



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME
İDARESİ ENSTİTÜSÜ
2016 YILI
SAYIŞTAY DENETİM RAPORU**

Eylül 2017

İÇERİK

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ 2016 YILI DÜZENLİLİK DENETİM RAPORU	1
TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ 2016 YILI PERFORMANS DENETİM RAPORU	13

**TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME
İDARESİ ENSTİTÜSÜ**

2016 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 GÖRÜŞÜ	6
6.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	7
7.	EKLER.....	10

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: 2016 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu.....	1
Tablo 2: 2016 Yılı Ödenekler Tablosu.....	1
Tablo 3: 2016 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu.....	2

1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

Mali Yapı

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3'üncü maddesinde yer alan sınıflandırma çerçevesinde, genel yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinden birisi olup, faaliyetlerini 2016 yılı bütçesi ile verilen ödenekler ile yürütmektedir.

Bu kapsamda Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün 2016 yılı başlangıç ödeneği 16.742.000,00.-TL'dir. Yılsonu ödenek toplamı 17.940.500 TL, harcama toplamı ise 17.447.393 TL olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün sunulan mali tablolarına göre 2016 yılı Gelir ve Gider durumu aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2016 Yılı Bütçe Gelirleri Tablosu

Gelir Türü	Gerçekleşen
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.896.802
Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	15.322.000
Faiz Gelirleri	80.425
Para Cezaları	3.941
Diğer Çeşitli Gelirler	39.884
TOPLAM	17.343.052

Tablo 2: 2016 Yılı Ödenekler Tablosu

2016 Yılı Kesintili Başlangıç Ödeneği	Eklenen Ödenek	Düşülen Ödenek	Yıl Sonu Toplam Ödenek	Yıl Sonu Harcama Toplamı	Gerçekleşme Oranı (%)
16.742.000	2.322.050	1.123.550	17.940.500	17.447.393	97%

Tablo 3: 2016 Yılı Bütçe Giderleri Tablosu

Giderin Türü	Bütçe Tahmini	Gerçekleşen Gider
Personel Giderleri	7.860.000	8.100.019
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.281.000	1.265.770
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.936.000	4.647.822
Cari Transferler	1.451.000	1.369.330
Sermaye Giderleri	2.214.000	2.064.452
Genel Toplam	16.742.000	17.447.393

Kurumun 2016 yılı Faaliyet Gideri 17.447.393 TL, Faaliyet Geliri 17.343.052 TL olup, Gider Fazlası 104.341 TL olarak gerçekleşmiştir.

Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü mali işlemlerini 5018 sayılı Kanunla belirlenmiş muhasebeleştirme ve raporlama kurallarına göre gerçekleştirmektedir.

5018 sayılı Kanun'un 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.

Söz konusu 49'uncu maddenin son fıkrasında ise muhasebe işlemlerine, hesap planlarına ve işlemlerin muhasebeleştirilmesinde kullanılacak belgelerin şekil ve türlerine ilişkin düzenlemenin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığınca yapılacağı hükmü getirilmiştir. Bu kapsamda Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu çerçevede kurumun ürettiği mali tablolar, söz konusu yönetmeliğin 510 ve

514. maddelerinde düzenlenen defter, cetvel ve tablolardan oluşmaktadır.

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,
- Kasa sayım tutanağı,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Alınan çekler sayım tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- Değerli kağıtlar sayım tutanağı,
- Bütçe giderleri ve ödenekler tablosu,
- Bütçe gelirleri ekonomik sınıflandırılması tablosu,
- Faaliyet sonuçları tablosu

Denetim görüşü, kamu idaresinin 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 hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştaya sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların kamu idaresinin faaliyet ve işlemlerinin sonucunu tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir olarak yansıtmasından ve ister hata isterse yolsuzluktan kaynaklansın bu mali rapor ve tabloların önemli hata veya yanlış beyanlar içermemesinden; kamu idaresinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğundan; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin amacına uygun olarak

oluşturulmasından, etkin olarak işletilmesinden ve izlenmesinden, mali tabloların dayanağını oluşturan bilgi ve belgelerin denetime hazır hale getirilmesinden ve sunulmasından sorumludur.

3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU

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

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

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

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

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

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

oluřturmaktadır.

