



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

2017 YILI

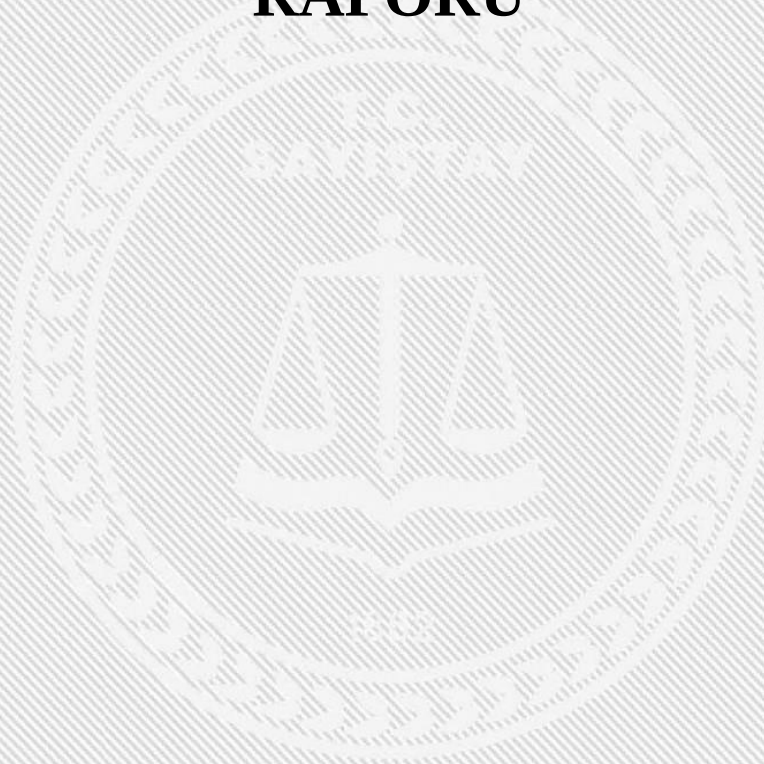
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018

İÇERİK

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM RAPORU	15

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	4
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	4
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	5
5.	DENETİM GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER.....	6
7.	EKLER.....	10

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Avrupa Birliği Bakanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli I sayılı Cetvelde yer alan genel bütçeli idarelerden olup, faaliyetlerini merkezi yönetim bütçe kanunlarıyla verilen ödeneklerle gerçekleştirmektedir. 2017 yılı Bütçesiyle Avrupa Birliği Bakanlığı 313.525.000,00 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar Genel Bütçenin %00494'üne tekabül etmektedir.

Bakanlıkça bütçeyle verilen ödenekler dışında, uluslararası antlaşmalar gereğince Avrupa Birliği Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamında 2017 yılında sağlanan fonlardan (24.821,41 EUR karşılığı) 112.803,38TL kaynak kullanılmıştır.

Bakanlıkça sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Bakanlığın 2017 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir:

Tablo:1 Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosu

Bütçe Giderinin Türü	2017 Bütçe Ödenekleri (TL)	Yılsonu Gerçekleşen Ödenek (TL)	HarcamaToplamı (TL)	İptal Edilen Ödenek (TL)
01-Personel Giderleri	26.609.000,00	26.660.692,00	25.692.431,00	968.261,00
02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.880.000,00	2.855.308,00	2.804.556,00	50.751,00
03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.405.000,00	28.155.000,00	25.215.930,00	2.939.070,00
05-Cari Transferler	253.154.000,00	536.422.000,00	536.286.997,00	135.003,00
06-Sermaye Giderleri	4.377.000,00	8.877.000,00	8.796.909,00	80.091,00
07-Sermaye Transferleri	1.100.000,00	1.850.000,00	1.607.482,00	242.518,00
TOPLAMI	313.525.000,00	604.820.000,00	600.404.306,00	4.415,694,00

“Cari Transferler” için 2017 yılı bütçesinde, 253.154.000 TL ödenek tahsis edilmiştir. Yıl içerisindeki aktarmalarla birlikte ödenek toplamı 536.422.000 TL'ye ulaşmıştır. Bütçe ödeneği ile yılsonu gerçekleşmesi arasındaki bu fark iki nedenden kaynaklanmıştır. Birinci

neden Avrupa Birliği Fonlarından 2017 yılı için Avrupa Birliği Bakanlığı AB Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığına (Ulusal Ajans) verilmesi gereken 63.000.000 (altmış üç milyon) Euro tutarındaki kaynağın yıl içinde verilmemesi ve bu kaynaktan karşılanması gereken giderlerin Merkezi Bütçeden aktarılan yedek ödenek ile karşılanması zorunluluğunun ortaya çıkmasıdır. İkinci neden ise Ulusal Ajansın döviz kuru artışından kaynaklanan giderlerinin karşılanması için ek ödenek ihtiyacı duymasıdır. Söz konusu nedenlerle Ulusal Ajansın ödenek ihtiyacının karşılanması amacıyla Avrupa Birliği Bakanlığının "Cari Transferler" kalemine eklenmek ve Ulusal Ajansa aktarılmak üzere 2017 yılı Nisan ve Haziran aylarında Merkezi Bütçeden Avrupa Birliği Bakanlığına iki kez yedek ödenek verilmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

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

5018 sayılı Kanunun 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 esaslıdır. Mali yıl esasına göre tutulmaktadır. Kamu İdaresinin bütün varlık ve yükümlülükleri, gelir ve giderleri ile garantileri gibi tüm mali işlemlerini kapsar.

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

Genel Yönetim Muhasebe 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 merkezde Merkez Saymanlık Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

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

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,

- Taşınır kesin hesap cetveli ile taşınır kesin hesap icmal cetveli,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu.

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

2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU

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

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

Sayıştay, denetimlerinin sonucunda hazırladığı raporlarla denetlenen kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmek, mali rapor ve tablolardan yararlanacak olanlara makul güvence vermek amacıyla mali raporların güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş

bildirmek, kaynakların etkili ve ekonomik ve mevzuatına uygun kullanılmasının sağlanması amacıyla kurulup işletilmesi gereken mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

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

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Bakanlığı 2017 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve “Denetimin Dayanağı Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde açıklanan çerçevede ekte sunulan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

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

Avrupa Birliği Bakanlığının 2017 yılı içerisinde yurtdışında eğitime gönderdiği personelin maaş bordrolarının incelenmesinde; Mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 13’üncü madde hükmü uyarınca ödenmekte olan teşvik ikramiyesinin maaş hesaplamasına dahil edildiği görülmüştür.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 79’uncu maddesinde yetiştirilmek amacıyla yurt dışına gönderilen devlet memurlarının kadrolarında bırakılacağı, kadro karşılığı sözleşme ile istihdam edilenlerin sözleşmelerinin devam edeceği, aylık ve diğer her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin Kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60 ının ödenmeye devam olunacağı belirtilmiştir. Mülga 5916 sayılı Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un 13’üncü maddesinde 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 gerekmektedir.

