçekleşme bilgisinin doğru ve 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 bulgularda belirtilen 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

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programının Şekil ve İçerik İtibariyle Performans Programı Hazırlama Rehberine Uygun Olmaması

Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi” ne göre performans programlarının Rehber eki Ek-1’de yer alan şekil ve açıklamalar çerçevesinde oluşturulması gerekmektedir. Performans Programında buna uygun olmayan hususlar aşağıda açıklanmıştır.

Rehberde göre “Fiziksel Kaynaklar” başlığı altında idarenin kullanımında olan ve program döneminde temin edilmesi düşünülen hizmet binası, lojman, taşıt aracı, makineler, telefon, faks, bilgisayar, yazıcı vb. varlıklara ilişkin bilgilere, bunların elde edilmesi ve kullanımı hususunda izlenecek politikalara yer verilir. İdarenin bilişim sistemi, bilişim sisteminin faaliyetlere katkısı, karşılaşılan sorunlar, program döneminde sistemde planlanan değişiklikler ile e-devlet uygulamaları kısaca açıklanır. Fiziki kaynaklara ilişkin bilgiler tablolastırılarak programa eklenir. Ancak, Performans Programında fiziksel kaynaklar başlığı altında sadece kurumun faaliyet gösterdiği binaların bilgisine yer verilmiş olup, “Teknolojik Kaynaklar” tablosunda ise sadece kurumun sahip olduğu bilgisayar yazıcı gibi malzemeler adet olarak belirtilmiştir.

Rehberde göre, Performans Programında “İnsan Kaynakları” başlığı altında mevcut insan kaynakları, istihdam şekli, hizmet sınıfları, kadro unvanları, istihdam politikası ve benzeri bilgilere yer verilir. Ancak Performans Programında bu başlık altında sadece Avrupa Birliği Bakanlığı personel durum tablosu eklenmiş olup bu tablodaki bilgiler kurumun istihdam yapısını değerlendirmek için yeterli içerik ve anlaşılabilirliğe sahip olmakla birlikte program dönemindeki insan kaynakları ihtiyacı ve bunun karşılanmasına yönelik izlenecek politikalar ile ilgili bilgi vermemektedir.

Avrupa Birliği Bakanlığı Performans Programı hazırlıklarında EK-1’de öngörülen hususlara yer verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Performans Programlarının Maliye Bakanlığınca hazırlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi ”ne uygun olarak hazırlanmaya çalışıldığı, Rehber eki Ek-1’de yer alan şekil ve açıklamalar uyarınca bulguda belirtilen eksikliklerin giderileceği, hazırlanacak performans programında ayrıntılı açıklamalara yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi performans programlarının şekil ve içerik itibarıyla “Performans Programı Hazırlama Rehberi”ne uygun olarak hazırlanması hususunda bulgu ile mutabıktır. Performans programlarının başlık ve içerik itibarıyla Performans Programı Hazırlama Rehberi’ne uygun olması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 2: Performans Programında Yer Alan Hedeflerin Bazılarının Çıktı-Sonuç Odaklı Olmaması

Kamu İdarelerinde Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik’te ve Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde performans hedeflerinin, çıktı-sonuç odaklı olması gerektiği ifade edilmiştir. Performans Programı Hazırlama Rehberi’nde çıktı; idare tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetler, sonuç; idarenin sunduğu ürün ve hizmetlerin, bireyler ve toplum üzerinde meydana getirdiği etkiler olarak tanımlanmıştır.

Çıktı-Sonuç Odaklı Olma Kriterini Karşılamaayan Performans Hedefleri	
Performans Hedefi(1.2)	Mevzuat uyumunun yönlendirilmesi, izlenmesi ve çalışmaların koordinasyonunda etkinlik arttırılacaktır.
Performans Hedefi(1.3)	Çeviri faaliyetlerinde etkinlik ve koordinasyon güçlendirilecektir.
Performans Hedefi(2.2)	IPA I ve II bileşenleri ile ilgili olarak AB mali yardımlarının programlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi konusundaki çalışmalar daha etkin şekilde yürütülecektir
Performans Hedefi(2.3)	Avrupa Birliği Bakanlığı’nın yararlanıcısı olduğu proje ve programlar daha etkin şekilde yürütülecektir.
Performans Hedefi (2.5)	Birlik (Topluluk) Program ve Ajanslarına katılımdan sağlanan fayda arttırılacaktır

