



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

ANAYASA MAHKEMESİ
2014 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Ağustos 2015

İÇİNDEKİLER

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

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı, 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. 2014 yılı bütçesi ile Anayasa Mahkemesi Başkanlığına 30.952.795,45 TL ödenek tahsis edilmiş olup, bu tutar merkezi yönetim bütçesinin % 0,0071'ine tekabül etmektedir.

Anayasa Mahkemesi Başkanlığınca sunulan Bütçe Giderleri ve Ödenekler Tablosuna göre Kurumun 2014 yılı bütçe gideri ve ödenek kullanımı aşağıda belirtilmiştir.

Tablo 1: Bütçe Giderleri ve Ödenekler (TL)

Yılı İçinde Alınan Ödeme Emirleri	Yapılan Tenkisler	Kalan Ödeme Emirleri	Yılı İçinde Harcama	Mahsup Dönemi İçinde Harcama	Toplam Harcama	Ödenek Üstü Harcama
37.108.500,00	6.155.704,55	30.952.795,45	30.952.795,45	-	30.952.795,45	-

Kurum tarafından; 17.340.943,00 TL personel gideri, 580.860,00 TL sermaye gideri ve 13.030.992,45 TL diğer cari giderler olmak üzere, 2014 yılında toplam 30.952.795,45 TL harcama yapılmıştır.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı 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 Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenmiştir.

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

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

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

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

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

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı muhasebe hizmetleri, Adalet Bakanlığı 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 yansıtmassından 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.

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, 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.

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı mali işlemlerini, 5018 sayılı Kanunun 49 ve 50 nci maddelerine dayanılarak düzenlenip Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği ile belirlenen esaslara uygun olarak raporlamak zorunda olup, tarafımızca yürütülecek denetimlerin mali tablolar dikkate alınarak gerçekleştirilmesi hedeflenmekle birlikte;

“Kamu İdaresinin Mali yapısı ve Mali Tabloları Hakkında Bilgi” başlıklı bölümde de açıklandığı üzere, Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin, muhasebe ve raporlama sisteminin kurulması için, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslara 08.12.2013 tarih ve 28845 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan değişiklik ile eklenen geçici maddede, hesap dönemi sonunda verilecek defter, mali tablo ve belgelerden bütçe giderleri ve ödenekler tablosu ve taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli dışında, düzenlenmesi gereken diğer mali raporların Sayıştaya gönderilmesi 2013, 2014 ve 2015 yıllarını kapsamak üzere üç yıl ötelenmiştir.

Bu nedenlerle Anayasa Mahkemesi Başkanlığına ilişkin denetimlerimiz, hazırlanması gereken temel mali raporların düzenlenememesi sebebiyle, bütçe giderleri ile taşınırlara ait işlemlerin mevzuata uygunluğuna dönük olarak gerçekleştirilmiştir.

Denetim ve inceleme çalışmaları; Başkanlığın muhasebe hizmetlerinin yürütüldüğü Adalet Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğündeki cetvel ve belgeler, bu birimdeki yevmiye kayıtları, düzenlenen ödeme emri belgeleri ile muhasebe işlem fişleri ve bunların ekinde yer alan kanıtlayıcı belgeler ile bunlara dayanak oluşturan ilgili harcama birimleri arşivlerinde muhafaza edilen kanıtlayıcı belgeler; tamlık, doğruluk, tutarlılık ve tabi olduğu mevzuatına uygunluk açısından incelenmiştir.

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

“Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar”da 08.12.2013 tarihinde yapılan değişiklikle eklenen Geçici 1 inci maddesi uyarınca, Kamu İdaresi tarafından 2014 yılına ilişkin olarak Sayıştaya sunulan bütçe giderleri ve ödenekler tablosu, taşınır kesin hesap cetveli ve taşınır hesabı icmal cetveli ile “Denetimin Dayanağı, Amacı, Yöntemi ve Kapsamı” bölümünde belirlenen çerçevede gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin, kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğuna ilişkin yapılan denetimi sonucunda tespit edilen hususlar ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerine ilişkin değerlendirmeler “Tespit ve Değerlendirmeler” bölümünde gösterilmiştir. Kamu zararı iddialarına ilişkin hususlara yargılamaya esas raporda yer verilecek olup TBMM’nin bilgisine sunulacak önemde başka bir husus bulunmamaktadır.

6. TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: Faaliyet Raporlarının Bulunmaması

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı 2014 yılı faaliyet raporunun hazırlanmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 41 inci maddesinde: “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir” denilmektedir.

Buna göre, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince her yıl hazırlanacak faaliyet raporu performans esaslı bütçelemenin bir unsuru olup, saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlamlasında kullanılan bir araçtır.

Faaliyet raporu; stratejik plan, performans programı ve bütçe uygulamasının devamı niteliğinde bunlarla bir bütün çalışmadır. Bu nedenle gerek rapor hazırlayıcıların gerekse raporu inceleyen ve denetleyenlerin, faaliyet raporlarını plan, program ve bütçelerle birlikte değerlendirmesi gerekmektedir.

Plan ve programda yer almayan bir faaliyetin bütçelenmesinin ve dolayısıyla gerçekleştirilmesinin de doğru olmayacağı açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların planlanmış amaçlar doğrultusunda Mali Yönetim İlkelerine uygun olarak kullanılmış olup, bununla birlikte bu veriler konsolide edilerek denetim bulgusu doğrultusunda faaliyet raporuna dönüştürülecektir" denilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgu konusu ile ilgili çalışmaların yürütüldüğü ve bu çalışmaların faaliyet raporuna dönüştürüleceği belirtilmektedir.

Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

BULGU 2: İç Denetim Biriminin Kurulmaması

Anayasa Mahkemesi Başkanlığında iç denetim biriminin henüz kurulmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55 inci maddesinde iç kontrolün tanımı, 56 ncı maddesinde iç kontrolün amacı, 57 nci maddesinde kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemlerinin “harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetim”den oluştuğu belirtilmiş, 63 üncü maddesinde de iç denetim “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti*” olarak açıklanmıştır.

Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programının üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanmasını ve üst yönetici tarafından onaylanmasını öngören 5018 sayılı Kanunun 64 üncü maddesinde ve “İç Denetçilerin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 15 inci maddesinde de iç denetçinin görevleri;

“-Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek,

-Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak,

-Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak,

-İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek,

-Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak,

-Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak ve bunları takip etmek,

-Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek,

-Kamu idaresince üretilen bilgilerin doğruluğunu denetlemek,

-Üst yönetici tarafından gerekli görülen hallerde performans göstergelerini belirlemede yardımcı olmak, belirlenen performans göstergelerinin uygulanabilirliğini

değerlendirmek,

-Suç teşkil eden durumlara ilişkin tespitlerini üst yöneticiye bildirmek”
olarak belirtilmiştir.

Buna göre yukarıda belirtilen iç denetim faaliyetlerinin, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilebilmesi için iç denetim biriminin kurulması gerekliliği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "...16.05.2013 günlü 28649 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 8.4.2013 günlü 2013/4625 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 3 adet iç denetçi (meslek mensubu) kadrosu ihdas edilmiştir. Denetim bulgusunda yer alan hususlarla ilgili olarak ihdas edilen kadrolar ile birlikte bir çalışma yürütülmesi mümkün hale gelmiş olup, bu çerçevede çalışmalar sürdürülmektedir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tarafından, iç denetim biriminin oluşturulması yönünde gerekli çalışmaların devam etmekte olduğu bildirilmektedir.

Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

BULGU 3: İç Kontrol Sistemi Değerlendirmesinin Bulunmaması

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmiş bir kurum iç kontrol sistemi değerlendirmesinin bulunmadığı tespit edilmiştir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'ne göre Kurumun Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların yapılmadığı, Kamu İç Kontrol Standartlarına Uyum Eylem Planı Hazırlama Grubu ve İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu'nun oluşturulmadığı, Kamu İç Kontrol Standartları çerçevesinde hazırlanması gereken Eylem Planının hazırlanmadığı görülmüştür.

