



T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON  
AJANSI BAŞKANLIĞI**

2017 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2018



## **İÇERİK**

**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI  
BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY DÜZENLİLİK  
DENETİM RAPORU 1**

**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI  
BAŞKANLIĞI 2017 YILI SAYIŞTAY PERFORMANS  
DENETİM RAPORU 31**



**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON  
AJANSI BAŞKANLIĞI**

**2017 YILI**

**SAYIŞTAY DÜZENLİLİK DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1.	KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ .....	1
2.	DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	2
3.	SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	3
4.	DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
5.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI .....	4
6.	DENETİM GÖRÜŞÜ .....	10
7.	DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER .....	11
8.	EKLER.....	23





## KISALTMALAR

**TİKA** Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı

**PKO** Program Koordinasyon Ofisi

**KHK** Kanun Hükümünde Kararname

**AATUHK** Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun



## 1. KAMU İDARESİNİN MALİ YAPISI VE MALİ TABLOLARI HAKKINDA BİLGİ

TİKA (Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı), 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanun'a ekli (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli bir idaredir.

Başkanlığın gelirleri şunlardır:

- a) Genel bütçeden yapılacak yardımlar,
- b) Başkanlığa yapılacak her türlü bağış, yardım ve vasiyetler,
- c) Lüzumu halinde, Başbakan onayı ile diğer kaynaklardan yapılacak transferler,
- ç) Başkanlık gelirlerinin değerlendirilmesinden elde edilen gelirler,
- d) Diğer gelirler.

Bütçe ve Ödenek Yapısı; merkezi bütçe prosedürlerine tabii olarak yürütülmektedir.

Kurumun 2017 yılı bütçe giderleri toplamı 304.133.689,00 TL'dir. Bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre dağılımı aşağıda gösterilmiştir.

01. Personel Giderleri: 33.517.371,00 TL

02. SGK Devlet Primi Giderleri: 4.169.429,00 TL

03. Mal ve Hizmet Alım Giderleri: 50.636.335,00 TL

05. Cari Transferler: 197.046.915,00 TL

06. Sermaye Giderleri: 3.119.192,00 TL

07 Sermaye Transferleri: 15.644.448,00 TL

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,
- Banka mevcudu tespit tutanağı,
- Menkul kıymet ve varlıklar sayım tutanağı,
- Teminat mektupları sayım tutanağı,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetimi hesabı icmal cetveli
- 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 yansıtmamasından 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**

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

Denetim, 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.

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

## 5. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI

### **BULGU 1: Program Koordinasyon Ofisleri Tarafından Yurtdışında Gerçekleştirilen Mal ve Hizmet Alım ve Yapım İhalelerine İlişkin Teslim Alınan Nakdi Teminatların ve Teminat Mektuplarının Muhasebe Kayıtlarına Alınmaması**

Yurt dışında Program Koordinasyon Ofisleri tarafından yürütülen mal ve hizmet alım ve yapım ihalelerinde, Ofise kesin teminat olarak teslim edilen teminat mektupları ve nakdi teminatlara ilişkin muhasebe kayıtlarının yapılmadığı, Başkanlık hesaplarında ve mali tablolarında yer almadığı görülmüştür.

Mal ve hizmet alım ihalelerinde alınan kesin teminatlardan nakdi teminat, "330/430-Alınan Depozito ve Teminatlar" hesabına; teminat mektubu, "910-Teminat Mektupları" hesabına kaydedilir.

Kamu idareleri tarafından mal ve hizmet alım ihalelerinde taahhüdün sözleşme ve ihale dokümanı hükümlerine uygun olarak yerine getirilmesini teminen sözleşmenin yapılmasından önce, ihale üzerinde kalan istekliden ihale bedeli üzerinden hesaplanmak suretiyle % 6 oranında kesin teminat alınır.

4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu'nun "Kesin Teminata İlişkin Hükümler" başlıklı ikinci bölümünde düzenlenen ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 34'üncü maddesinde sayılan teminat kabul edilecek değerler, muhasebe birimlerince Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilir. Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 256 ve 257'inci madde hükümleri gereğince nakden alınan kesin teminatlar; 330/430-Alınan Depozito ve Teminatlar hesabına 102-Banka Hesabı ile karşılıklı çalıştırılarak, 457 ve 458'inci madde hükümleri gereğince teslim alınan teminat mektupları; 910-Teminat Mektupları hesabına 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri hesabı ile karşılıklı çalıştırılarak kaydedilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun; "*Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile mali 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.*"... şeklindeki 49'uncu madde hükmü,

*“Bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirdiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilir. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması şarttır.”* şeklindeki 50’nci madde hükmü,

*“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahibine ödenmesi, para ve parayla ifade edilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir...”* şeklindeki 61’inci madde hükümleri;

Gereğince ve kamu idaresine teslim edilen nakdi teminatların ve teminat mektuplarının süre sonunda gelir kaydetmek veya hak sahibine teslim etmek yükümlülüğünün muhasebe kayıtlarında izlenmesi gerekliliği nedeniyle teslim alınan nakit teminatlar ve teminat mektuplarının muhasebe kayıtlarına alınarak kamu idaresi mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

Yurt dışında Program Koordinasyon Ofisleri tarafından yürütülen mal ve hizmet alım ve yapım ihalelerinde, ihale üzerinde kalan istekli tarafından ofise kesin teminat olarak teslim edilen teminat mektupları ve nakdi teminatlara ilişkin muhasebe kayıtları yapılmamaktadır. Teslim alınan ve Ofiste bulundurulmuş teminatlara ilişkin nakit para ve teminat mektuplarının bilgileri Başkanlık hesaplarında ve mali tablolarında yer almamaktadır.

Başkanlıkta, girişilen taahhütlerde Ofislerde fiilen mevcut bulunan teminatlara ilişkin muhasebe kaydının anılan mevzuat hükümlerine aykırı olarak bulunmaması nedeniyle, 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar hesabı, 102-Banka Hesabı ile mali tablo ve mali tablonun unsuru ‘dipnot’lar da düzenlenen 910-Teminat Mektupları Hesabı, 911-Alınan Teminat Mektupları Emanetleri hesabı hatalı bilgi üretmekte mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır. Bu uygulama, muhasebenin mali tabloların açık ve anlaşılır olmasını ifade eden “tam açıklama” ilkesine, mali tabloların kapsadığı döneme ilişkin tüm işlemlerin tamamının kaydedilmesi ve mali tablolara yansıtılması ilkesini ifade eden "tamlik" ilkesine aykırılık teşkil etmekte mali tablolar eksik hatalı bilgi üretmektedir.