Performans Hedefi (3.1)	İç ve dış görünürlük ve farkındalığın artırılmasına yönelik çalışmalar, gerektiğinde dezenformasyonla mücadele de edilerek yoğunlaştırılacaktır.
--------------------------------	--

Yukarda yer verilen performans hedeflerinin çıktı sonuç odaklı olmadığı, 5 tane performans hedefinin Bakanlığın doğrudan faaliyeti niteliğinde olduğu, “İç ve dış görünürlük ve farkındalığın artırılmasına yönelik çalışmalar, gerektiğinde dezenformasyonla mücadele de edilerek yoğunlaştırılacaktır.” Performans hedefinin ise, girdi niteliğinde olduğu anlaşılmıştır.

Performans hedeflerinin idarenin faaliyetleri ile doğrudan ilişkili, belirli, ulaşılabilir ve çıktı sonuç odaklı olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Kamu idaresi cevabında özetle: Bakanlığın görevinin 634 sayılı Kanunu Hükmünde Kararnamede; 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 yürütmek şeklinde tanımlandığı, bakanlığın görev tanımından da anlaşılacağı üzere vatandaşa yönelik hizmet ve ürün üretmediği, bu nedenle çıktı sonuç odaklı hedeflerin tanımlanamadığı, ancak hazırlanacak stratejik plan ve performans programında hedeflerin çıktı sonuç odaklı olmasına özen gösterileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi performans hedeflerinin Avrupa Birliği Bakanlığı'nın görev tanımından dolayı çıktı- sonuç odaklı hedeflerin oluşturulamadığını belirtmiş olmakla birlikte, 2017 yılında hazırlanacak stratejik planda bulguda belirtilen hususlara dikkat edileceğini ifade etmiştir. Performans hedeflerinin Performans Programları Hakkında Yönetmelik hükümlerine ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'ne uygun olarak çıktı-sonuç odaklı olarak tanımlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

BULGU 3: Performans Programında Yer Alan Performans Göstergelerinin Ölçülebilirlik ve İyi Tanımlama Kriterlerini Karşılammaması

Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik'te performans göstergeleri, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek

için kullanılan ve sayısal ifade edilen araçlar olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla performans göstergelerinin, hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmede kullanılabilmesi için hedefle göstergenin ilgili olması gerekmektedir.

Aynı Yönetmeliğe göre performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır. Bu düzenleme gereğince, kamu idarelerinin neyi başarmak istediklerini program dönemi başında açıkça ortaya koymaları gerekmektedir. Kurumların performans hedef ve göstergelerini açıkça tanımlamamaları, gerçekleştirmelerin yanlış raporlanması riskini ortaya çıkaracağından, hedeflerin ve göstergelerin performans programlarında herkesin aynı şekilde anlayabileceği gibi ifade edilmesi ve belirli olması gerekir. Bakanlık performans programında yer alan bazı göstergelerin ölçülebilir nitelikte olmadığı bir kısmının ise iyi tanımlanmadığı bazılarının ise ilgili olmadığı tespit edilmiştir.

Performans Göstergeleri	İlgili Performans Hedefleri	Ölçülebilirlik ve İyi Tanımlama Kriterini Karşılama Performans Göstergeleri
Performans Göstergesi (1.1.1)	Politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.	Hazırlanan rapor/ belge/ değerlendirme notu sayısı
Performans Göstergesi(1.1.4)	Politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır	Yurt dışı toplantı, seminer, konferans vb. faaliyetlere katılım.
Performans Göstergesi(2.4.3)	Avrupa Birliği ile mali işbirliği sürecine dahil olan kurumların fon kaynaklarını kullanım kapasiteleri geliştirilecektir.	Avrupa Birliği Mali Kaynaklarına ilişkin internet duyurularına erişim sayısı
Performans Göstergesi(3.2.1)	Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde paydaşlar çeşitlendirilecek ve tüm paydaşlarla iletişim ve diyalog güçlendirilecektir.	ABİS veri tabanının kurulması ve yeni paydaşların eklenmesi suretiyle güncellenmesi
Performans Göstergesi (4.2.1)	Bakanlık içi insan kaynakları geliştirilecek, verimlilik	Eğitim programının hazırlanması ve uygulanması