Bununla birlikte kamu görevlilerinin mali haklarını düzenleyen 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin geçici 12’nci maddesinde “...maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce yürürlükte bulunan mevzuat hükümlerine göre fiili çalışmaya bağlı ödemeler hariç olmak üzere kadrolarına bağlı olarak mali haklar kapsamında fiilen yapılan her türlü ödemeler...” maaş hesabında dikkate alınacağı belirtilmiştir. Fiili çalışmaya dayalı ve arızı nitelikte bir ödeme olan teşvik ikramiyesinin maaşın asli bir unsuru olmadığı, dolayısıyla 657

Devlet Memurları Kanunu'nun 79'uncu maddesinde belirtilen “...her türlü ödemeleri ile sözleşme ücretlerinin Kanuni kesintilerinden sonra kalan net tutarının % 60' ının...” kapsamına dahil edilemeyeceği anlaşılmaktadır.

Bu husus, 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda da bulgu konusu edilmiştir.

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

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

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

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

Üstün gayret ve başarıya bağlı olarak bakan onayı ile bakanlıkta fiilen çalışma sergileyen personele ödenmesi gereken teşvik ikramiyesinin, yurtdışına eğitim için gönderilen personele ödenmemesi gerekmektedir.

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

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

Birleştirilmiş veriler defterinde AB Bakanlığına ait olmayan kayıtlar aşağıdaki gibidir:

- Ankara Muhasebe Müdürlüğüne ait toplam 556,20 TL,
- Altındağ Malmüdürlüğüne ait toplam 18.000,00 TL,
- Beyoğlu Malmüdürlüğüne ait toplam 2.250,00 TL,
- Kadıköy Malmüdürlüğüne ait toplam 73.529,82 TL,
- Esenler Malmüdürlüğüne ait toplam 2.512,50 TL,
- Avcılar Malmüdürlüğüne ait toplam 11.784,00 TL,
- Bahçelievler Malmüdürlüğüne ait toplam 2.957,73 TL,
- Tuzla Malmüdürlüğüne ait toplam 3.795,00 TL,
- Sultangazi Malmüdürlüğüne ait toplam 109,20 TL,
- Çine Malmüdürlüğüne ait toplam 257,00 TL,

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

Kamu idaresi cevabında; "Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yönetiminde olan KBS (Kamu Harcama ve Muhasebe Bilişim Sistemi) üzerinden alınan ve makam onayına istinaden düzenli aralıklarla kamuoyuna duyurulan ve Sayıştay Başkanlığına gönderilen ilgili kamu idare hesaplarında Bakanlığımızca yapılan kontroller sonucunda da aynı hatalara rastlanılmıştır.

Hatalar sonucunda ilgili mal müdürlüklerince şifahen görüşülmesi sonucunda Bakanlığımız kurum kodunun yanlışlıkla girildiği ve durum fark edilince muhasebe ilkeleri doğrultusunda ters kayıtla kapattıkları bildirilmiştir.

Bakanlığımızın KBS'ye erişim yetkisi olmakla birlikte fark edilen bir hata durumunda mali tablolara müdahale etme yetkisi bulunmamaktadır. Kamu idare hesaplarının kamuoyuna duyurulması ve Sayıştay Başkanlığına gönderilmesinde esas kayıtlar Maliye Bakanlığı tarafından tutulmaktadır. Bu nedenle, Maliye Bakanlığına konu yazı ile aktarılmış ve önlem alınması talep edilmiştir." denilmektedir.

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

7. EKLER

EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 25.0		Adı : AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI		Yıl : 2017	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2017		PASİF HESAPLAR	
1 DÖNEN VARLIKLAR		3.035.225,61		3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
10 HAZİR DEĞERLER		691.771,46		32 FAALİYET BORÇLARI	
100 KASA HESABI		1.991,01		325 NAKİT TALEP VE TAHSİSLERİ HESABI	
102 BANKA HESABI		120.661,00		33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR	
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)		-1.478,16		330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	
104 PROJE ÖZEL HESABI		563.889,58		333 EMANETLER HESABI	
108 DİĞER HAZİR DEĞERLER HESABI		6.708,03		4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR	
13 KURUM ALACAKLARI		566.629,17		47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI	
132 KURUMCA VERİLEN BORÇLARDAN ALACAKLAR HESABI		566.629,17		472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI	
14 DİĞER ALACAKLAR		118.526,90		5 ÖZ KAYNAKLAR	
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI		118.526,90		50 NET DEĞER	
15 STOKLAR		471.609,79		500 NET DEĞER HESABI	
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		471.609,79		51 DEĞER HAREKETLERİ	
16 ÖN ÖDEMELER		1.186.688,29		519 DEĞER HAREKETLERİ SONUÇ HESABI	
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		1.186.688,29		57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI	
2 DURAN VARLIKLAR		85.692,14		570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	
22 FAALİYET ALACAKLARI		2.780,56		58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI	
226 VERİLEN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		2.780,56		580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (	
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		82.911,58		59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI	
252 BİNALAR HESABI		43.003.478,40		591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		3.899.495,40			
254 TAŞITLAR HESABI		1.619.438,00			
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		9.690.129,22			
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-58.129.629,44			
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00			
260 HAKLAR HESABI		2.995.397,44			
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-2.995.397,44			
AKTİF TOPLAMI		3.120.917,75		PASİF TOPLAMI	
Bilanço Dipnotları :				3.120.917,75	
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		1.765.966,00			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		1.765.966,00			
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI		132.000,00			
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		132.000,00			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		74.178,00			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		74.178,00			

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 25.0	Adı : AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI	Yılı : 2017
-------------------	--------------------------------	-------------