Kurum mali tablolarının tam ve gerçek bilgi üretmesi ve uygulamanın mevzuata uygunluğunun sağlanması için Program Koordinasyon Ofislerince teslim alınan ve Ofislerde mevcut bulunan nakit teminat ve teminat mektuplarının Merkezi Yönetim Muhasebe

Yönetmeliği hükümlerine göre muhasebeleştirilmesi ve Kurum mali tablolarında yer alması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Program Koordinasyon Ofisleri tarafından yurtdışında gerçekleştirilen mal ve hizmet alım ve yapım ihalelerine ilişkin teslim alınan nakdi teminatlar ve teminat mektuplarının 2018 yılından itibaren Koordinatörler ve ilgili personel tarafından Türkiye'ye getirilerek muhasebe kayıtlarına alınma işlemlerinin yürütüldüğü bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Kamu idaresi cevabında, Program Koordinasyon Ofisleri tarafından yurtdışında gerçekleştirilen mal ve hizmet alım ve yapım ihalelerine ilişkin teslim alınan nakdi teminatlar ve teminat mektuplarının 2018 yılından itibaren Koordinatörler ve ilgili personel tarafından Türkiye'ye getirilerek muhasebe kayıtlarına alınma işlemlerinin yürütüldüğü bildirilmekle;

Uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir. Bununla beraber gerçekleştirilmekte olan düzeltmeler, denetim görüşümüze esas olan 2017 mali yılı tablolarını kapsamadığından anılan mevzuata aykırı bu uygulama nedeniyle 330/430 Alınan Depozito ve Teminatlar” hesabı , 102-Banka Hesabı ile mali tablo ve mali tablonun unsuru ‘dip not’lar da düzenlenen 910-Teminat Mektupları Hesabı, 911- Alınan Teminat Mektupları Emanetleri hesabı hatalı bilgi üretmekte mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır. Bu uygulama muhasebenin, mali tabloların açık ve anlaşılır olmasını ifade eden “tam açıklama” ilkesine, mali tabloların kapsadığı döneme ilişkin tüm işlemlerin tamamının kaydedilmesi ve mali tablolara yansıtılması ilkesini ifade eden "tamlık" ilkesine aykırılık teşkil etmekte mali tablolar eksik hatalı bilgi üretmektedir.

## **BULGU 2: Kurum Kullanımında Bulunan Hizmet Binası Taşınmazının Mali Tablolarda Gösterilmemesi**

Başkanlık tarafından hizmet binası olarak kullanılan binanın taşınmaz kaydının yapılmadığı görülmüştür.

Kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazlar, mevcutlarla birlikte yıl içinde çeşitli yollarla edinilenler ve elden çıkarılanlar miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınarak mali tabloda gösterilmelidir.



5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu'nun 44, 45, 47 ve 60'ncü maddelerinde taşınmaz malların yönetimi düzenlenmiştir. Anılan Kanun kapsamında olan kurum ve kuruluşların mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydına ve icmallarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek üzere, aynı Kanunun 44'üncü maddesine istinaden Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik, Maliye Bakanlığınca hazırlanmış, 13.09.2006 tarih ve 2006/10970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur.

Yönetmelik'in 5'inci maddesinde;

*“(1) Taşınmaz kayıt ve kontrol işlemleri, kamu idarelerine ait taşınmazların mevcutlarla birlikte içinde bulunulan yılda çeşitli yollarla edinilenlerin ve elden çıkarılanların miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınmasıdır. Kayıtların belgeye dayanması esastır....*

*(6) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazların kaydı ve yönetimi ile ilgili olarak bu Yönetmelik gereğince yapılması gereken kayıt ve kontrol işlemleri; kuruluş kanunları ile özel mevzuatlarındaki hükümler uyarınca, bu idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından yapılır.”* denilmektedir.

Yer verilen hükümler gereğince, yıl içinde çeşitli yollarla edinilen ve elden çıkarılan taşınmazların kayıt ve kontrol işlemleri, idarelerin yetkili ve görevli birimleri tarafından gerçekleştirilir.

Kurum tarafından edinilen hizmet binası fiilen Ağustos 2015 yılından itibaren kurum kullanımında ancak mülkiyetinde veya tahsisinde değildir. Kurumun kullanımında bulunan bina, muhasebe kayıtlarında ve kurum mali tablolarında yer almamaktadır.

Taşınmaza ait muhasebe kayıtlarının; anılan mevzuat hükümleri ve mali tabloların doğru bilgi üretmesini teminen fiili duruma uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi mülkiyetinde yer alan ve Başkanlıkça kullanımına devam edilen Ankara ili, Çankaya İlçesi, Eti Mahallesiindeki, tapunun 7325 ada 10 parselinde kayıtlı hizmet binasının hali hazırdaki hukuki statüsünü belirleyen 4603 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi ve Türkiye Emlak Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun” gereğince, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketine ait herhangi bir

gayrimenkulün bedelsiz olarak devrinin yapılmasının mümkün olmadığı, T.C. Ziraat Bankası A.Ş. ile Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü arasındaki gayrimenkulün bedel karşılığı devrine ilişkin süreçte bu güne kadar bir sonuç alınmadığı ve müzakerelerin devam ettiği sürecin takip edildiği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Başkanlığın, hizmet binası olarak kullanılan gayrimenkulün bedel karşılığı devrine ilişkin müzakerelerin devam ettiği sürecin takip edildiği bildirilmişse de;

Bulgu konusu tespitin devam edip etmediği takip eden denetimlerde izlenecektir. Bununla birlikte denetim görüşümüze esas 2017 mali yılı tablolarında; tabloda yer verilmeyen, fiili olarak ise Başkanlık hizmet binası olarak kullanımda bulunan gayrimenkul bedeli tutarında hata mevcuttur. Fiili durum ile muhasebe kaydı birbirine uymamakta tablolar gerçek bilgi üretmemektedir.

Taşınmaza ait muhasebe kayıtlarının; "...Kamu idarelerinin mülkiyetinde, yönetiminde ve kullanımında bulunan taşınmazlar, mevcutlarla birlikte yıl içinde çeşitli yollarla edinilenler ve elden çıkarılanlar miktar ve değer olarak takip edilmesi amacıyla kayıt altına alınarak mali tabloda gösterilmelidir" şeklindeki mevzuat hükmü gereği ve mali tabloların doğru bilgi üretmesini teminen fiili duruma uygun olarak düzeltilmesi gerekmektedir.

### **BULGU 3: İşçilere Ödenecek Kıdem Tazminatları için Karşılık Ayrılmaması.**

Başkanlıkta kıdem tazminatları için bir karşılık ayrılmamış ve mali tablolarda "372-472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları" yer almamıştır

Kamu İhale Kanunu'nun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçiler için kıdem tazminatı karşılığı ayrılır. Bu tutar 372/ 472 -Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarında izlenir.

Kamu idarelerinde, hizmet alımları kapsamında çalışan yüklenici işçilerinin haklarına yönelik olarak, 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi ile 22.05.2003 tarih ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun "Bazı kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların kıdem tazminatı" başlıklı 112'nci maddesinde değişiklik yapılmış; 04/01/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 62'nci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi kapsamında alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin kıdem tazminatlarının ilgili veya son çalışılan kamu idaresi tarafından ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Buna göre, kamu idarelerinin personel çalıştırmasına dayalı hizmet alım ihalelerinde alt işverenler tarafından çalıştırılan işçilerin iş sözleşmelerinin, kıdem tazminatını gerektirecek şekilde sona ermesi durumunda, yukarıda belirtilen Kanun maddesi uyarınca, kıdem tazminatlarının ilgili kamu idaresi tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 291'inci maddesine göre belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve faaliyet dönemi içinde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için "372-Kıdem Tazminatları Hesabı" ; Yönetmeliğin 342'inci maddesine göre belirlenecek esaslar çerçevesinde ayrılan ve uzun dönemde ödeneceği öngörülen kıdem tazminatları karşılıklarının izlenmesi için "472-Kıdem Tazminatları Hesabı" kullanılacaktır.