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

5. DENETİM GÖRÜŞÜ

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü' nün 2016 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

6. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

BULGU 1: İç Kontrol Sistemine İlişkin Sorunlar

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “İç kontrolün tanımı” başlıklı 55 inci maddesinde iç kontrol “İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” şeklinde tanımlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sistemi, Uluslararası Standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarına uygun bir şekilde yeniden düzenlenmiş ve bu kapsamda kamu idareleri genelinde etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda 5018 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanılarak yürürlüğe konulan mevzuat hükümleri ile iç kontrol sistemi ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Türkiye ve Orta - Doğu Amme İdaresi Enstitüsü bünyesinde iç kontrol sisteminin kurulması, işletilmesi, izlenmesi ve geliştirilmesine ilişkin olarak aşağıda yer alan hususlar tespit edilmiştir.

A) Ön Mali Kontrol İşlemlerinin Gerçekleştirilmemesi.

5018 sayılı Kanuna dayanılarak Maliye Bakanlığınca yayımlanan İç Kontrol Ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 17 nci maddesine göre; ihale kanunlarına tâbi olsun veya olmasın, harcamayı gerektirecek taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarından tutarı mal ve hizmet alımları için bir milyon Türk Lirasını, yapım işleri için üç milyon Türk Lirasını aşanlar ön mali kontrole tâbidir. İdareler, maddede belirlenen tutarlar içerisinde kalmak ve üst yöneticiden onay alma suretiyle farklı tutarlar belirleyebilmektedir.

Üst yönetici tarafından onaylanarak yürürlüğe giren Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi'nin 10 uncu maddesine göre ise mal ve hizmet alımları ve yapım işleri için; her yıl Kamu İhale Kurumunca yayımlanan tebliğde 22/d maddesi için belirlenen eşik değerleri (2016 yılı için 53.261,00 TL) aşan taahhüt evrakı ve sözleşme tasarıları ön mali kontrole tabidir. Yönerge uyarınca ön mali kontrol işlemlerinin Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Yapılan incelemede; harcama birimlerince düzenlenen ve limiti aşan tutarlardaki taahhüt evrakı ve sözleşme tasarılarının ön mali kontrol işlemleri için Strateji Geliştirme Müdürlüğüne gönderilmediği, dolayısıyla idare bünyesinde ön mali kontrol işlemlerinin usulüne uygun olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir.

B) İç Denetim Faaliyetlerinin Gerçekleştirilmemesi

12.07.2006 tarih ve 26226 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan İç Denetçilerin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 8 inci bölümünde iç denetimin planlanması, yürütülmesi ve raporlanması ne suretle gerçekleştirileceği düzenlenmiştir. Ayrıca 19.04.2013 tarih 28623 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu İç Denetim Genel Tebliğinde iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesinde esas olacak ayrıntılı düzenlemelere yer verilmiştir.

Buna göre; üç yılı kapsayacak bir denetim planı ve planda yer alan faaliyetlerin gerçekleştirilmesine ilişkin yıllık denetim programı hazırlanarak üst yöneticinin onayına sunulmalıdır. Üst Yönetici tarafından onaylanmamış olan denetim plan ve programı izleyen yıl başından itibaren onaylanmış kabul edilir ve uygulamaya konulur. Denetim faaliyetinin yürütülmesi ile varılan sonuçlar üst yöneticiye raporlanmalıdır. Ayrıca iç denetim yıllık faaliyet raporu düzenlenmelidir. Hazırlanan plan ve program ile raporlar ayrıca İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilmelidir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İç Denetim Yönergesinde iç denetim ve danışmanlık faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Yönerge'nin 20 nci maddesinde iç denetim planına ilişkin hususlar, 21 inci maddesinde iç denetim yıllık programına ilişkin hususlar ve 38 inci maddesinde raporlama esaslarına yer verilmiştir. Bu düzenlemelere göre iç denetçi tarafından düzenlenecek raporlar denetim raporu, danışmanlık raporu, inceleme raporu ve iç denetim faaliyet raporu olarak sıralanmış olup ilgili raporların üst yöneticiye sunulacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü bünyesinde bir iç denetçi ataması gerçekleştirildiği, ancak 2016 yılı için denetim planı ve programı hazırlanmadığı, denetim ve danışmanlık faaliyetleri kapsamında Yönerge gereğince üst yöneticiye herhangi bir raporlama yapılmadığı ve iç denetim faaliyet raporu düzenlenmediği tespit edilmiştir.