Ekonmik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonmik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630 14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	1.669.477,11			
630 14 01	Kırtasiye Malzemeleri	526.637,09			
630 14 02	Beslenme, Gıda Amaçlı ve Mutfakta Kullanılan Tüketim Malzeme	16.392,18			
630 14 03	Tıbbi ve Laboratuvar Sarf Malzemeleri	4.175,20			
630 14 05	Temizleme Ekipmanları	78.596,04			
630 14 06	Giycek, Mefruşat ve Tuhafiye Malzemeleri	14.829,19			
630 14 10	Zirai Maddeler	193,55			
630 14 12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	74.213,33			
630 14 13	Yedek Parçalar	625.804,53			
630 14 14	Nakil Vasıtaları Lastikleri	35.890,00			
630 14 15	Değişim, Bağış ve Satış Amaçlı Yayınlar	232.684,47			
630 14 17	Basınçlı Ekipmanlar	826,00			
630 14 99	Diğer Tüketim Amaçlı Malzemeler	59.235,53			
630 20	Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler	173,73			
630 20 02	Kişilerden Alacaklardan Silinenler	173,73			
630 25	Kamu İd Bedelsiz Olı Devr Mali Olmayan Varlıklardan Kay Gid	1.380.567,61			
630 25 01	Genel Bütç/Kap Kamu İdarelerine Bedelsiz Olarak Dev Var KayGid	1.380.567,61			
630 30	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	2.118.942,64			
630 30 06	Proje Kapsamında Yapılan Cari Giderler	2.118.942,64			
630 99	Diğer Giderler	0,08			
630 99 99	Yukanda Tanımlanmayan Diğer Giderler	0,08			

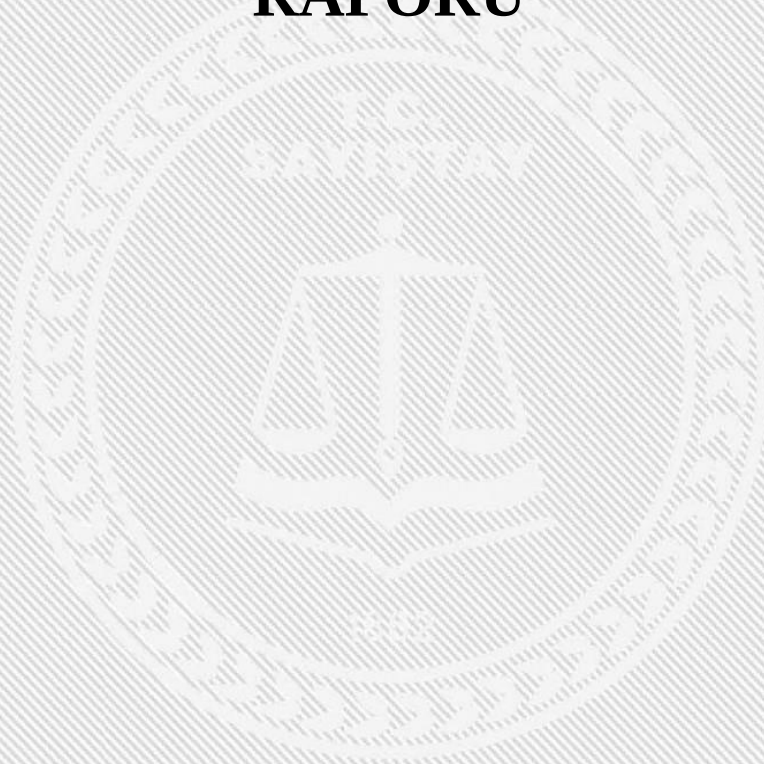
GİDERLER TOPLAMI : 650.546.281,92

GİDERLER TOPLAMI (A)	650.546.281,92			
GELİRLER TOPLAMI (B)	9.829.942,51			
İNDİRİM :İADE;İSKONTO TOPLAMI (C)	0,00	NET GELİR (D= B- C)	9.829.942,51	FAALİYET SONUCU D- A
				-640.716.339,41

TABLO 1.13 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU

Kurum Kodu : 25.0 Adı : AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI Yılı : 2017			
Ekonomik Kodlar	GİDERİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)
630		GİDERLER HESABI	650.546.281,92
630 01		Personel Giderleri	25.950.401,87
630 01 01		Memurlar	13.393.229,51
630 01 02		Sözleşmeli Personel	12.144.370,22
630 01 04		Göçü Personel	4.672,71
630 01 05		Diğer Personel	408.129,43
630 02		Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.804.556,42
630 02 01		Memurlar	1.637.271,07
630 02 02		Sözleşmeli Personel	1.167.285,35
630 03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	27.072.649,47
630 03 02		Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	1.347.221,02
630 03 03		Yolluklar	3.316.137,11
630 03 04		Görev Giderleri	265.575,38
630 03 05		Hizmet Alımları	15.522.598,27
630 03 06		Temsil ve Tanıtma Giderleri	4.782.405,28
630 03 07		Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım	1.733.037,92
630 03 08		Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	88.300,48
630 03 09		Tedavi ve Cenaze Giderleri	19.374,03
630 05		Cari Transferler	536.286.996,86
630 05 03		Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	536.286.996,86
630 07		Sermaye Transferleri	1.413.196,92
630 07 02		Yurtdışı Sermaye Transferleri	1.413.196,92
630 11		Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri	391.025,93
630 11 01		Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	391.025,93
630 12		Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	580.323,38
630 12 01		Vergi Gelirlerinin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	579.325,35
630 12 05		Diğer Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler	998,03
630 13		Amortisman Giderleri	50.877.969,90
630 13 01		Maddi Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	50.860.119,16
630 13 02		Maddi Olmayan Duran Varlıkların Amortisman Giderleri	217.850,74
Ekonomik Kodlar	GELİRİN TÜRÜ		Cari Yıl (N)
600		GELİRLER HESABI	9.829.942,51
600 01		Vergi Gelirleri	5.294.800,56
600 01 01		Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	3.421.533,75
600 01 03		Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	1.305.852,99
600 01 05		Damga Vergisi	567.129,42
600 01 06		Harçlar	284,40
600 03		Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	635,40
600 03 01		Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	635,40
600 04		Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.037.641,78
600 04 01		Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	1.037.641,78
600 05		Diğer Gelirler	429.207,45
600 05 01		Faiz Gelirleri	24.023,65
600 05 02		Kiş ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.323,91
600 05 03		Para Cezaları	7.908,03
600 05 09		Diğer Çeşitli Gelirler	395.951,86
600 11		Değer ve Miktar Değişimleri Gelirleri	540.249,71
600 11 01		Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur	540.249,71
600 25		Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.527.407,61
600 25 01		Gen Bütçeli Kamu İd Bedelsiz Olarak Alınan Mali Olmayan VEİEd Gel	2.527.407,61
NET GELİR TOPLAMI :			9.829.942,51

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI
2017 YILI
SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM
RAPORU



İÇİNDEKİLER

1.	ÖZET.....	15
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	15
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	16
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	16
5.	GENEL DEĞERLENDİRME	166
6.	DENETİM BULGULARI.....	20

1. ÖZET

Bu Rapor, Avrupa Birliği (AB) Bakanlığının performans denetimi sonuçlarını ve bulgularını içermektedir.

6085 sayılı Kanunun 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,

2017 yılı Performans Programı,

2017 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, 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 Bakanlığı'nın yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında, Avrupa Birliği Bakanlığının yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2017 yılı Performans Programı ve 2017 yılı Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans

bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir.