Bu kapsamda, Kurum mensuplarının iç kontrol sistemi hakkında bilgi sahibi olmasına yönelik bir faaliyette bulunulmadığı gibi, harcama birimlerinde malî işlemlerin onaylı süreç akış şemaları da bulunmamakta ve görevli personelin bir kısmının yazılı ancak onaysız prosedür, bir kısmının ise yazılı olmayan mutata hale gelmiş bir süreç takip etmekte olduğu görülmüştür.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun beşinci kısmında “iç kontrol sistemi” düzenlenmiştir. Kanunun 55 inci maddesinde iç kontrol, 56 ncı maddesinde iç kontrolün amacı, 57 nci maddesinde iç kontrolün yapısı ve işleyişi, 58 inci maddesinde de ön mali kontrol hususlarına yer verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun 55, 56, 57 ve 58 inci maddelerine dayanılarak hazırlanan ve 31.12.2005 tarihli ve 26040 (3. mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren “İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar” hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesinde “... *İç kontrol düzenlemeleri ve iç kontrol sisteminin işleyişi, yöneticilerin görüşü, kişi ve/veya idarelerin talep ve şikâyetleri ile iç ve dış denetim sonucunda düzenlenen raporlar dikkate alınarak yılda en az bir kez değerlendirmeye tâbi tutulur ve gerekli önlemler alınır.*” hükmü yer almaktadır.

Aynı Yönetmeliğin 12 nci maddesinde de “...*Harcama birimlerinde süreç kontrolü yapılır. Süreç kontrolünde, her bir işlem daha önceki işlemlerin kontrolünü içerecek şekilde tasarlanır ve uygulanır. Malî işlemlerin yürütülmesinde görev alanlar, yapacakları işlemde önceki işlemleri de kontrol ederler. Süreç kontrolünü sağlamak amacıyla malî işlemlerin süreç akış şeması hazırlanır ve üst yöneticinin onayı ile yürürlüğe konulur*” denilmektedir.

26.12.2007 tarih ve 26738 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği ile kamu idarelerinde iç kontrol sisteminin oluşturulması, uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla (18) standart ve bu standartlar için gerekli (79) genel şart belirlenmiş ve ayrıca, kamu idareleri tarafından iç kontrol sistemlerinin Kamu İç Kontrol Standartlarına uyumunu sağlamak üzere yapılması gereken çalışmaların belirlenmesi, bu çalışmalar için eylem planı oluşturulması, gerekli prosedürler ve ilgili düzenlemelerin hazırlanması çalışmalarının 31.12.2008 tarihine kadar tamamlanması, söz konusu çalışmaların etkili bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere idarelerin üst yöneticileri tarafından gerekli önlemlerin alınması ve idarelerin iç kontrol sistemini yılda en az bir kez değerlendirmeleri gerektiği ifade edilmiştir.

Yukarıda belirtilen mevzuat hükümleri çerçevesinde, Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmiş bir Kurum iç kontrol sistemi değerlendirmesinin bulunması gerekliliği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, denetim bulgusunda ifade edildiği anlamda iç kontrol sistemi değerlendirmesinin yapılabilmesinin temel koşullarından birinin de iç denetim

biriminin varlığı olduğu, bu birim kurulduğunda iç kontrol sistem değerlendirmesinin yapılabilmesinin mümkün olacağı, (2) numaralı denetim bulgusundaki görüşlerinin burada da geçerli olduğu belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Bulgu konusu ile ilgili çalışmaların sürdürüldüğü ifade edilmektedir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

BULGU 4: Stratejik Plan ve Risklere Yönelik Eylem Planının Bulunmaması

Anayasa Mahkemesi Başkanlığı tarafından, stratejik plan hazırlanmadığından Kurum amaç ve hedeflerine yönelik bilişim sistemlerini de kapsayan kurum içi ve kurum dışı riskler belirlenmediği gibi bu risklere ilişkin gerekli analizler oluşturularak bir eylem planlamasının da yapılmamış olduğu görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 9 uncu maddesinde “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.*

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar” denilmektedir.