C) İç Kontrol Sistemi Yıllık Değerlendirme Raporunun Düzenlenmemesi

İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar'ın 6 ve 8'inci maddeleri ile Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "İzleme Standartları" başlıklı 5'inci bölümünde, iç kontrol sisteminin en az yılda bir kez değerlendirilmesi ve alınması gereken önlemlerin

belirlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği'nin "Risk Değerlendirme Standartları" başlıklı 2'nci bölümü gereğince de kamu idarelerinin, sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamaları ve alınacak önlemleri belirlemeleri gerekmektedir.

Yapılan incelemede İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kurulu tarafından kurum iç kontrol sistemlerinin yıllık olarak değerlendirilmediği, kurum içi ve kurum dışı risklerin ve bu risklere ilişkin gerekli analizlerin yapılmadığı ve alınacak kurumsal tedbirlerin belirlenmediği görülmüştür.

Kamu idaresi cevabında özetle; 2016 yılında İç Denetim Biriminin kurulma süreci devam ettiği, 2017 yılı itibariyle üst yöneticinin onayıyla iç denetim süreçleri başlatıldığı ve ön mali kontrol işlemleri ile iç kontrol sisteminin işletilmesinde gerekli hassasiyet gösterileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak İç kontrol sistemine ilişkin zayıflıkların giderilmesi konusunda kamu idaresi ile mutabakat sağlanmakla birlikte bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir.

7. EKLER

Ek 1: Kamu İdaresi Mali Tabloları

TABLO 1.1 BİLANÇO

Kurum Kodu : 40.7		Adı : TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İDARESİ ENSTİTÜSÜ		Yılı : 2016	
AKTİF HESAPLAR		N Yılı 2016	PASİF HESAPLAR		N Yılı 2016
1 DÖNEN VARLIKLAR		1.758.677,59	3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		329.357,81
10 HAZIR DEĞERLER		983.131,57	32 FAALİYET BORÇLARI		48.364,75
100 KASA HESABI		236,70	320 BÜTÇE EMANETLERİ HESABI		48.364,75
102 BANKA HESABI		974.262,12	33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR		39.820,93
109 BANKA KREDİ KARTLARINDAN ALACAKLAR HESABI		8.632,75	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI		35.280,00
12 FAALİYET ALACAKLARI		55.946,05	333 EMANETLER HESABI		4.540,93
121 GELİRLERDEN TAKİPLİ ALACAKLAR HESABI		55.946,05	36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER		241.172,13
15 STOKLAR		398.765,00	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI		237.323,59
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI		398.765,00	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI		3.629,41
16 ÖN ÖDEMELER		320.834,97	362 FONLAR VEYA DİĞER KAMU İDARELERİ ADINA YAPILAN TAHSİLAT HES		219,13
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI		320.834,97	4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR		995.633,87
2 DURAN VARLIKLAR		368.426,53	47 BORÇ VE GİDER KARŞILIKLARI		995.633,87
25 MADDİ DURAN VARLIKLAR		368.426,53	472 KIDEM TAZMİNATI KARŞILIĞI HESABI		995.633,87
252 BİNALAR HESABI		1,00	5 ÖZ KAYNAKLAR		802.112,44
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI		161.288,96	50 NET DEĞER		3.940.978,20
254 TAŞITLAR HESABI		497.031,77	500 NET DEĞER HESABI		3.940.978,20
255 DEMİRBAŞLAR HESABI		3.735.436,10	57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI		355.415,72
257 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-4.025.331,30	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI		355.415,72
26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR		0,00	58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI		-3.302.033,87
260 HAKLAR HESABI		765.295,71	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)		-3.302.033,87
268 BİRİKMiŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)		-765.295,71	59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI		-192.247,61
			591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)		-192.247,61
AKTİF TOPLAMI		2.127.104,12	PASİF TOPLAMI		2.127.104,12
Bilanço Dipnotları :					
910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI		686.505,60			
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI		686.505,60			
920 GİDER TAHHÜTLERİ HESABI		2.402.833,00			
921 GİDER TAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI		2.402.833,00			
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI		55.181,49			
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI		55.181,49			