Yapılan denetim sonucunda 2017 yılı Performans Programı değerlendirildiğinde; performans programının idare tarafından zamanında hazırlanarak yayınlandığı, 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. Ancak, Performans Programında yer alan hedeflerin bir kısmının çıktı ya da sonuç odaklı olmadığı, bu nedenle Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleşmesine katkısının ölçülemediği, performans göstergelerinden bazılarının iyi tanımlama kriterini karşılamadığı ve ayrıca, performans programında faaliyet maliyetlerinin tespitinde faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyecek maliyetlerin de hesaba dahil edildiği belirlenmiştir. Söz konusu hususlar bulgu konusu edilmiştir.

Bunların yanında, Performans Programında bütçenin sadece %8,06'lık kısmının performans hedefleri ve stratejik hedeflerle ilişkilendirildiği, bütçenin geri kalan kısmının ise herhangi bir performans hedefi ve stratejik hedefle ilişkilendirilmediği görülmüştür. Bu durum Bakanlıkta performans esaslı bütçe anlayışının tam olarak oturmadığını göstermektedir.

Bakanlığın 2017 yılı Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde ise, raporun zamanında ve ilgili mevzuat hükümlerine uygun olarak yayımlandığı, kamu idaresinin Performans Programında yer verdiği ilgili ve ölçülebilir olarak belirlenen performans hedef ve göstergelerine faaliyet raporunda da tutarlı bir şekilde yer verildiği, raporda hedef ve göstergelerdeki sapma nedenlerinin yer aldığı ve bu nedenlerin inandırıcı ve ikna edici olduğu görülmüştür. Ancak, söz konusu Rapor, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre bir takım eksik hususlar içermektedir. Şöyle ki; söz konusu Faaliyet Raporunda iç ve dış denetim sonuçları hakkında yeterli bilgi verilmediği, “Öneri ve Tedbirler” kısmının mevzuatta öngörülen içeriğe uygun olarak hazırlanmadığı, faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler bölümünde performans sonuçlarının değerlendirilmesine yer verilmediği, performans sonuçları tablosunun mevzuatta öngörüldüğü şekilde sunulmadığı, Bakanlığın Faaliyet Raporunda plan, program ve bütçe bağının etkin bir şekilde kurulamadığı tespit edilmiştir. Söz konusu hususlar bulgu konusu edilmiştir.

2017 yılı performans denetimi kapsamında AB Bakanlığı 2013-2017 Stratejik

Planının 5 yıllık uygulamasının değerlendirilmesi sonucunda, söz konusu Plan dönemine ilişkin bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda belirtilmiş olup, 5 yıllık dönem içinde Bakanlık Bütçesinin %47 oranında arttığı görülmüştür.

2013-2017 Stratejik Planı Dönemi Bütçe Hedef ve Gerçekleştirmeleri

Yılı	Bütçe (TL)	Harcama (TL)
2013	213.573.650,00	207.283.929,00
2014	223.719.000,00	260.078.689,00
2015	291.238.000,00	452.830.844,00
2016	318.725.000,00	294.489.740,00
2017	313.525.000,00	600.404.306,00

AB Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı Bakanlığa ait ikinci plandır. Söz konusu Planda Bakanlığın, misyon ve vizyonunu gerçekleştirmek üzere 4 adet amaç, bu amaçların altında 13 adet hedef ve bu hedeflere yönelik 69 performans göstergesi belirlenmiştir. Stratejik Planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak üzere belirlenen performans göstergelerine ilişkin gelişmeler, yıllık olarak hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Kurum, stratejik planını hazırlarken amaçlarını üst politika belgelerine uygun şekilde belirlemiş, stratejik planda yer alan hedefleri aynı zamanda performans hedefi olarak belirlenmiştir.

Stratejik Planda yer alan 13 adet hedefe ilişkin 69 performans göstergesinden,
-66 tanesi 2013 yılı Performans Programında,
-67 tanesi 2014 yılı Performans Programında,
-61 tanesi 2015 yılı Performans Programında,
-62 tanesi 2016 yılı Performans Programında,
-57 tanesi 2017 yılı Performans Programında,
İzlenmiş ve takibi yapılmıştır.

Söz konusu Plan dönemine ait beş yıllık sürenin sonunda Plan gerçekleştirmelerine bakıldığında, stratejik planında 4 stratejik amaç ve 13 stratejik hedefe ulaşmak için belirlenen 69 göstergeden;

- 35 göstergede en az %90 oranında gerçekleştirme sağlandığı, bunun tüm göstergelerin %51'ine tekabül ettiği,
- 16 göstergede %50-%90 aralığında gerçekleştirme sağlandığı, bunun tüm göstergelerin

%23'üne tekabül ettiği,

- 18 göstergede ise %50'nin altında gerçekleşme sağlandığı, bunun tüm göstergelerin %26'sına tekabül ettiği, Görülmüştür.

Şu halde, 2013-2017 Stratejik Planında yer alan 69 performans göstergesinin 34'ünde sapma meydana gelmiş, hedeflerin toplamda %51'i gerçekleşmiş, %49'u gerçekleşmemiştir. Bu durum stratejik planda belirlenen hedeflerin yaklaşık olarak yarısına ulaşamadığı anlamına gelmektedir.

Hedeflerin yaklaşık olarak yarısına ulaşamamasında, söz konusu Stratejik Plan döneminde birkaç kez bakan değişikliği olması ve buna bağlı olarak Bakanlığın yönetici kadrolarında meydana gelen değişiklikler ile Türkiye'nin AB süreciyle ilgili yaşanan sıkıntıların stratejik hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yürütülen çalışmaların zaman zaman aksaması ya da durmasına sebep olması etkili olmuştur.

AB Bakanlığı 2013-2017 Stratejik Planı dönemi sonunda aşağıdaki konularda önemli iyileşmelerin sağlandığını görülmüştür:

- Elektronik bilgi yönetim sistemine geçilmiştir.
- Mali İşbirliği alanında düzenlenen yurtdışı toplantı, seminer ve toplantılara katılım artmıştır.
- AB terminolojisi veri tabanı oluşturulmuştur.
- Birlik Programları Yönetim Bilgi Sistemi kurulmuş ve işletilmeye başlanmıştır
- Çeviri faaliyetlerinde etkinlik ve koordinasyon güçlendirilmiştir.
- Yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşlarıyla olan ilişkiler geliştirilmiştir.