Kurumda kıdem tazminatları için bir karşılık ayrılmamış ve mali tablolarda "372-472 Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları" yer almamıştır. Mevcut uygulama ile kıdem tazminatına müstahak olacak şekilde işten ayrılması söz konusu olabilecek personele ödenecek tazminatlar için bir karşılık ayrılmamakta, kamu idareleri muhtemel bir yükümlülük için hazırlıksız durumda bulunmaktadır.

Ayrıca kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması ve mali tablolarda bu karşılıklara ilişkin hesapların yer almaması nedeniyle Kurum mali tabloları eksik bilgi üretmekte; mali tablolar, bu tabloların kullanıcılarının doğru karar verebilmelerini sağlayacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olmamakta muhasebenin temel ilkelerinden olan ve "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"nin 5'inci maddesinde zikredilen "ihtiyatlılık" ve "tam açıklama" ilkelerine de aykırılık teşkil etmektedir.

Mevzuat hükümleri gereğince personel çalıştırmasına dayalı hizmet alımı kapsamında istihdam edilen personele çalışma süreleri de dikkate alınarak, faaliyet döneminde tahakkuk eden kıdem tazminatları hesaplanarak karşılık ayrılması ve "372/472- Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesapları"nda muhasebeleştirilmesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 02 Nisan 2018 tarihi itibarıyla taşeron işçilerin kadroya alındığı ve devlet memurları ve sözleşmeli personel gibi karşılık ayrılma işleminin başlatıldığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** 2018 yılı itibarıyla taşeron işçilerin kadroya alındığı ve devlet memurları ve sözleşmeli personel gibi karşılık ayrılma işleminin başlatıldığı bildirilmişse de bu kapsamda yapılacağı beyan edilen çalışmalar takip eden denetimlerde izlenecektir.

2017 yılı uygulamasında kıdem tazminatı karşılıklarının ayrılmaması ve bu sebeple mali tablolarda bu karşılıklara ilişkin 372 ve 472 numaralı Kıdem Tazminatı Karşılığı Hesaplarının yer almaması nedeniyle Kurum mali tabloları eksik bilgi üretmekte; mali tablolar, bu tabloların kullanıcılarının doğru karar verebilmelerini sağlayacak ölçüde yeterli, açık ve anlaşılır olmamakta ve muhasebenin temel ilkelerinden olan ve "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"nin 5'inci maddesinde düzenlenen "ihtiyatlılık" ve "tam açıklama" ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir.

## **6. DENETİM GÖRÜŞÜ**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının 2017 yılına ilişkin ekte yer alan mali rapor ve tablolarının, "Denetim Görüşünün Dayanakları" bölümünde belirtilen hesap alanları hariç tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

## 7. DENETİM GÖRÜŞÜNÜ ETKİLEMİYEN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER

### **BULGU 1: Avansların Mevzuatın Öngördüğü Sürede Kapatılmaması**

Harcama yetkilisi mutemedi olan "koordinatör"lere, verilen iş avanslarının süresinde kapatılmadığı görülmüştür.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde: "...Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 21.07.1953 tarihli ve 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır" hükmü,

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Ön Ödemelerde Mahsup Süresi ve Sorumluluk" başlıklı 11'inci maddesinde;

"Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ilgili kanunlarında ayrıca belirtilmemiş olması halinde avanslarda bir ay, kredilerde ise üç ay içinde muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade ederek hesabını kapatmakla yükümlüdür.

...

Mutemetlerce süresi içinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Kanunen geçerli bir mazereti olmaksızın avanslarını süresinde mahsup etmeyen mutemetler hakkında, ayrıca tabi oldukları personel mevzuatının disiplin hükümlerine göre de işlem yapılır..."

hükmü,

55 sıra no.lu Ön Ödeme Usul ve Esaslarına ilişkin Genel Tebliğ'in "Mahsup İşlemleri" başlıklı 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasında;

"Kamu idarelerinin yurt dışı teşkilatlarının ihtiyaçları için gönderilen avansların mahsup süresi üç aydır. Ancak bu durumda da Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Ön ödemelerin yıl sonunda mahsubu" başlıklı 13 üncü maddesi hükümlerine uyulması zorunludur"

hükmü yer almıştır.

Başkanlıkta avanslar, mevzuatın öngördüğü süre içerisinde kapatılmamaktadır. Ofis avanslarının süresi içinde kapatılmaması, Başkanlık faaliyetlerini ve bu faaliyetlere ilişkin ödemelerin takibini güçleştirmektedir.

Kapatılmayan avanslar, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına alınarak 6183 sayılı AATUHK gereğince “gecikme zammı” hesaplanmasını gerekli kılmaktadır. Kurumdaki mevcut uygulama sebebiyle mali tablolardaki 160-İş Avansı ve Kredileri Hesabı ile 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Avansların, harcama yetkilisi mutemetleri ve muhasebe birimi tarafından takip edilmesi, süresinde kapatılmasının sağlanması buna ilişkin iç kontrol süreçlerinin kurulması ve çalıştırılması, süresinde kapatılmayan avansların tahsili amacıyla işlem tesis edilmesi ve mevzuatın hükmettiği şekliyle süresi geçtiği takdirde tespit edilip ilgili kişi adına açılacak 140-Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilerek takip ve tahsilinin yapılması kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını teminen gerekmektedir

**Kamu idaresi cevabında;** Avansların süresinde kapatılmasının daha hassas takibi hususuna Başkanlık Genelgesinde yer verileceği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Avansların süresinde kapatılmasının daha hassas takibi hususuna Başkanlık Genelgesinde yer verileceği bildirilmişse de;

2017 yılı mali tablolarında hatalı durum mevcudiyetini korumaktadır. 2018 yılı için düzeltmenin izlemesi yapılacaktır. 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilen kişilerden alacakların takip edilmemesi, gecikme zammı tahsil edilmemesi, eksik gelir tahsilatına, denetim görüşümüze esas 2017 yılı mali tabloların gerçek durum hakkında hatalı bilgiler üretmesine ve mevzuat hükümlerine aykırılığa sebep olmaktadır. Bu uygulama, mali tabloların kapsadığı döneme ilişkin gelir ve gider işlemlerinin tamamının kaydedilmesini ve ait olduğu tabloya yansıtılmasını esas alan “Tamlik” ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

## **BULGU 2: Koordinatörlere Verilen İş Avanslarının Belirlenmiş Üst Sınırları Aşması**

Başkanlıkta yurtdışında "Program Koordinasyon Ofisleri" (PKO) marifetiyle gerçekleştirilen “işler” için ödenen avansların mevzuatla belirlenmiş limitleri aştığı görülmüştür.

Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için **belirlenmiş sınırlar dahilinde** avans verilir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 35'inci maddesinde:

*“Harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla, ilgili kanunlarda öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans vermek veya kredi açmak suretiyle ön ödeme yapılabilir. Verilecek avansın üst sınırları merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilir...”* hükmü,

Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin “Ön ödeme şekilleri ve uygulaması” başlıklı 5'inci maddesi;

*“Ön ödeme, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve karşılığı ödeneğin saklı tutulması kaydıyla; ilgili kanunlarında öngörülen haller ile gerçekleştirme işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek ivedi veya zorunlu giderler için avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabilir. **Verilecek avansın üst sınırları** yılları merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilir.*

*Avans, işi yapacak, mal veya hizmeti sağlayacak olan kişi veya kuruluşa ödenmek üzere, doğrudan mutemede verilir. Yurtdışı teşkilatının ihtiyaçları için verilen avanslar mutemetler adına mahallindeki banka hesaplarına transfer edilir. **Bir mutemede verilecek avans, toplamı bu Yönetmeliğin 6'ncı maddesine göre belirlenen tutarı aşmamak koşuluyla** bütçenin çeşitli tertiplerinden olabilir. Ön ödemeler hangi iş için verilmiş ise yalnızca o işte kullanılır.”* hükmü,

“Ön ödeme yapılabilecek gider türleri” başlıklı 6'ıncı maddesinde;

*“Avans verilmek veya kredi açılmak suretiyle yapılabilecek ön ödemeler aşağıda belirtilmiştir.*

a) Avans verilmek suretiyle yapılacak ön ödemeler:

1) Yılları merkezi yönetim bütçe kanununda **belirlenen tutara kadar olan** yapım işleri, mal ve hizmet alımları, yabancı konuk ve heyetlerin ağırlanmasına ilişkin giderler ile benzeri giderler için avans verilebilir.

*Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği ve Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği mutemetlerine, askeri birlik ve kurum mutemetlerine, Milli İstihbarat Teşkilatı mutemetlerine ve mahallinde karşılanacak ihtiyaçları için dış temsilcilik mutemetleri ile Kanuna ekli II sayılı cetvelde sayılan kuruluşlardan özelliği bulunan idarelerin mutemetlerine söz konusu giderler için verilecek avansın üst sınırları, yılları merkezi yönetim bütçe kanununda ayrıca gösterilebilir.*

*Merkezi yönetim bütçe kanununda belirlenen üst sınırlar aşılmamak koşuluyla verilecek avans tutarını kuruluşlar ve/veya harcama türleri itibarıyla belirlemeye Bakanlık yetkilidir.” hükmü,*

55 sıra no.lu Ön Ödeme Usul ve Esaslarına ilişkin Genel Tebliğ’in “Ön Ödeme Uygulaması” başlıklı 6’ncı maddesinde;

*“...(2) Harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avans sınırları, gider türleri ve idareler itibarıyla her yıl Maliye Bakanlığınca yayımlanan Parasal Sınırlar ve Oranlar Hakkında Genel Tebliği ile belirlenir.” hükmü*

“Diğer Hususlar” başlıklı 9’uncu maddesinde;

*(1) ...Harcama yetkilileri, harcama yetkilisi mutemetlerine verilecek avanslarda;*

*a) Belirlenen sınırlar dahilinde olmak şartıyla, ihtiyaç tutarında avans verilmesine,...*

*ç) Avansın verilmesinde ve kullanılmasında kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasına,*

*özen gösterir, kamu idaresine ait paranın gereksiz yere mutemetler üzerinde kalmasına izin vermez.” hükmü,*

54 sıra no.lu “Parasal Sınırlar ve Oranlar”a ilişkin Genel Tebliğ’in “Ön ödeme işlemleri” başlıklı 10’uncu maddesinde;

*“ (1) Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 6 ncı maddesi gereğince merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerince harcama yetkilisi mutemetlerine verilebilecek avans sınırı Tablo II/A bölümünde gösterilmiştir.*

*(2) Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden Tablo II/B bölümünde gösterilenler, kendileri için belirlenen sınır dâhilinde avans verebilirler...” hükmü yer almıştır.*



Tablo II “Ön Ödeme İşlemleri” bölümünde;

B-Özel Bütçeli İdareler Avans Sınırı” 9’uncu maddesinde Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’na ilişkin avans üst sınırı 931.400,00 TL olarak tespit edilmiştir.

Yer verilen tüm mevzuat hükmü gereğince Başkanlıkta Harcama yetkilisi mutemetlerine 931.400,00 TL’yi aşmamak kaydıyla avans vermek suretiyle belirlenmiş iş için ön ödeme yapılabilir. Ön ödeme usulüyle alım yapılması için, harcama yetkilisinin uygun görmesi ve bu iş için bütçede ödeneğin bulunması, ödeneğin de ön ödeme işleminin mahsubu bitene kadar saklı tutulması ve avans hangi iş için verilmişse ancak o iş için kullanılması gerekmektedir. Böylelikle harcama yetkilisi mutemetlerine her bir iş için 931.400,00TL’yi aşmadan tespit edilen tutarda ön ödeme yapılabilir. Aynı iş için verilen avansın mahsubu yapılmadan tekrar avans verilemez.

Başkanlıkta Yurtdışında Ofisler marifetiyle gerçekleştirilen “işler” için yapılan avans ödemeleri, belirlenmiş avans limitlerini aşmaktadır. Bir işin "toplam bedeli" için esas alınması gereken üst sınır aşılmaktadır. Ayrıca, gerçekleştirilen işe ait hakediş için aynı gün içinde iki parça halinde yapılan avans ödemelerinde de tespit edilen sınır aşılmaktadır. Mevzuatta hükmedilen sınır aynı iş için verilecek azami avans limitidir.

Yurt dışında harcama yetkilisi mutemedi olan PKO Koordinatörlerine aynı iş için yapılan ön ödeme tutarının 931.400,99 TL’yi geçmemesi anılan mevzuat hükümlerine uyulması, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmasını teminen gerekmektedir

**Kamu idaresi cevabında;** Başkanlık için avans üst sınırının 931.400 TL olarak tespit edildiği ve mevzuat hükmü gereğince harcama yetkilisi mutemetlerine bu tutarı aşmamak kaydıyla avans vermek suretiyle belirlenmiş iş için ön ödeme yapılabildiği Maliye Bakanlığına Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı mutemetlerine verilen avans limitinin yükseltilmesi için gerekli müracaatın yapılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Maliye Bakanlığına Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı mutemetlerine verilen avans limitinin yükseltilmesi için gerekli müracaatın yapılacağı bildirilmişse de;

Uygulamanın düzeltilmesinin izlemesi; yurt dışında harcama yetkilisi mutemedi olan Koordinatörlere aynı iş için verilen ön ödeme tutarının belirlenen üst sınırı geçmemesi anılan mevzuat hükümlerine uyulması, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılması açısından yapılacaktır.

### **BULGU 3: Yurtdışı Program Koordinasyon Ofisi Koordinatörleri Tarafından Gerçekleştirilecek Projelerin Belirlenmesine İlişkin Sürecin Düzenlenmemesi**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı tarafından, hedef devlet ve topluluklarla yürütülecek projeler, programlar ve faaliyetlere ilişkin süreçlerin yürütülmesinde Başkanlığın tabi olacağı usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.