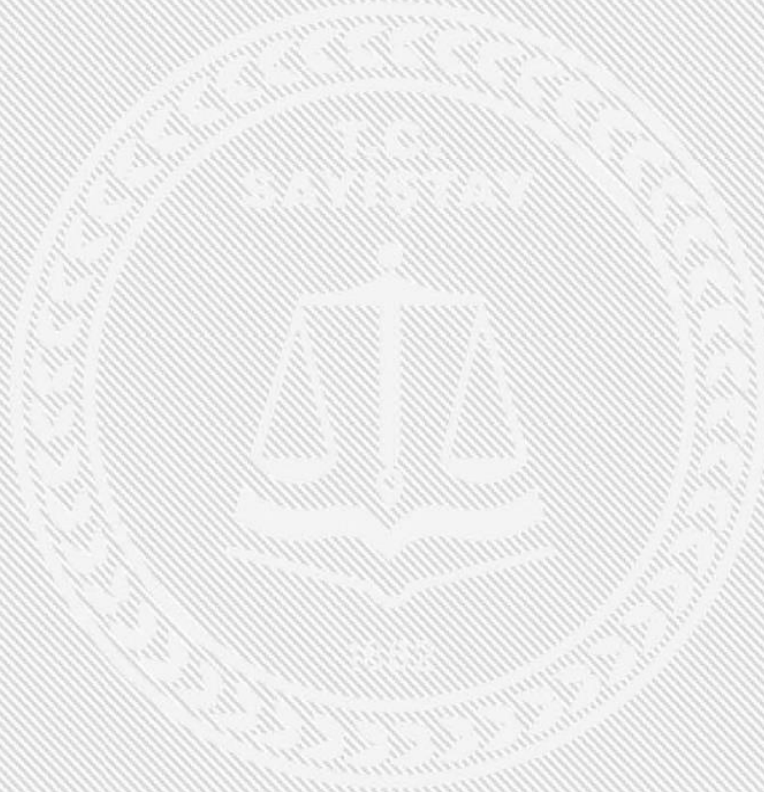
TODAAİE 2016 FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU			
Hesap		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (2016)
Kodu	Kod.	Giderin Turu	
630	01	Personel Giderleri	8.100.019
630	02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1.265.770
630	03	Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	4.647.822
630	05	Cari Transferler	1.369.330
630	6	Sermaye Giderleri	2.064.452
		GİDERLER TOPLAMI :	17.447.393
	Kod.	Gelirin Türü	
600	03	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.896.802
600	04	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	15.322.000
600	05	Diğer Gelirler	124.250
		GELİRLER TOPLAMI:	17.343.052
		FAALİYET SONUCU (+ / -)	104.341

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>

**TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME
İDARESİ ENSTİTÜSÜ**

2016 YILI

PERFORMANS DENETİM RAPORU



İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	13
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU	15
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU.....	15
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	15
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	17
6. DENETİM BULGULARI	19

1. ÖZET

Bu rapor, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün 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.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler denetlenmiştir:

- 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan,
- 2016 yılı Performans Programı,
- 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Ancak 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, Sayıştay'ın 2015 yılı Performans Denetim Programı kapsamında denetlendiğinden, sadece diğer dokümanları etkileyen üst metin olarak incelenmiş ve bu nedenle Raporda, Stratejik Plan için ayrı bir başlık açılmamıştır.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan doküman setinin mevzuat ve rehberlerde öngörülen sürelerde ve gerekli sunum kriterlerini karşılayacak şekilde hazırlandığı anlaşılmıştır.

Ancak;

- Stratejik Plan ile Performans Programı arasında bazı hedef ve performans göstergeleri yönünden uyumsuzluk bulunduğu
- Faaliyet Raporunda görülen bir kısım performans hedef gerçekleştirmelerindeki sapmaların, nedenlerinin yeterince açıklanmadığı
- Kurumun performans bilgisi üretiminde kullanılacak verileri ilişkin yeterli bir sistem oluşturmadığı

anlaşılmaktadır.

Bu nedenle stratejik plan ve performans ölçüm sisteminden beklenen faydanın sağlanabilmesi için tüm kamu kurumları gibi Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin de sistem kurgusu ve mantığının daha iyi algılanmasına yönelik çabalarını sürdürmesine gereksinim vardır.