Söz konusu Stratejik Plan döneminde kullanılan veri kayıt sistemi incelediğinde ise, veri kayıt sistemine ilişkin bir takım eksiklikler bulunduğu görülmüştür. Örneğin veri kayıt sisteminden kaynaklı eksikliklerden dolayı bazı performans göstergeleri öngörülenden çok yüksek çıkmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında göstergelerden sorumlu birimin tanımlanmamasının mükerrer sayıma neden olmasının etkisi olmuştur. Etkin bir veri kayıt sisteminin sağlanması için sorumlu birimlerin tanımlanması gerekmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yürütülen proje ve programlara yapılan başvuru sayıları ve desteklenen proje sayılarının farklı göstergelerle takip edilmesi yerine tek bir gösterge ile

takip edilmesi mükerrer sayımı önlemek açısından daha doğru olur.

Bir diğer eksiklik de veri toplama analiz ve izleme süreçlerine ilişkin risk değerlendirmesi yapılmamıştır. 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. Veri kayıt sistemindeki bu eksiklik stratejik planın izleme ve değerlendirme sonuçlarını zafiyete uğratmaktadır.

Sonuç olarak, Bakanlığın bir bütün olarak stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan stratejik planlama sürecine ilişkin gerçekleştirilen çalışmalar sayesinde Bakanlık personelinin görev ve sorumlulukları konusunda farkındalığının arttığı, uzun dönemli planlama anlayışının Bakanlıkta benimsenmesi ile kurumsallığın ve sürdürülebilir yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlandığı görülmüştür.

6. DENETİM BULGULARI

A. Performans Programının Değerlendirilmesi

BULGU 1: Performans Programında Yer Alan Bazı Göstergelerin İyi Tanımlanmamış Olması

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde; performans hedeflerinin belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olması gerektiği, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek üzere performans göstergeleri belirlendiği, bu nedenle performans göstergelerinin de ölçülebilir, ulaşılabilir ve güvenilir veri sunacak nitelik taşıması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

05.07.2008 tarihli ve 26927 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 4'üncü maddesinde de, performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olmasının esas olduğu ifade edilmiştir.

Bir performans göstergesinin söz konusu nitelikleri taşıması için, herkes tarafından aynı biçimde anlaşılacak, açık ve net bir tanımının olması, diğer bir ifadeyle iyi tanımlanmış

olması gerekmektedir. Göstergelerin iyi tanımlanmamış olması, kamu idarelerinin hedeflere ilişkin başarıyı yanlış raporlaması riskini ortaya çıkarmaktadır. Zira açık, net ve resmi tanımları olmayan göstergelerle güvenilir veriler sunulamayacağından, hedeflerin doğru biçimde ölçülebilmesi de söz konusu olamayacaktır. Bu riskin ortadan kaldırılabilmesi için kamu idarelerinin performans hedef ve göstergelerini açık ve anlaşılır şekilde belirlemeleri gerekmektedir.

Bakanlığın 2017 Yılı Performans Programı incelendiğinde, aşağıda yer alan göstergelerin iyi tanımlanmadığı görülmüştür.

Performans Hedefi 1.1	Program döneminde politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.
Performans Göstergesi 1.1.1	Hazırlanan rapor/ belge/ değerlendirme notu sayısı/Sayı
Performans Hedefi 1.2	Program döneminde mevzuat uyumunun yönlendirilmesi, izlenmesi ve çalışmaların koordinasyonunda etkinlik artırılabacaktır
Performans Göstergesi 1.2.4	Yurt dışı toplantı, seminer, konferans vb. faaliyetlere katılım
Performans Hedefi 4.2	Bakanlık insan kaynakları geliştirilecek, verimlilik artırılabacak, iş akışı ve yönetimi iyileştirilecektir.
Performans Göstergesi 4.2.1	Eğitim programının hazırlanması ve uygulanması

Performans hedefi 1.1 kapsamında belirlenen “Gösterge 1.1.1.Hazırlanan rapor belge değerlendirme notu sayısı” göstergesi iyi tanımlanmamıştır. Şöyle ki; Bakanlık tarafından hazırlanan birçok rapor ve belge bulunmaktadır. Aynı zamanda diğer göstergelerde de rapor göstergesi tekrarlanmaktadır. Bu gösterge kapsamında sayılacak raporlar, belgeler ve değerlendirme notlarının belli olmaması, hedeflere yönelik başarının yanlış raporlama veya mükerrer raporlama riskini doğurmaktadır.

Performans Hedefi 1.2 kapsamında belirlenen “Performans Göstergesi 1.2.4. Yurt dışı toplantı, seminer, konferans vb. faaliyetlere katılım” da benzer nedenlerden dolayı 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.

Performans Hedefi 4.2 kapsamında belirlenen “Performans göstergesi 4.2.1.Eğitim programlarının hazırlanması ve uygulanması”nda ise, performans göstergesi genel nitelikli

olup, bakanlık içinde yürütülen hangi eğitim faaliyetlerinin bu kapsamda değerlendirileceği belli olmadığından iyi tanımlanmamıştır.

Performans programlarında belirlenen hedeflerin doğru ölçülebilmesi ve raporlanabilmesi için göstergelerin açık ve anlaşılır bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, bulguda yer alan risklerin en aza indirilebilmesi ve performans sonuçlarının gerçekleşme bilgisinin doğru ve güvenilir olması için veri kayıt sistemi oluşturulduğu, veri kayıt sistemine 3 ayda bir veri girişleri yapıldığı ve bu verilerin kontrolünün ilgili harcama yetkilisi tarafından sağlandığı, izleme ve değerlendirmeye ilişkin raporların belli bir sistem dahilinde üretildiği,

Ayrıca, Şubat 2018 tarihinde yenilenen Stratejik Planlama Yönetmeliğinin, ilk 6 ayda Stratejik Plan İzleme Raporu, yılsonunda Stratejik Plan Değerlendirme Raporu hazırlama zorunluluğu getirdiği, bu raporlar aracılığıyla sisteme girilen verilerin çapraz kontrolünün de yapılabileceğinden, yanlış raporlama ve mükerrerliğin önüne geçilmiş olunacağı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında, almış oldukları birtakım önlemlerle sisteme girilen verilerin yanlış raporlanma ve mükerrerliğinin önüne geçileceğini belirtmiştir. Ancak düzgün bir veri kayıt sistemi kurulsa dahi, performans göstergelerinin Performans Programı Hazırlama Rehberi'nde belirtildiği şekilde açık, anlaşılır ve güvenilir veri sağlayacak şekilde tanımlanması gerekmektedir.

BULGU 2: Faaliyet Maliyetlerinin Tespitinde Faaliyetle Doğrudan İlişkilendirilemeyecek Maliyetlerin de Dikkate Alınması

Avrupa Birliği (AB) Bakanlığı 2017 Yılı Performans Programında ilgili performans hedefleri ile ilişkili faaliyet maliyetlerinin tespitinde, faaliyetle doğrudan ilişkilendirilemeyecek maliyetlerin de hesaba dahil edildiği görülmüştür.