656 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 13'üncü maddesinde;

*"Başkanlıkça yürütülecek projelerin belirlenmesi, uygulanması, takibi ve sonuçlandırılmasına.... ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir" ,*

Anılan Mevzuatın Geçici 1'inci maddesinde; *"Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin uygulanmasına ilişkin düzenlemeler, bir yıl içinde yürürlüğe konulur. ..."* denilmektedir.

24.10.2011 tarihli 656 sayılı KHK'nın tanıdığı bir yıllık süre içerisinde projelerin belirlenmesi ve uygulanması, takibi ve sonuçlandırılmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesine yönelik işlemlerin tamamlanması hususları düzenlenmiştir.

Kurumun kuruluş kapsam ve amacına yönelik görevlerin hangi usul ve esaslarla gerçekleştirileceği, projelerin belirlenmesinde takip edilecek yöntem ve karar mekanizmalarının düzenlenmesine ilişkin yönetmelik mevzuatın tanıdığı süre dolmasına rağmen yürürlüğe konulmamıştır. Proje belirleme karar süreçlerinin belirlenmesi mevzuat hükmüdür.

Proje belirleme sürecinde ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılarak karar alma süreçlerinin kurumsallaşması açısından ve yasal bir yükümlülük olan projelerin belirlenmesi, uygulanması, takibi ve sonuçlandırılmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen yönetmeliğin, 656 sayılı Kanununun 24.10.2011 tarihli olduğu ve bu düzenlemelerin bir yıl içinde tamamlanır hükmü gereğince ivedilikle çıkarılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Program Koordinasyon Ofisleri tarafından gerçekleştirilecek projelerin Başkanlık mevzuatı ve bütçe imkânları çerçevesinde, ülkelerdeki yerel makamların talebi ve Program Koordinatörlüğünün önerisi üzerine ilgili Harcama Birimi tarafından ülke şartları ve ihtiyaçları gözetilerek yapılan değerlendirmeler neticesinde Başkanlık Makamına sunulduğu, bu sürecin yazılı olarak düzenlenmesi hususundaki çalışmaların devam ettiği bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Program Koordinasyon Ofisleri tarafından gerçekleştirilecek projelerin Başkanlık mevzuatı ve bütçe imkânları çerçevesinde, ülkelerdeki yerel makamların talebi ve Program Koordinatörlüğünün önerisi üzerine ilgili Harcama Birimi tarafından ülke şartları ve ihtiyaçları gözetilerek yapılan değerlendirmeler neticesinde Başkanlık Makamına sunulduğu, bu sürecin yazılı olarak düzenlenmesi hususundaki çalışmaların devam ettiği bildirilmişse de;

Bu hususa geçmiş Denetim Raporlarında yer verilmiş olmasına rağmen, herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Proje belirleme sürecinde yasal düzenlemelerin yapılarak karar alma süreçlerinin kurumsallaşması açısından Kanun'da belirtildiği üzere projelerin belirlenmesi, uygulanması, takibi ve sonuçlandırılmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen yönetmeliğin, 656 sayılı Kanunun 24.10.2011 tarihli olduğu ve bu düzenlemelerin bir yıl içinde tamamlanır hükmü gereğince ivedilikle çıkarılması gerekmektedir.

#### **BULGU 4: İç Kontrol Sistemi Değerlendirmesinin Yapılmaması**

Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini, karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini sağlamak amacıyla idareler tarafından geliştirilen organizasyon yöntem ve süreçler ile mali ve diğer kontrollerden oluşan "iç kontrol sistemi"nin etkin işlemesi; gözetim, izleme ve buna ilişkin her türlü düzenlemelerin yapılması suretiyle sağlanır.

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 Gazetede yayımlanarak 1.1.2006 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.

Buna göre 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu'na dayanılarak yürürlüğe konulan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar uyarınca iç kontrol sisteminin yılda en az bir kez değerlendirilmesi ve iç kontrol sistemi ile ilgili olarak alınması gereken önlemlerin belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu İç Kontrol Standartları Tebliği uyarınca da kamu idarelerinin sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlamaları ve bu risklere karşı alınacak önlemleri belirlemeleri sürecini içeren Risk Değerlendirme Standartlarına uygun olarak iç kontrol sisteminin, yıllık olarak değerlendirilerek "üst yönetici" ye raporlama yapılması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** İç Kontrol Sistemi değerlendirmesine ilişkin İç Denetim Birimi ile Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığınca gerekli çalışmaların yürütüldüğü, bu kapsamda İç Kontrol Uyum Eylem Planı ve Risk Eylem Planı hazırlandığı ve 2018 yılı içinde uygulamanın başlatılacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bulguda konu edilen hususlar hakkında Kamu İdaresi tarafından gerekli işlemlerin yapılacağı belirtildiğinden, uygulama takip eden denetimlerde izlenecektir.

#### **BULGU 5: Döviz Kazandırıcı Faaliyet Kapsamında Olmayan İş ve İşlemler İçin Vergi ve Harç İstisnası Uygulanması**

Yurt dışında gerçekleştirilen hizmetlere ilişkin yapılan, sadece yerli firmaların davet edildiği ihaleler, mevzuatta tanımlandığı şekliyle "uluslararası ihale" olmamasına rağmen Döviz Kazandırıcı Faaliyet Kapsamında vergi ve harç istisnası uygulandığı görülmüştür.

İhracat, ihracata ilişkin işlemler ile diğer döviz kazandırıcı faaliyetlerde damga vergisi ve harç istisnasına ilişkin düzenlemeler 448 sayılı Damga Vergisi Kanunu'nun ek 2'nci ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun ek 1'inci maddesinde yer almaktadır. Uygulama esasları 18.05.2017 tarihli resmi gazetede Ekonomi Bakanlığı tarafından hazırlanan İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ ile Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan İhracat ve Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulama Tebliği düzenlenmiştir.

İhracat ve Döviz Kazandırıcı Faaliyetlerde Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulama Tebliği'nin "tanımlar" başlıklı 3'üncü maddesinde;

*“a) Döviz Kazandırıcı Faaliyet: 488 sayılı Kanununun ek 2 nci maddesi ve 492 sayılı Kanunun ek 1 inci maddesi uyarınca, bu Tebliğin 4 üncü maddesinde sayılan ihracat ve ihracata ilişkin işlemler ile 5 inci maddesinde sayılan diğer döviz kazandırıcı faaliyetleri,...*

*c) Uluslararası İhale: Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak çıkılan ve yabancı firmalarca da teklif verilen ihaleyi,*

*ç) Vergi, Resim, Harç İstisnası Belgesi: Döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik etmek amacıyla damga vergisi ve harç istisnası uygulanabilmesi için alınması ve ibraz edilmesi gereken, vergiye tabi kâğıdın düzenlendiği veya harca konu işlemin yapıldığı tarihte geçerli Ekonomi Bakanlığınca düzenlenen belgeyi,...*

*ifade eder.” hükmü,*

*“Diğer döviz kazandırıcı faaliyetler” başlıklı 5’inci maddesinde;*

*“ (1) Vergi, Resim, Harç İstisnası Belgesine bağlanan aşağıda sayılan diğer döviz kazandırıcı faaliyetlere ilişkin işlemler nedeniyle, belgenin geçerlilik süresi içerisinde belgede yer alan tutarla sınırlı olmak kaydıyla, düzenlenen kâğıtlara damga vergisi, yapılan işlemlere harç istisnası uygulanır.*