Üst yönetimin ve sistem sorumlularının stratejik planlama döngüsünü daha iyi özümsemesi bu alanda mesafe alınmasını sağlayacaktır. Kurum yönetimlerinin; “*İşimizi ne kadar iyi yapıyoruz?*” ve “*Nasıl daha iyi yapabiliriz?*” sorularına uygun şekilde yanıt verebilmeleri için performans hakkında ilgili, doğru, ve güvenilir bilgiye süreklilik temelinde ulaşmaları gerekir. Performansın sistematik olarak ölçümü ve değerlendirilmesi sayesinde kurumsal hizmetlerin daha iyi verilmesinin önündeki problemlerin de daha kolay saptanması beklenir.

Stratejik plan ve performans ölçümünün yasal bir zorunluluk ve amaç olarak değil Kurumun daha aydınlık bir yolda faaliyetlerini yürütmesinde, problemlerini teşhis etmede ve çözümede destek sağlayan bir iyi yönetim aracı olarak görülmesi, başta yönetim kademesi olmak üzere tüm çalışanlarca anlaşılması ve sahiplenilmesi sistemin başarısı için kritik önemdedir. Performans bilgisinin toplanmasına ve değerlendirilmesine yönelik süreç ve sorumluları tanımlayan bir sistem oluşturulması da sağlıklı sonuçlar elde etme açısından önemli bir aşama olacaktır.

Performans ölçümü ülkemiz kamu yönetimi için yeni bir yönetim aracıdır. Bu araçtan yarar elde edilebilmesinin temel şartı ise başta üst yönetim olmak üzere tüm personelin sistemin amacını ve tüm unsurlarını anlaması, tanınması, yararına inanması ve samimiyetle uygulamaya koymasındır. Aksi halde beklenen sonuçlar elde edilemeyeceği gibi bu çerçevede yapılan işler ve hazırlanan raporlar idareler için sadece bir maliyet unsuru olacaktır.

Gerek üst yönetimi, gerekse sistem uygulayıcılarıyla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin konuya ilişkin samimi, pozitif yaklaşımları önemli bir artıdır. Bu yönüyle, gelişmeye açık bu potansiyelin daha fazla mesafe katetmesi beklenmektedir.

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 gerçekleştirilir.

Bu çerçevede, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenmiştir.

5. GENEL DEĞERLENDİRME

2016 yılı performans denetimi kapsamında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin yayımladığı 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan, 2016 yılı Performans Programı ve 2016 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Ancak 2013-2017 dönemine ait Stratejik Plan sadece diğer dokümanları belirleyen üst metin olarak incelenmiş denetim bulgularına konu edilmemiştir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi denetimimize esas teşkil eden performans ölçüm sürecine ilişkin dökümanları yasal süreler içinde ve gerekli sunum kriterleri çerçevesinde hazırlamıştır. Başka bir deyişle Stratejik Plan, Performans Programı ve İdare Faaliyet Raporunun genel hatlarıyla mevzuata uygun hazırlandığı, ilgililik, ölçülebilirlik, iyi tanımlanma kriterlerinin genel olarak yerine getirildiği kanaatine varılmıştır. Keza 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunun, tutarlılık, doğrulanabilirlik, geçerlilik/ikna edicilik kriterleri yönünden uygun olduğu düşünülmektedir.

Bununla beraber sürecin daha sağlıklı işleyişine katkı vermek amacıyla, kritik önemdeki bazı değerlendirmelerimiz aşağıda yer belirtilmiştir.

- **2016 yılı Performans Programında yer alan bazı performans göstergeleri Stratejik Planla uyumlu tespit edilmemiştir.**

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin “Performans Programlarının Hazırlanması” başlıklı 4 üncü maddesinde “... (3) Kamu idareleri performans programı hazırlıklarında Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ile stratejik planlarını esas alırlar. (...)” hükmü yer almaktadır.

Madde metninde anlaşıldığı üzere performans programları hazırlanırken, bir üst metin olarak tasarlanan stratejik planlara uyumlu hazırlanması, performans hedefleri ve performans göstergeleri yönünden tutarlılığın sağlanması esastır.

Ancak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi 2013-2017 dönemi Stratejik Planı ile 2016 yılı Performans Programı arasında bazı performans göstergeleri yönünden bu uyumun sağlanamadığı anlaşılmıştır.