Performans Programı Hazırlama Rehberinde faaliyet maliyetinin faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler olduğu; doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetlerin ise faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetler olduğu ifade edilmiştir.

Performans Programı Hazırlama Rehberi çerçevesinde, AB Bakanlığı 2017 Yılı Performans Programı incelendiğinde; bütün hedeflere ait faaliyet maliyetleri tablolarında, personel giderleri ile SGK devlet primi giderlerinin de maliyete dahil edildiği tespit edilmiştir. Ancak, bu maliyetler faaliyetlerden vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetler değildir.

Diğer bir ifadeyle faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler değildir. Bu nedenle devlet memurlarına ödenen maaş ve sosyal güvenlik giderleri faaliyet maliyetlerine dahil edilmemelidir.

İdarece hazırlanacak performans programının faaliyet maliyetleri tablosu düzenlenirken faaliyetle doğrudan ilişkilendirilen maliyetlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Bakanlığın görevinin, 634 sayılı Kanun 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” olduğu,

Bu kapsamda Bakanlık personeline yürütülen faaliyetlerin büyük bölümünün; yasal mevzuat çalışmalarına katılmak, taslak mevzuatlara görüş vermek, toplantılar organize etmek ve toplantılara katılım sağlamak, çeviri faaliyetleri yürütmek, TBMM, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Bakanlar vb. organlara ve/veya yetkililere Avrupa Birliği ve Avrupa Birliği mevzuatı hakkında notlar, raporlar hazırlamak, değerlendirmelerde bulunmak, Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin yürütülmesini ve Avrupa Birliği mali yardımlarının kullanılmasını teminen ilgili kurumlarla birlikte çalışmak gibi sadece personelin katkısıyla gerçekleştirildiği,

Bakanlığın Performans Programı hazırlanırken, hedeflere ulaşmayı sağlayıcı faaliyetlerin personelin çalışması, katkısı olmadan gerçekleştirilemeyeceği,

Tekil faaliyet bazında irdelendiğinde personelin sadece o faaliyet için istihdam edildiği söylenemese de, tüm faaliyetler ve kurum için düşünüldüğünde personelin kurumun hedeflerine ulaşması yani faaliyetleri hayata geçirmesi için istihdam edildiği, bir faaliyetten vazgeçilse de diğer bir faaliyetin belirleneceği ancak mutlaka gerçekleştirilecek faaliyetlerin olacağı,

Konuya kurumun faaliyetlerinin çoğunluğunun sadece personelin entelektüel katkısıyla gerçekleştirildiği çerçevesinden bakıldığında, personel giderinin faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetler olduğu,

Bununla birlikte, personel giderlerinin ve SGK devlet primi giderlerinin faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilebilecek maliyetler olmadığı yönünde kanaat oluşması halinde, faaliyetlerin maliyetlendirilmesinde personel giderleri ile SGK devlet primi giderlerinin genel yönetim giderleri başlığı altında bütçeleştirilmesinin de mümkün olduğu; ancak, bu durumda

yasal mevzuat taslaklarına görüş vermek, toplantı katılımları, rapor, belge, değerlendirme notu hazırlanması vb. gibi sadece kurum personelinin katkılarıyla gerçekleştirilen faaliyetlere maliyet belirlenemediği için performans programında yer verilemeyeceği ve bu kapsamdaki iş ve işlemlerin de izlenemeyeceği,

Ya da faaliyetlerin maliyetsiz olarak belirlenebileceği; bütün personel gideri ve SGK devlet primi giderleri de Toplam Kaynak İhtiyacı Tablosu'nda, "Genel Yönetim Giderleri Toplamı" başlığı altında kümülatif olarak verilebileceği, bu durumda da faaliyetin bütçesel olarak takibinin mümkün olmayacağını düşünülüyor,

Bu değerlendirmeler ışığında, 'Performans Programı Hazırlama Rehberi'nin görev ve sorumluluklarını yoğunlukla sadece personelinin katkısı ile gerçekleştiren ve öngördüğü faaliyetleri dışarıya ihale etmeden/dışarıdan destek almadan yapan kurumların durumunu göz ardı ettiği, dolayısıyla, işi büyük ölçüde entelektüel katkı sağlamak olan kurumların performans değerlendirmesinin ne şekilde yapılacağı hususunun mali yönetim ve kontrol sistemi içerisinde gelişmeye açık bir alan olarak kaldığı fikri olduğu,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresinin cevabında faaliyetle doğrudan ilişkilendirilmeyen maliyetlerin de dikkate alınması gerektiği ifade edilmiş olmakla birlikte, Performans Programı Hazırlama Rehberinde faaliyet maliyeti tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetlerin dikkate alınacağı açıkça belirtilmiştir. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler ise faaliyetten vazgeçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir. Bu anlamda, personel gideri ve SGK devlet primi giderleri faaliyetlerden ayrı sabit maliyetlerdir. Dolayısıyla, idarece hazırlanacak Performans Programına ait Faaliyet Maliyetleri Tablosu düzenlenirken faaliyetle doğrudan ilişkilendirilen maliyetlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

BULGU 3: Performans Hedeflerinden Bazılarının Sonuç ya da Çıktı Odaklı Olmaması

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin "Tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde performans hedefinin tanımı, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerine ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları çıktı-sonuç odaklı hedefler olarak yapılmıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, performans hedeflerinin çıktı ya da sonuç odaklı olması gerekmektedir.

Ayrıca, Performans Programı Hazırlama Rehberinde de hedeflerin;

- Çıktı veya sonuç odaklı olması,
- Girdi veya faaliyet odaklı olmaması,
- Stratejik hedeflerle ilgili olması,
- Stratejik hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olması,
- Göstergelerin de hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne ölçüde ulaşıldığını ölçme, izleme ve değerlendirmeye yönelik olarak belirlenmesi,

gerektiği belirtilmiştir.

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.

Bu çerçevede, çıktı odaklılık idare tarafından üretilen mal ve hizmetlerin miktarını gösterirken; sonuç odaklılık ise elde edilen çıktıların amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduğunu gösterir.

Söz konusu kriterler açısından AB Bakanlığı 2017 yılı Performans Programı incelendiğinde; aşağıda yer alan performans hedeflerinin çıktı ya da sonuç odaklı olmadığı, faaliyet ve girdi odaklı oldukları değerlendirilmiştir.

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 4.1	Kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapılacaktır.