	artırılacak, iş akışı ve yönetimi iyileştirilecektir.	
--	---	--

“Politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır” performans hedefi kapsamında belirlenen “Hazırlanan rapor belge değerlendirme notu sayısı” Göstergesi iyi tanımlanmamıştır. Bakanlık tarafından hazırlanan birçok rapor ve belge bulunmaktadır. Aynı zamanda diğer göstergelerde rapor göstergesi tekrarlanmaktadır. Bu gösterge kapsamında sayılacak raporlar belgeler ve değerlendirme notlarının belli olmaması hedeflere yönelik başarının yanlış raporlama riskini doğurmaktadır. Aynı hedef kapsamında belirlenen “Yurt dışı toplantı, seminer, konferans vb. faaliyetlere katılım” göstergesi de iyi tanımlanmamıştır. Bakanlığın faaliyetlerinin büyük bir kısmı yurtdışı toplantı ve seminerlere katılım oluşturmaktadır. Bu toplantılardan hangisinin bu hedefe yönelik olarak sayılacağı belli değildir. Benzer riskler bu göstergede de bulunmaktadır.

“Avrupa Birliği ile mali işbirliği sürecine dahil olan kurumların fon kaynaklarını kullanım kapasiteleri geliştirilecektir” göstergesine yönelik olarak belirlenen “Avrupa Birliği Mali Kaynaklarına ilişkin internet duyurularına erişim sayısı” göstergesi hedefi ile ilgili değildir. İnternet duyurularına erişim sayısı konu ile ilgili haber verme veya bilgi verme amaçlı kullanılan bir araç olması nedeniyle kullanım kapasitesinin geliştirip geliştirmediğinin ölçümünde kullanılması mümkün değildir.

“Türkiye’nin AB’ye katılım sürecinde paydaşlar çeşitlendirilecek ve tüm paydaşlarla iletişim ve diyalog güçlendirilecektir” hedefine yönelik olarak belirlenen “ABİS veri tabanının kurulması ve yeni paydaşların eklenmesi suretiyle güncellenmesi” göstergesi ise ölçülebilir değildir. Göstergede bahsi geçen ABİS veri tabanı bir bilgisayar programı olup, söz konusu programın güncelleme işlemleri belli şartlara ve periyodlara bağlıdır. Bir bilgisayar programı güncellemesinin hedefin gerçekleşmesine katkısı ölçülebilir değildir.

“Eğitim programının hazırlanması ve uygulanması” performans göstergesi genel nitelikli olup, iyi tanımlanmaması nedeniyle bakanlık içinde yürütülen hangi eğitim faaliyetlerinin bu kapsamda değerlendirileceği belli değildir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığın stratejik planın 2017 yılında sona ereceğini, yeni hazırlanan stratejik planda hedef ve göstergelerin kriterleri karşılamaının sağlanacağı ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi performans programında yer alan hedeflerin iyi tanımlama ve ölçülebilirlik kriterininin karşılanması hususunda bulgu ile mutabıktır. 2016 yılı performans programında hedeflerin iyi tanımlama ve ölçülebilirlik kriterlerini sağlayacak şekilde

tanımlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 4: Faaliyet Raporunun III. Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler Bölümünün “Performans Bilgileri” Başlığı Altında “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” Bilgisine Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik “Birim idare Faaliyet Raporlarının Şekli” başlıklı 19 uncu maddesinde faaliyet raporlarının yönetmelikte belirtilen şekle uygun olarak hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. İlgili madde hükmünde faaliyet raporlarının “Performans Bilgileri” bölümünde “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlığına yer verilmiştir. Performans bilgisi, performansa dayalı karar alma süreçlerinde kullanılmak üzere toplanan, nitel ve nicel her türlü verilerdir. Performans bilgi sistemi ise idarelerin performansını ölçmek üzere bilginin düzenli olarak toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemdir.