*...*

*g) Yurt dışına yönelik olarak gerçekleştirilecek müteahhitlik, müşavirlik, yazılım ve mühendislik hizmetleri.” hükmü,*

*"Uygulamaya ilişkin esaslar" başlıklı 6’ncı maddesinde;*

*“...7) 15/7/2016 tarihli ve 6728 sayılı Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlük tarihi olan 9/8/2016 tarihinden itibaren, yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak ihaleye çıkmış olması uluslararası ihale için tek başına yeterli olmayıp, uluslararası ihaleden bahsedebilmek için söz konusu ihaleye yabancı firmanın da teklif vermiş olması gerekir.” hükmü,*

*İhracat, Transit Ticaret, İhracat Sayılan Satış ve Teslimler ile Döviz Kazandırıcı Hizmet ve Faaliyetlerde Vergi, Resim ve Harç İstisnası Hakkında Tebliğ’in “uygulama ve atıflar” başlıklı 23’üncü maddesinde;*

*“c) Uluslararası ihalelerden;*

*(i) 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesine istinaden pazarlık usulü ile gerçekleştirilenlerde, yabancı firma veya yabancı firmanın yer aldığı ortak girişimin ihaleye davet edilmesi ve ihaleye teklif vermesi,*

...

*gerekmektedir.” hükmü yer almıştır.*

Yer verilen mevzuat hükümleri gereğince, Başkanlığın yurt dışında Program Koordinasyon Ofisleri vasıtasıyla yürüttükleri müteahhitlik müşavirlik, yazılım ve mühendislik gibi hizmetlerin “diğer döviz kazandırıcı faaliyetler” dolayısıyla vergi ve harç istisnasından yararlanabilmesi için sayılan hizmetlerin temininde yapılacak uluslararası ihalelere; yerli ve yabancı firmaların veya yabancı firmanın yer aldığı ortak girişimin davet edilmesi ve ihaleye teklif verilmesi gerekmektedir. Yerli ve yabancı firmaların ayrı ayrı veya birlikte iştirakine açık olarak ihaleye çıkılmış olması uluslararası ihale için tek başına yeterli olmayıp söz konusu ihaleye yabancı firmanın da teklif vermiş olması gerekir.

Başkanlıkta yurt dışında ihtiyaçların karşılanması “doğrudan temin” ve “pazarlık usulü” ile sağlanmaktadır. 2004/8030 sayılı İdarelerin Yabancı Ülkelerdeki Kuruluşlarının Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı'nın 8'inci maddesinin “b” ve “c” bentlerinde pazarlık usulü düzenlenmiştir. Ofisler aracılığıyla gerçekleştirilen ihalelere katılım “davet” usulü ile gerçekleşmektedir.

Mevzuat hükümleri gereğince yapılan ihalelere ait iş ve işlemlerin döviz kazandırıcı faaliyet kapsamında değerlendirilip vergi istisnasından yararlandırılması için ihaleye yabancı firmaların davet edilmiş olması ve yabancı girişim veya firmaların ihaleye teklif vermiş olması gerekmektedir. Oysa Başkanlıkta yurt dışına yönelik gerçekleştirilen ihaleler davet usulü ile yapılmakta ve yabancı firmaların davet edilmediği ihaleler döviz kazandırıcı faaliyet çerçevesinde değerlendirilip istisnadan yararlandırılmaktadır. Damga vergisi kesintileri yapılmamakta vergi kaybı oluşmaktadır.

Yabancı firmaların davet edilmediği ve teklif vermediği ihaleler uluslararası ihale kapsamında değerlendirilmediğinden, döviz kazandırıcı faaliyet çerçevesinde değerlendirilmemesi ve bu ihaleler ile ilgili olarak istisna hükmünün uygulanmaması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** Vergi ve Harç İstisna Belgesi Ekonomi Bakanlığı tarafından verilmekte olup bu konuda Başkanlığın dahli, ihaleyi kazanan firmaya verilen yazı ile sınırlı olduğu firmalara verilen yazılarda yurtdışında gerçekleştirilen ihalelerin “uluslararası” niteliğini ifade eden detaylı bilgilendirmelere yer verilerek Ekonomi Bakanlığınca vergi istisnasına ilişkin değerlendirmenin daha sağlıklı yapılmasına katkı sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** İhaleyi kazanan firmalara verilen yazılarda yurtdışında gerçekleştirilen ihalelerin “uluslararası” niteliğini ifade eden detaylı bilgilendirmelere yer verilerek Ekonomi Bakanlığınca vergi istisnasına ilişkin değerlendirmenin daha sağlıklı yapılmasına katkı sağlanacağı bildirilmişse de, konunun izlemesi takip eden denetimlerde yapılacaktır.

İhalelerin "Uluslararası ihale" olup olmadığı bilgisi Başkanlıktan ihaleyi kazanan firmalara verilen yazı ile teyit edilerek verilmesi gereken belgeye dayanarak uygulanan istisna kapsamında olmayan yabancı firmaların davet edilmediği ve teklif vermediği ihaleler, uluslararası ihale kapsamında değerlendirilmediğinden, döviz kazandırıcı faaliyet çerçevesinde değerlendirilmemesi ve bu ihaleler ile ilgili olarak istisna hükmünün uygulanmaması gerekmektedir. Bakanlıktan temin edilen ve "Uluslararası İhale" olması sebebiyle verildiği belge üzerinde yazılı olarak ifade edilen belgeden kaynaklanan istisnanın, uluslararası ihale sayılmayan iş ve işlemler için uygulanması mümkün değildir. İstisna kapsamında olmayan iş ve işlemler için uygulanan istisna sebebiyle damga vergisi kesintileri yapılmamakta vergi kaybı oluşmaktadır.

#### **BULGU 6: Geçici Kabul Noksanlıkları Kesintisinin Yapılmaması**

Başkanlık tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde geçici kabul kesintilerinin yapılmadığı görülmüştür.

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği'nin eki Yapım İşlerine Ait Tip Sözleşmesinde; geçici kabul noksanlıkları kesintisi uygulamasına yönelik (1) Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmelerde ve (2) Birim fiyat sözleşmelerde sözleşme metninin nasıl düzenleneceğine yer verilmiştir. Tip sözleşmede; Hakedişten yapılacak kesinti suretiyle veya hakedişte yapılan iş tutarının karşılık gelen oranında teminat alınması usullerinden seçilecek yönteme göre farklılaştırılmış metne yer verilmiştir. İdareler seçecekleri yönteme göre düzenlenmesi gereken metne sözleşmesinde yer vererek ve yer verilen bu hüküm gereğince geçici kabul noksanlıkları kesintisi yapılmalı veya teminat alınmalıdır.