İdarelerin stratejik planlarında yer alan performans hedeflerinin çıktı-sonuç odaklı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; Performans Programı Hazırlama rehberinde çıktının; idareler tarafından üretilen nihai ürün ya da hizmetler, sonucun ise idarenin sunduğu ürün ya da hizmetlerin bireyler veya toplum üzerinde meydana getirdiği etkiler olarak tanımlandığı,

Bakanlığın görev tanımından anlaşılacağı üzere Kurumun ürettiği nihai ürün ya da hizmetlerin daha çok bilgi, belge ve doküman niteliği taşımakta olduğu, çıktılar ve sonuçların

soyut mahiyet arz ettiği, dolayısıyla bireyler ve toplum üzerindeki etkilerinin de her zaman somut ve sayısal değerler ile ifade edilemediği,

Koordinasyon görevi üstlenmiş olan Bakanlığın yürüttüğü süreç, bir yandan uluslararası siyasi konjonktüre göre hızla değişen müzakere sürecine, diğer yandan müzakere gerekliliklerini yerine getirmekten sorumlu olan diğer kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine bağlı olması nedeniyle stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler belirlenmesinde güçlükler yaşandığı,

Bakanlığın çalışma alanı göz önünde bulundurulduğunda stratejik planlarda belirlenen performans hedeflerinin optimal düzeyde çıktı ya da sonuç odaklı olmasına özen gösterildiği, ifade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdaresi cevabında her ne kadar performans hedeflerinin optimal düzeyde çıktı yada sonuç odaklı olmasına özen gösterdiklerini belirtse de, bulguda yer alan performans hedefleri çıktı yada sonuç odaklı değildir. Faaliyet ve girdi odaklıdır. Bu itibarla performans hedeflerinin rehberde yer verildiği şekilde çıktı-sonuç odaklı olarak belirlenmesi gerekmektedir.

B. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

BULGU 4: Faaliyet Raporunun Faaliyetlere İlişkin Bilgi ve Değerlendirmeler Bölümünde Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesine Yer Verilmemesi

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli” başlıklı 19’uncu maddesinde, faaliyet raporlarının Yönetmelikte belirtilen şekle uygun olarak hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Söz konusu madde hükmünde, faaliyet raporlarının “Performans Bilgileri” bölümünde yer alması gereken başlıklardan birinin de “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” olduğu ifade edilmiştir.

Maliye Bakanlığı’nın Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinin “Faaliyet Raporları” başlıklı 5’inci bölümünde de faaliyet raporlarının şekli ve kapsamı bilgisine yer verilmiştir. Buna göre faaliyet raporlarında “performans sonuçları değerlendirilmesine” ilişkin olarak, “İdare/harcama birimi bu başlık altında, performans programında yer alan performans ve gösterge hedeflerinin gerçekleşme durumunu, sapmaları, nedenlerini, geçmiş yıllar değerleri ile varsa benzer idare performans sonuçları ve uluslararası verilerle kıyaslamasını yapacaktır. Rehberin “VIII- Performans Değerlendirmesi” bölümüne göre yürütülen performans

değerlendirme sonuçlarına özet olarak yer verilir. Burada performans değerlendirmesinin kapsamı, kullanılan performans değerlendirmesi yöntemleri, bu yöntemler kullanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda idarenin faaliyetlerine ilişkin ulaşılan sonuçlar belirtilir. Ayrıca bu bölümde iç ve dış denetim organlarınca yürütülen performans denetimi sonuçlarına da yer verilir.” denilmektedir.

AB Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporunda “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” bölümüne yer verilmediği görülmüştür.

Faaliyet raporunda, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ve Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine uygun olarak “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” bölümüne yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, 2017 Performans Programının, 2009 yılında Maliye Bakanlığınca yayımlanan “Performans Programı Hazırlama Rehberi” esaslarına göre hazırlandığı, söz konusu Rehberde performans sonuçları değerlendirilmesinin nasıl ve hangi yöntemlerle yapılacağına dair bir açıklama bulunmadığı, bu nedenle Faaliyet Raporu hazırlanırken performans sonuçları değerlendirmesi, raporun “Performans Hedef Tabloları ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi” başlığı altında gösterge sapmalarının tek tek açıklanarak ifade edilmesiyle yapıldığı, her ne kadar söz konusu Yönetmelikte “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” başlığının olması gerektiği belirtilmiş olsa da, başlığın altını dolduracak sağlıklı bir değerlendirme olmadığından bu başlığa yer verilmediği,

Şubat 2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren ‘Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’ hükümleri gereğince yılsonlarında hazırlanacak olan değerlendirme raporlarında, hedeflere ait değerlendirmeler ve risk planlamaları yapılacağından, 2018-2022 dönemi Stratejik Plan dönemi için hazırlanacak faaliyet raporlarında “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” başlığı altında sağlıklı bir değerlendirme sonucuna yer verilebileceği,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 19’uncu maddesinde birim ve idare faaliyet raporlarının Yönetmelikte yer alan Ek-1 deki şekle uygun olarak yapılması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Birim ve idare faaliyet raporlarının başlıklar itibariyle şablonunu ortaya koyan Ek-1’e göre; idarelerin hazırlayacakları faaliyet raporlarında, “Performans Bilgileri” ana başlığı altında “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” alt başlığına yer vermeleri gerekmektedir.

BULGU 5: Faaliyet Raporunda İç ve Dış Denetim Sonuçları Hakkında Yeterli Bilgi Verilmemesi

AB Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporunda “Genel Bilgiler” ve “Mali Bilgiler” başlıkları altında iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında mevzuatta belirtildiği şekilde tespit ve değerlendirmelere yer verilmediği görülmüştür.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin 18’inci maddesinin (a) bendinde, “Genel bilgiler: Bu bölümde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir.” hükmü,

Aynı maddenin (c) bendinin 1’inci fıkrasında ise, “Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.” hükmü,

yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin “Sorumluluk” başlıklı 4’üncü maddesinde, faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanacağı, “Tam açıklama ilkesi” başlıklı 7’nci maddesinde de, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiği, ifade edilmiştir.

Bakanlığın 2017 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde, “Mali bilgiler” bölümünde, iç ve dış denetim kapsamında yazılan bulgu sayılarına yer verilmiş olup, denetim sonuçları hakkındaki özet bilgilere yer verilmemiştir. “Genel Bilgiler” bölümünde ise, iç ve dış denetim raporları kapsamında yapılan tespit ve değerlendirmeler yer almamaktadır.