- **2016 yılı İdare Faaliyet Raporunda bir kısım performans hedeflerindeki sapmalar belirtilmesine rağmen sapma nedenleri hakkında yeterli açıklama yapılmamıştır.**

Performans Programları program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Aynı şekilde İdare Faaliyet Raporlarının temel işlevi performans programında yer alan hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiği ve sapmaların nedenlerine ilişkin değerlendirmelerin ortaya konulmasıdır. Bu nedenle Performans Programında kaynak ihtiyacı ile birlikte ölçülebilir performans hedefleri veya performans göstergelerine yer verilmesi çok önemlidir. Buna bağlı olarak İdare Faaliyet Raporunun da hedeflerin gerçekleşmelerine ilişkin yeterli bilgiyi içermesi bu bağlamda hedef gerçekleşmelerindeki sapmaların yeterince açıklanması önemlidir. Aksi durumda ilgili yılda gerçekleştirilen faaliyetlerin sergilendiği bir dokümandan öteye geçemeyecektir.

Sonuç olarak; Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, raporumuzun özet bölümünde de belirtildiği üzere performans ölçüm sürecine ilişkin temel raporlama gerekliliklerini yerine getirmektedir. Tespit edilen zaafaların ise Kurumda gerçekleştirilecek özgün çabaların yanı sıra performans yönetimi kültürüne ilişkin teori ve uygulama birikimine bağlı olarak giderilmesi ve Kurumun performans sisteminin gelişmesi beklenmektedir.

6. DENETİM BULGULARI

A. Stratejik Planın Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Performans Programının Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 1: Performans Programında bazı hedef ve göstergeler Stratejik Planda yer alan ilgili hedef ve göstergelerden farklı belirlenmiştir.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik gereğince kurumların yıllık performans programlarının bir üst metin olan stratejik planlara uyumlu hazırlanması gerekir. İlgililik ve tutarlılık kriterlerinin gereği olan bu uyum, kurumların performans programlarında belirledikleri performans hedeflerinin ve göstergelerinin, stratejik planlarındaki hedef ve göstergelerle ilgili ve tutarlı olması sağlanarak gerçekleştirilir. Başka bir deyişle; hedeflerin stratejik planda yer alan amaçları gerçekleştirmeye, performans hedeflerinin de bu hedefleri tutturmaya yönelik olarak belirlenmiş olması gerekmektedir.

Ancak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi 2013-2017 dönemi Stratejik Planı ile 2016 yılı performans programı arasında bu anlamda bir uyumu zedeleyen hususlar tespit edilmiştir. Örneğin Stratejik Planda “*Hedef 2.5.: Doktora Programı için öğretim üyesi yetiştirme programı (ÖYP) oluşturmak*” hedefine yönelik olarak “*2016 yılı için belirlenen yetiştirilecek öğretim üyesi sayısı:1*” performans hedefine ve göstergesine 2016 yılı Performans Programında hiç yer verilmemiştir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Takip eden yıllarda performans programlarında belirlenen performans hedef ve göstergelerinin Stratejik Plandaki hedef ve göstergelerle uyumlu olması konusunda gerekli hassasiyetin gösterileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Performans programlarında belirlenen performans hedef ve göstergelerinin Stratejik Plan hedef ve göstergeleriyle uyumlu olması hususunda Kamu

idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 2: 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunun “Hedeflerin Değerlendirilmesi” tablosunda yer alan bazı hedef ve göstergelerin, öngörülen ve gerçekleşen değerleri arasındaki sapmalara ilişkin yeterli açıklama yapılmamıştır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41’inci maddesinde;

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”

denilmektedir. Yine Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik’in 18’inci maddesinde;

- 1) *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.*
- 2) *Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.”*

denilmekle öngörülen hedef ve göstergelere ilişkin gerçekleştirmelerin ve meydana gelen sapmaların açıklanması hususu hükme bağlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ve söz konusu Yönetmeliğin ilgili hükümleri gereğince Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin 2016 yılı İdare Faaliyet Raporunun temel fonksiyonu; performans programında belirlenen ilgili yıl hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiğinin ve sapma nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Performans Programında belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının ve ulaşılamamışsa bunun nedenlerinin fiziki ve mali kaynaklar çerçevesinde yeterince açıklanmaması, faaliyet raporunun işlevini yerine getirememesine, başka bir ifadeyle performans ölçümünün gerçekleşmemesine yol açacaktır. Bu durum ise Stratejik Planlama, Performans Programı ve Faaliyet Raporu sürecine ilişkin mantıksal tutarlılığın kaybolmasına sebebiyet verecektir. “*Hedef 1.1.: Orta Doğu, Asya, Balkanlar ve Kuzey Afrika Kamu Yönetimi Enstitüleri Bölge Birliğini Kurmak*” hedefi çerçevesinde 2016 yılında “*Birliğe üye yapılacak ülke sayısı: 2*” performans göstergesi belirlenmişken; hedef gerçekleşmemesine yönelik olarak; “*Orta Doğu, Asya, Balkanlar ve Kuzey Afrika Kamu Yönetimi Enstitüleri Bölge Birliğini kurmak hedefine 2016 yılında ulaşılamamış olup hedef kapsamında 2016 yılında aşağıda belirtilen faaliyetler yapılmıştır. (...)*” açıklaması bu duruma örnektir.