Avrupa Birliği Bakanlığı 2015 yılı Faaliyet Raporu’nun genel olarak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlandığı ve yönetmelikte öngörülen şekil şartlarını taşıdığı ancak performans bilgi sisteminin değerlendirilmesi bölümünün raporda yer almadığı görülmüştür. Faaliyet raporunun şekil ve içerik açısından Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; 2015 yılı Faaliyet Raporunun ‘B. Performans Bilgileri’ başlığı altında performans hedef-sonuç tabloları ve sonuçların değerlendirmesi bölümünün bulunduğu ve bu bölümde performans bilgisi, göstergeler, gerçekleşme sonuçları, hedeften sapma var ise sebeplerinin yer aldığı, bakanlığın performans hedef ve göstergelerine ilişkin bir veri kayıt ve analiz sistemi oluşturulması/geliştirilmesine yönelik alt yapı çalışmalarının tamamlandığı, 2016 Yılı Faaliyet Raporunda daha somut bilgilere yer verileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi 2015 yılı faaliyet raporunda performans hedef ve sonuçları tablosu ve sonuçların değerlendirilmesi ile ilgili bilgilerin yer aldığını belirtmiş olmakla birlikte bulguda bahsedilen husus “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” yani idarenin performansını ölçmek üzere bilgilerin düzenli olarak toplanması, analiz

edilmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına yönelik kurulan sistemin değerlendirilmesi bölümünün faaliyet raporunda yer almamasıdır. Dolayısıyla performans hedefleri ve sonuçlarının faaliyet raporunda yer almış olması performans bilgi sisteminin değerlendirilmesinin yapıldığını ifade etmez. Bununla birlikte kamu idaresi performans hedef ve göstergelerine ilişkin veri kayıt sisteminin oluşturulcağını belirtmiştir. Performans bilgi sisteminin kurulması ve bu bilgi sistemine ilişkin değerlendirmelerin faaliyet raporunda yer alması gerekmektedir.

BULGU 5: Faaliyet Raporunun Mali Bilgiler Bölümünde İdare Tarafından Kullanılan Kaynaklar Bilgisinin Eksik Olarak Sunulması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Kapsamı” başlıklı 18 inci maddesinde 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 verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği 2015 yılı Faaliyet raporunda Mali Bilgiler Bölümünde bütçe gerçekleştirmeleri, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilmiş olmakla birlikte; Kurumun Katılım Öncesi Mali Yardım ve Mali İşbirliği programı çerçevesinde Avrupa Birliği ile ortak yürüttüğü faaliyet ve projelerin mali bilgisine, bu projeler için elde edilen hibeler ve bütçeden harcanan parasal tutarların bilgisine yer verilmemiştir. Mali bilgiler bölümünde sunulan bilgi ve tabloların kapsadığı döneme ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tamamını kapsamaması gerekmektedir. Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)’nın 2 nci bileşeni kapsamında Sınır Ötesi İşbirliği (SÖİ) Programlarına ait Teknik Yardım bütçeleri kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin, raporda yer aldığı görüldüğü halde, faaliyetin finansmanında kullanılan kaynakların bilgisine yer verilmemiştir.

Faaliyet raporunun mali bilgiler bölümünde idare tarafından kullanılan kaynaklar bilgisine tam olarak yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığın Ulusal Otorite olarak rol ve sorumlulukları bulunan Sınır Ötesi İşbirliği (SÖİ) Programları kapsamında kullanılan Teknik Yardım (TA) bütçeleri ile bakanlık bütçesinin harcama dönemi olarak uyuşmadığı, harcamaların, program kuralları gereği ortaya çıkabilen ihtiyaçlar doğrultusunda yapıldığı, programlara katılımcı

lkeler nedeniyle harcama programlarında öngörülemeyen değişikliklerin yapıldığı bu nedenle performans programında kaynak olarak yer almadığı, ancak 2016 yılı performans programında yurtdışı kaynaklara ilişkin öngörüde bulunarak ilgili faaliyetlerin finansmanında kullanılan kaynaklara yer verildiği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi Katılım ncesi Mali Yardım ve Mali İşbirliği programı çerçevesinde Avrupa Birliği ile ortak yürüttüğü faaliyet ve projelerin mali bilgisinin faaliyet raporunda yer almadığı hususunda bulgu ile mutabıktır. Ancak bu projeler için elde edilen hibeler ve bütçeden harcanan parasal tutarlarla ilgili öngörüde bulunmak suretiyle 2016 yılı performans programında yurtdışı kaynaklarla ilgili bilgi verildiğini belirtmişlerdir. Yurtdışı kaynaklarla ilgili mali bilginin faaliyet raporunda yer almasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