Anahtar teslimi götürü bedel sözleşmeli işlerde; Geçici kabul noksanları için düzenlenen her hakedişte yapılan iş tutarının % 3'üne karşılık gelen kısmı tutulur veya % 3'ü karşılığında teminat mektubu alınır bu tutar veya teminat mektubu geçici kabul noksanı bulunmayan işlerde geçici kabul onay tarihinden sonra, geçici kabul noksanı bulunan işlerde ise bu eksikliklerin tamamlanmasını müteakip, geçici kabul onay tarihinden sonra yükleniciye ödenir veya iade edilir.

Birim fiyat sözleşmeli işlerde; belirlenmiş usul ve esaslar takip edilerek düzenlenen hakedişlerde; tamamlanmış, ancak kesin hesabı İdareye verilmemiş imalatlara ait tutarların %5'i tutulur veya %5'i karşılığında teminat mektubu alınır ve kesin hesaplar İdare tarafından onaylanmadıkça bu tutarlar veya teminat mektubu iade edilmez.

Buna rağmen Başkanlık tarafından gerçekleştirilen yapım işlerinde sözleşmeye geçici kabul noksanları kesintisine ilişkin hüküm konulmadığı ya da hüküm olmakla beraber söz konusu kesinti işleminin yapılmadığı anlaşılmaktadır.

İşin sözleşmesinde bu hususa yer verilerek geçici kabul noksanlıkları kesintisinin yapılması anılan mevzuat hükmüdür.

**Kamu idaresi cevabında;** Bu hususun uygulanmasında eksikliği olan harcama birimlerinin uyarıldığı, konuya Başkanlık Genelgesinde yer verilerek daha dikkatli takip edilmesinin sağlanacağı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** Bu hususun uygulanmasında eksikliği olan harcama birimlerinin uyarıldığı, konuya Başkanlık Genelgesinde yer verilerek daha dikkatli takip edilmesinin sağlanacağı bildirilmişse de, beyan edilen çalışmalar takip eden denetimlerde izlenecektir.

Bununla birlikte yapım işlerinde geçici kabul kesintilerinin yapılmaması 2017 mali tablolarına yansımakta; emanet hesapları dolayısıyla mali tabloların gerçek bilgi üretmemesine ve mevzuata aykırılığa sebep olmaktadır.



**8. EKLER****EK 1: KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI****FAALİYET SONUÇLARI TABLOSU**

TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI

2017

Ekono mik		GİDERİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)	Ekonomik Kodlar		GELİRİN TÜRÜ	Cari Yıl (N)
630		GİDERLER HESABI	324.369.202,32	600		GELİRLER HESABI	319.213.333,31
<b>630</b>	<b>01</b>	<b>Personel Giderleri</b>	<b>33.517.370,74</b>	<b>600</b>	<b>03</b>	<b>Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri</b>	<b>88.501,97</b>
630	01	1 Memurlar	15.942.996,03	600	03.01	Mal ve Hizmet Satışı Gelirleri	63.912,49
630	01	2 Sözleşmeli Personel	17.574.374,71	600	03.06	Kira Gelirleri	24.589,48
<b>630</b>	<b>02</b>	<b>Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri</b>	<b>4.169.428,76</b>	<b>600</b>	<b>04</b>	<b>Alınan Bağışlar ve Yardımlar</b>	<b>295.349.399,30</b>
630	02	1 Memurlar	3.348.112,90	600	04.02	Merkezi Yönetim Bütçesine Dahil İdarelerden Alınan Bağış ve Yardımlar	290.241.000,00
630	02	2 Sözleşmeli Personel	821.315,86	600	04.04	Kurumlardan ve Kişilerden Alınan Bağış ve Yardımlar	5.108.399,30
<b>630</b>	<b>03</b>	<b>Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	<b>48.712.844,13</b>	<b>600</b>	<b>05</b>	<b>Diğer Gelirler</b>	<b>12.097.710,44</b>
630	03	02 Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	3.590.909,09	600	05.01	Faiz Gelirleri	1.354.095,51
630	03	03 Yolluklar	23.950.656,85	600	05.02	Paylar	806,41
630	03	04 Görev Giderleri	298.272,79	600	05.09	Diğer Çeşitli Gelirler	10.742.808,52
630	03	05 Hizmet Alımları	19.412.654,82	<b>600</b>	<b>11</b>	<b>Değer ve Miktar Değişim Gelirleri</b>	<b>5.946.721,60</b>
630	03	06 Temsil ve Tanıtma Giderleri	420.485,87	600	11.01	Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumlu Kur Farkları	5.946.721,60
630	03	07 Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	713.687,64	<b>600</b>	<b>25</b>	<b>Kamu İd. Bedelsiz Olarak Al. Mali Olm. Var. Elde Edilen Gelirler</b>	<b>5.731.000,00</b>
630	03	08 Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	298.179,68	600	25.02	Öz. Büt. Kap. Kamu İd. Bed. Ol. Al. Mali Olm. Var. Elde Edilen Gelirler	5.731.000,00
630	03	09 Tedavi ve Cenaze Giderleri	27.997,39				
<b>630</b>	<b>05</b>	<b>CARİ TRANSFERLER</b>	<b>197.046.915,22</b>				
630	05	01 Görev Zararları	572.592,60			NET GELİR TOPLAMI :	319.213.333,31
630	05	03 Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	125.000,00				
630	05	06 Yurtdışına Yapılan Transferler	196.349.322,62			NET GELİR (D=B-C)	319.213.333,31
<b>630</b>	<b>07</b>	<b>Sermaye Transferleri</b>	<b>15.644.447,58</b>			FAALİYET SONUCU D-A	-5.155.869,01
630	07	2 Sermaye Transferleri	15.644.447,58				
<b>630</b>	<b>11</b>	<b>Değer ve Miktar Değişimleri Giderleri</b>	<b>5.446.506,89</b>				
630	11	1 Döviz Mevcudunun Değerlenmesinde Oluşan Olumsuz Kur Farkları	5.446.506,89				
<b>630</b>	<b>12</b>	<b>Gelirlerin Ret ve İadesinden Kaynaklanan Giderler</b>	<b>90.812,78</b>				
630	12	3 Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	534,75				
630	12	5 Diğer Gelirler	90.278,03				

<b>630</b>	<b>13</b>		<b>Amortisman Giderleri</b>	<b>2.583.914,58</b>
630	13	1	Maddi Duran Varlıklar Amort. Giderleri	2.298.412,90
630	13	2	Maddi Olm. Duran Varlıklar Amort. Gid.	285,501,68
<b>630</b>	<b>14</b>		<b>İlk Madde ve Malzeme Giderleri</b>	<b>769.260,83</b>
630	14	01	Kırtasiye Malzemeleri	306.165,03
630	14	02	Beslenme Gıda Amaçlı mutf. Kull.Tüketim Malz.	16.642,22
630	14	03	Tıbbi ve Lab. Sarf malzemeleri	1.811,17
630	14	04	Yakıtlar yakıt katkıları	1.373,52
630	14	05	Temizleme Ekipmanları	96.121,67
630	14	06	Giyecek mefruşat ve tuhafiye malz.	52.133,60
630	14	07	Yiyecek	12.036,27
630	14	08	İçecek	53.386,77
630	14	10	Zirai Maddeler	2,03
630	14	12	Bakım Onarım ve Üretim Malzemeleri	8.370,16
630	14	13	Yedek Parçalar	66.428,29
630	14	14	Nakil vasıtaları lastikleri	7.095,21
630	14	15	Değişim bağış ve sayış am yayınlar	51.207,07
630	14	16	Spor Malzemeleri Grubu	23,60
630	14	99	Diğer Tüketim Amaçlı malzemeler	96.464,22
<b>630</b>	<b>20</b>		<b>Silinen Alacaklardan Kaynaklanan Giderler</b>	<b>33.817,24</b>
630	20	2	Kişilerden Alacaklardan silinenler	33.817,24
<b>630</b>	<b>99</b>		<b>Diğer Giderler</b>	<b>16.353.883,57</b>
630	99	99	Yukarda Tanımlanamayan Diğer Giderler	16.353.883,57
			GİDERLER TOPLAMI :	324.369.202,32
			<b>GİDERLER TOPLAMI(A)</b>	<b>324.369.202,32</b>
			<b>GELİRLER TOPLAMI(B)</b>	<b>319.213.333,31</b>