Kurum ve kuruluşların orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, hedeflerine ulaşabilmek için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımını içeren stratejik planlama ile; Kurumun genel değerlendirilmesi gerçekleştirilerek, paydaşlar belirlendikten sonra, zayıf ve kuvvetli yönler ile önündeki fırsatlar ve karşılaşılabilecek olası riskler ortaya çıkarılmış olacaktır. Dolayısıyla belirlenecek amaçlar çerçevesinde “ulaşılacak istenilen yer” için “hedefler”, bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği da “stratejiler” ile ortaya konulmuş olacaktır.

Kamu idaresi cevabında; Denetim bulgusu doğrultusunda çalışma yapılacağı belirtilmiştir.

Sonuç olarak; Denetim bulgusu doğrultusunda çalışma yapılacağı ifade edilmektedir. Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

BULGU 5: Yazılı Prosedürlerin Bulunmaması

Yürütülen tüm faaliyetlerin, ilgili mevzuatına uygun olarak başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamlı olarak gösteren, her aşamadaki görevli ve sorumluyu, işin yapılmasına ilişkin ayrıntılı açıklamayı ve düzenlenmesi gereken bilgi ve belgeleri belirten yazılı prosedürlerin mevcut olmadığı görülmüştür.

Hizmetlerin yürütülmesine ilişkin yazılı prosedürlerin bulunmaması ya da yetersiz olması, birbirinden farklı uygulamalara yol açabilecek, iş verimini düşürebilecek ve hesap verebilirliği ortadan kaldıracaktır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 55 inci maddesinin ikinci fıkrasında yer alan *“mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır”* hükmüne istinaden Maliye Bakanlığınca hazırlanan Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği 26.12.2007 tarihli ve 26738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Kamu idareleri mali ve mali olmayan tüm işlemlerinde bu standartlara uymakla ve gereğini yerine getirmekle yükümlüdür.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliğinin “Prosedürlerin belirlenmesi ve belgelendirilmesi” başlıklı 8 no.lu standardında; *“İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürleri ve bu alanlara ilişkin düzenlemeleri hazırlamalı, güncellemeli ve ilgili personelin erişimine sunmalıdır.*

Bu standart için gerekli genel şartlar:

8.1. İdareler, faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri hakkında yazılı prosedürler belirlemelidir.

8.2. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, faaliyet veya mali karar ve işlemin başlaması, uygulanması ve sonuçlandırılması aşamalarını kapsamalıdır.

8.3. Prosedürler ve ilgili dokümanlar, güncel, kapsamlı, mevzuata uygun ve ilgili personel tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır” denilmektedir.

Bu nedenlerle 5018 sayılı Kanun ve Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği hükümleri gereğince, Kurumun faaliyetleri ile mali karar ve işlemleri için gerekli yazılı prosedürlerin belirlenmesinin gerekliliği açıktır.

Kamu idaresi cevabında; Özetle, "6216 sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesinde öngörülen İçtüzük ve Yönetmeliğin 6 ay içerisinde çıkarılması öngörülmüş ve İçtüzük ve yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar mevcut İçtüzük ve Yönetmeliğin bu Kanuna aykırı

olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı hükme bağlanmıştır. İktüzük yukarıda zikredilen Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup; Mahkemenin Anayasada sayılan görevlerine ilişkin olarak çok ayrıntılı bir biçimde düzenlemeleri ihtiva etmektedir. Yürürlükten kaldırılan 10.11.1983 günlü, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'a dayanılarak çıkarılan ve 6216 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık teşkil etmeyen yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına devam olunmaktadır. Bununla birlikte yeni yönetmelik çıkarma çalışmaları sürdürülmektedir ve denetim bulgusu kapsamında çalışma yürütülecektir." denilmiştir.

Sonuç olarak; Denetim bulgu konusuyla ilgili yeni yönetmelik çıkarma çalışmalarının sürdürüldüğü ve denetim bulgusu kapsamında çalışmaların yürütüleceği ifade edilmektedir.

Konu ile ilgili süreç takip edilecektir.

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>