Anılan Yönetmelik uyarınca, mali denetim sonuçlarına ilişkin olarak Faaliyet Raporunun “Genel bilgiler” bölümünde, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelerin içeriği hakkında; “Mali bilgiler” bölümünde ise, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkında hesap verme sorumluluğuna katkı sağlamak amacıyla kamuoyuna özet bilgi verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında özetle; her ne kadar “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkındaki Yönetmelik” te hükümler gereğince mali denetim sonuçlarına

iki ayrı başlık altında yer verilmesi gerektiği düzenlenmiş olsa da idare faaliyet raporunda mükerrerliği önlemek adına ve ayrıca mali denetim sonuçlarının Sayıştay Başkanlığının web sayfasında yer aldığı da göz önünde bulundurularak sadece mali bilgiler bölümünde denetim sonuçlarına yer verildiği,

Ancak; 2018 yılı Faaliyet Raporu hazırlanırken ilgili bulgu doğrultusunda gerekli çalışmalar yapılacak olup, iç ve dış denetime ilişkin bilgilerin ilgili mevzuat hükümlerince konusuna göre iki başlık altında da yer alması sağlanacağı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idaresi cevabında Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik hükümleri gereği iç ve dış denetim sonuçlarına ilişkin bilgilere raporun “genel bilgiler” ve “mali bilgiler” bölümlerinde yeterli yer verileceğini belirtmiştir.

BULGU 6: Faaliyet Raporunda “Öneri ve Tedbirler” Kısımının Mevzuatta Öngörülen İçeriğe Uygun Hazırlanmaması

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve idare faaliyet raporlarının kapsamı” başlıklı 18’inci maddesinde, idare faaliyet raporlarında yer alması gereken bölümler ve bu bölümlerde olması gereken bilgiler ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 18’inci maddesinin “Öneri ve Tedbirler” başlıklı (d) bendinde ise, faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verileceği belirtilmiştir.

İdarenin 2017 yılı Faaliyet Raporunun “Öneri ve Tedbirler” kısmında, sadece üç adet öneride bulunduğu, hedeflerde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılacak risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmediği görülmüştür.

AB Bakanlığı 2017 yılı Faaliyet Raporu’nun “Öneriler ve Tedbirler” kısmında, önerilerle birlikte, hedeflerde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşılacak risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere de yer verilmesi gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, 2017 yılı Faaliyet Raporu, Bakanlığın 2013-2017 yılı Stratejik Planının son yılına ait olup, plan döneminin sona erdiği, 2018-2022 dönemini kapsayan Stratejik Plan ile yeni bir döneme başlandığı, bu plan ile yeni hedef ve faaliyetlere yer verildiği, 2017 yılı Faaliyet Raporunda yer verilmesi gerektiği belirtilen “Öneri ve Tedbirlerin” 2018 yılına bir katkısı olmayacağı, zira 2018-2022 yıllarını kapsayan yeni stratejik plan uygulamaya konulmuş olduğundan, 2017 Faaliyet Raporunda yer alması gerektiği belirtilen öneri ve tedbirlerin yeni planla ilişkisiz olacağı,

Ayrıca, Şubat 2018 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” hükümleri gereğince yılsonlarında hazırlanacak olan değerlendirme raporlarında, hedeflere ait değerlendirmeler ve risk planlamaları yapılacağı,

2018-2022 Stratejik Planının bu Yönetmelik kapsamında olduğu ve her yılsonunda hazırlanacak “Değerlendirme Raporu”nda yer verilen hedeflere ait değerlendirmeler ve risk planlamaları hazırlanacak olan faaliyet raporlarının öneri ve tedbirler bölümünde de ele alınacağı, böylece riskler ve risklere yönelik alınması gereken tedbirlerin de değerlendirilmiş olacağı,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak kamu idarelerinin faaliyet raporlarının “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik”te belirtilen şekilde ve içerikte hazırlanması gerekmektedir. Bu konuda, idarelere takdir hakkı verilmemiştir. Söz konusu mevzuatta stratejik planın son yılında faaliyet raporunun içeriğinin farklı olmasına imkan veren bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, faaliyet raporunun “Öneri ve Tedbirler” kısmının Yönetmelikte belirtilen kapsamı içerecek şekilde hazırlanması gerekmektedir.

BULGU 7: Bakanlığın Faaliyet Raporunda Plan, Program ve Bütçe Bağının Etkin Bir Şekilde Kurulmaması

İdarenin bütçe uygulama süreçlerinin izlenmesi sonucunda, harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, yılı performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla stratejik yönetim süreci ile bütçe bağının kurulamadığı tespit edilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik

plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması amacıyla faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır.

AB Bakanlığı 2017 yılı Performans Programı incelendiğinde, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik yılı içinde yürütülecek faaliyetlere ve ulaşılmak istenen performans hedeflerine bütçeyle kaynak tahsis edildiği görülmüştür. Ancak performans hedeflerine ve dolayısıyla faaliyetlere ilişkin bütçe gerçekleştirmelerini takip edecek bir sistemin kurulmadığı ve 2017 yılı Faaliyet Raporunda hangi faaliyet için ne kadar harcama yapıldığının raporlanmadığı tespit edilmiştir. Şu halde performans gösterge ve hedeflerine ne kadar kaynak kullanılarak ulaşıldığına ilişkin herhangi bir bilgi faaliyet raporunda yer almamaktadır. Bu durum, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan “plan-program-bütçe bağı”nın etkin bir şekilde kurulamamasına yol açmaktadır.

Bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine entegre edilmesi için Bakanlığın faaliyet raporunda plan, program ve bütçe bağının etkin bir şekilde kurulması gerekmektedir.

Kamu idaresi cevabında; özetle, Bakanlığın bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde Maliye Bakanlığı tarafından oluşturulan elektronik bütçe (E-bütçe) sistemi kullanıldığı,

Halihazırda yönetimi Maliye Bakanlığında bulunan E-bütçe sisteminde faaliyet gerçekleştirmelerinin girilebildiği bir modül bulunmadığı, ayrıca, performans izlenmesi ve değerlendirmesi amacıyla geliştirilmiş faaliyetler ile ilgili maliyet gerçekleştirmelerinin kayıt edilebileceği bir modülün de olmadığı, bu nedenle de kamu idarelerinin hedefine ulaşırken ne kadar kaynak kullandığı bilgisi elde edilemediği, Maliye Bakanlığı tarafından E-bütçe sisteminde faaliyetlerin bütçe gerçekleştirmelerini izleyecek bir modül oluşturulduğu takdirde, hedef bazında kullanılan ödeneklerin ayrıntısına faaliyet raporu içerisinde yer verilebileceği,

İfade edilmiştir.

Sonuç olarak bütçe uygulaması ve muhasebeleştirilmesi aşamalarının stratejik yönetim sürecine entegre edilmesi için Maliye Bakanlığı ile birlikte gerekli çalışmaların yapılarak, plan, program ve bütçe bağının etkin bir şekilde kurulması gerekmektedir.