BULGU 6: Performans Hedefleri Kapsamında Bütçe Gerçekleşmelerini Takip Edecek Bir Mekanizmanın Oluşturulmaması ve Hedef Bazında Kullanılan deneklerin Ayrıntısına Faaliyet Raporu İçerisinde Yer Verilmemesi

Performans Programında, her bir performans hedefi için göstergeler ve faaliyetler belirlenmiş ve bu faaliyetlere ilişkin denek tahsisi yapılarak faaliyet maliyetleri tespit edilmiştir. Bir başka ifade ile performans programı üzerinden hedefler bazında tahmin edilen ödeneklerin ayrıntısı görülebilmektedir. Ancak Kurumun performans hedeflerine ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sisteminin bulunmaması nedeniyle performans hedefleri kapsamında belirlenen faaliyetlere tahsis edilen ödenekten kullanılan miktar ve bütçe hedefi ile gerçekleşme arasında sapma olup olmadığına ilişkin bilgiler takip edilememiş ve dolayısıyla bu bilgilere faaliyet raporunda yer verilmemiştir. Bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamalarında faaliyetlerin (ve faaliyetler aracılığıyla da performans hedeflerinin) bütçe gerçekleştirmelerini izleyecek bir sistemin bulunmaması ise plan-program-bütçe bağının iyi bir şekilde kurulmamasına yol açmıştır.

Bütçenin uygulanması ve muhasebeleştirme aşamalarında faaliyetlerin (ve faaliyetler aracılığıyla da performans hedeflerinin) bütçe gerçekleştirmelerini izleyecek bir sistemin kurulmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlık bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde ‘E-bütçe’ sisteminin kullanıldığı, E-bütçe sisteminde faaliyetlerin gerçekleştirmelerinin girilebileceği bir modül olmasına karşılık performans izlenmesi ve değerlendirmesi amacıyla geliştirilmiş

faaliyetler ile ilgili maliyet gerçekleştirmelerinin kayıt edilebileceği bir modülün bulunmadığı, bu nedenle kamu idareleri hedefine ulaşırken ne kadar kaynak kullandığı bilgisinin elde edilemediği, E-bütçe sisteminin yöneticisi Maliye Bakanlığının sisteme böyle bir modül eklemesi halinde faaliyet raporunda istenilen bilgiye yer verileceği ifade edilmiştir.

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

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 7: Kurum Tarafından Kullanılan Veri Kayıt Sistemlerinin Güvenilir Bilgi Üretmemesi

Veri kayıt sistemi, bir performans hedefi veya göstergeye yönelik tüm performans bilgisinin toplandığı, analiz edildiği ve üretildiği sürecin tamamıdır. Veri kayıt sistemlerinin gerçekleştirmeleri tam ve doğru şekilde ölçerek faaliyet raporuna güvenilir veri sunması gerekmektedir. Bu nedenle, Kurum tarafından veri kayıt sistemleri incelenerek güvenilir olmayan veri üretilmesine yol açabilecek riskler tespit edilmelidir.

Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından performans hedefi ve göstergelerine ilişkin performans bilgileri toplanıp faaliyet raporuna yansıtılmaktadır. Ancak performans hedeflerine yönelik olarak tanımlanmış veri kayıt süreçleri ve bu süreçlere ilişkin sorumluluklar belirlenmemiştir. Veri toplama analiz ve işleme süreçlerine ilişkin risk değerlendirmesi yapılmamıştır. Aynı zamanda bu konu ile ilgili süreçler yazılı hale getirilerek personele bildirilmemiştir. Performans bilgisinin faaliyet raporuna doğru ve güvenilir bir şekilde aktarılması için veri kayıt sisteminin kurulması ve gerekli değerlendirmelerin yapılması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Bakanlığın performans hedef ve göstergelerine ilişkin bir veri kayıt ve analiz sistemi oluşturulması/geliştirilmesine yönelik alt yapı çalışmaları tamamlandığı, veri kayıt sisteminin birimlerle paylaşmak suretiyle uygulamaya geçileceği ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu idaresi performans hedeflerine yönelik olarak tanımlanmış veri kayıt süreçlerinin olmaması, veri toplama analiz ve işleme süreçlerine ilişkin risk değerlendirmesi yapılmaması hususunda bulgu ile mutabıktır. Veri kayıt ve analiz sistemi oluşturulması/geliştirilmesine yönelik çalışmaların uygulanmaya başlanması gerekmektedir.

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