Kamu idaresi cevabında özetle; Takip eden yıllarda idare faaliyet raporlarında performans hedef göstergeleri ile gerçekleştirmelerde meydana gelen sapmaların nedenlerine ilişkin, detaylı açıklamalara yer verileceği belirtilmektedir.

Sonuç olarak İdare Faaliyet Raporlarında; öngörülen performans hedef göstergeleri ile gerçekleşen değerler arasında ortaya çıkan sapmaların nedenlerine ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilmesi hususunda Kamu idaresi ile mutabakat sağlanmış olup konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

D. Faaliyet Sonuçlarının Ölçülmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Bulgular

BULGU 3: Performans ölçüm sisteminin sağlıklı ve güvenilir biçimde inşasına yönelik veri kayıt sistemi oluşturulmamıştır.

Performans ölçümünü gerçekleştirmek, hedeflere ulaşma düzeyinin ve sapma gerekçelerinin anlaşılmasını mümkün kılacak performans bilgisinin sistematik olarak

toplanmasını ve analizini gerektirmektedir. Bu süreçlerin sağlıklı işleyişi ise ancak, önceden belirlenmiş bir iş ve sorumluluklar düzeni, performans bilgisi üretiminde kullanılacak verilere ilişkin bir sistem dahilinde gerçekleşebilir. Uygulamada ise, geleneksel faaliyet raporu üretiminde olduğu gibi yıl sonunda hedeflerin ilgili oldukları birimlerden toplanan bilgiler faaliyet raporunda kullanılmaktadır. Dolayısıyla, performans ölçümü için gerekli olan performans bilgisinin oluşturulmasını sağlamak üzere hangi verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğuna, hangi periyotlarda bu verilerin elde edileceğine, hangi verilerin, nasıl analiz edileceğine, veri güvenilirliğini sağlamaya yönelik hangi önlem ve kontrollerin planlandığına ilişkin öngörülere dayalı bir sistem oluşturulmamıştır.

Kamu idaresi cevabında özetle; Maliye Bakanlığı'nın 02/07/2010 tarihinde yayınladığı "Performans Programlarının İzleme ve Değerlendirmesine İlişki Duyuru" ve 08/04/2014 tarih ve 3082 sayılı "Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Genelge" uyarınca performans sonuçlarının Maliye Bakanlığı'na ait e-bütçe sistemi üzerinden izlenmekte olduğu ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü tarafından ilgili birimlerden yazışma süreciyle izleme ve değerlendirmelerin üçer aylık dönemler halinde takip edildiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak Kamu idaresi cevabında; Enstitü içerisinde Performans ölçümünün, Enstitüye ait bir veri kayıt sistemi yerine Maliye Bakanlığının "Performans Programlarının İzleme ve Değerlendirmesine İlişki Duyuru" ve 08/04/2014 tarih ve 3082 sayılı "Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Genelge"de öngörülen sistem çerçevesinde oluşturulan veri kayıtları esas alınarak gerçekleştirildiği ve e- bütçe sistemi kullanılarak performans programlarında belirlenen bütçesel hedeflerin takip edildiği belirtilmektedir.

Ancak performans esaslı bütçeleme sistemi sadece performans programından ibaret değildir. Stratejik Plan, Performans Programı, ve faaliyet Raporları ile anlamlı bir bütün teşkil etmektedir. Bu nedenle 5 yıllık hedeflerin yer aldığı stratejik planda belirlenmiş olan hedeflerin gerçekleşme ve ölçümüne yönelik olarak bir veri tabanı ve ölçüm sisteminin kurulmasının Enstitünün performans esaslı bütçe sistemine uyum açısından katkı sağlayacağı kuşkusuzdur. Bu itibarla konunun sonraki denetimlerde izlenmesi uygun olacaktır.

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>