İNDİRİM; İADE; İSKONTO TOPLAMI ©

0

TABLO 1.12 BİLANÇO

Kurum Kodu : 40.32

Adı : TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI

Yıl : 2017

AKTİF HESAPLAR	N Yılı 2017	PASİF HESAPLAR	N Yılı 2017
<b>1 DÖNEN VARLIKLAR</b>	<b>99.945.580,16</b>	<b>3 KISA VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>14.039.633,82</b>
<b>10 HAZIR DEĞERLER</b>	<b>91.018.923,85</b>	<b>33 EMANET YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>13.009.984,56</b>
102 BANKA HESABI	76.951.038,48	330 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	907.261,86
103 VERİLEN ÇEKLER VE GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-1.224,62	333 EMANETLER HESABI	12.102.722,70
105 DÖVİZ HESABI	14.886.479,76	<b>36 ÖDENECEK DİĞER YÜKÜMLÜLÜKLER</b>	<b>1.029.649,26</b>
106 DÖVİZ GÖNDERME EMİRLERİ HESABI (-)	-817.369,77	360 ÖDENECEK VERGİ VE FONLAR HESABI	848.283,85
<b>14 DİĞER ALACAKLAR</b>	<b>657.319,39</b>	361 ÖDENECEK SOSYAL GÜVENLİK KESİNTİLERİ HESABI	181.365,41
140 KİŞİLERDEN ALACAKLAR HESABI	657.319,39	<b>4 UZUN VADELİ YABANCI KAYNAKLAR</b>	<b>1.356,98</b>
<b>15 STOKLAR</b>	<b>1.306.233,66</b>	<b>43 DİĞER BORÇLAR</b>	<b>1.356,98</b>
150 İLK MADDE VE MALZEME HESABI	1.306.233,66	430 ALINAN DEPOZİTO VE TEMİNATLAR HESABI	1.356,98
<b>16 ÖN ÖDEMELER</b>	<b>6.963.103,26</b>	<b>5 ÖZ KAYNAKLAR</b>	<b>114.295.656,88</b>
162 BÜTÇE DIŞI AVANS VE KREDİLER HESABI	6.963.103,26	<b>50 NET DEĞER</b>	<b>74.621.869,51</b>
<b>2 DURAN VARLIKLAR</b>	<b>28.391.067,52</b>	500 NET DEĞER HESABI	74.621.869,51
<b>25 MADDİ DURAN VARLIKLAR</b>	<b>26.533.442,36</b>	<b>57 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>119.296.449,39</b>
250 ARAZİ VE ARSALAR HESABI	5.731.000,00	570 GEÇMİŞ YILLAR OLUMLU FAALİYET SONUÇLARI HESABI	119.296.449,39
252 BİNALAR HESABI	12.342.124,72	<b>58 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-74.466.793,01</b>
253 TESİS, MAKİNE VE CİHAZLAR HESABI	658.686,77	580 GEÇMİŞ YILLAR OLUMSUZ FAALİYET SONUÇLARI HESABI (-)	-74.466.793,01
254 TAŞITLAR HESABI	4.853.877,19	<b>59 DÖNEM FAALİYET SONUÇLARI</b>	<b>-5.155.869,01</b>
255 DEMİRBAŞLAR HESABI	7.010.576,98	591 DÖNEM OLUMSUZ FAALİYET SONUCU HESABI (-)	-5.155.869,01
257 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-4.062.823,31		
<b>26 MADDİ OLMAYAN DURAN VARLIKLAR</b>	<b>1.857.625,17</b>		
260 HAKLAR HESABI	2.143.126,85		
268 BİRİKMİŞ AMORTİSMANLAR HESABI (-)	-285.501,68		
<b>AKTİF TOPLAMI</b>	<b>128.336.647,68</b>	<b>PASİF TOPLAMI</b>	<b>128.336.647,68</b>

**Bilanço Dipnotları :**

910 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI HESABI	30.366.910,29
911 ALINAN TEMİNAT MEKTUPLARI EMANETLERİ HESABI	30.366.910,29
920 GİDER TAAHHÜTLERİ HESABI	8.450.855,49
921 GİDER TAAHHÜTLERİ KARŞILIĞI HESABI	8.450.855,49
948 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAKLAR HESABI	548.567,38
949 BAŞKA BİRİMLER ADINA İZLENEN ALACAK EMANETLERİ HESABI	548.567,38

26/02/2018 19:28

Sayfa 1 / 1

**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON  
AJANSI BAŞKANLIĞI**

**2017 YILI**

**SAYIŞTAY PERFORMANS DENETİM  
RAPORU**





## İÇİNDEKİLER

1. ÖZET.....	30
2. DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU .....	30
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	32
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	32
5. GENEL DEĞERLENDİRME.....	33
6. DENETİM BULGULARI.....	33





## 1. ÖZET

Bu rapor, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının 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.

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesini sağlamak amacıyla aşağıdakiler sorulmuştur.

- 2017 yılını kapsayan Stratejik Plan,
- 2017 yılı Performans Programı,
- 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu ve
- Faaliyet sonuçları ölçümü yapan veri kayıt sistemleri.

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı tarafından performans bilgisi raporları hazırlanmamıştır. Stratejik Plan, Performans Programı düzenlenmemiş, veri kayıt sistemi bulunmamaktadır. İdare Faaliyet Raporu düzenlenmiştir. Performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesine ilişkin sistem oluşturulmadığından performans bilgisinin güvenilirliği ile performans yönetimi ve faaliyet sonuçlarını ölçen sistemlere ilişkin bir değerlendirme yapılamamıştır.

## 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 gerçekleştirilmesi planlanmıştır.

Ancak Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı tarafından 2017 yılı İdare Faaliyet Raporu yayımlanmış, Stratejik Plan, Performans Programı yayımlanmamıştır.

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME

2017 yılı performans denetimi kapsamında Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı tarafından Stratejik Plan ve 2017 yılı Performans Programı yayınlanmadığından, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığına dair değerlendirme yapılamamıştır.

Kurumun 2017 yılı İdari Faaliyet Raporu değerlendirildiğinde, raporun süresinde yayımlandığı ve ilgili mevzuat hükümlerinin sunum ve süreç gerekliliğinin yerine getirilmediği görülmüştür.

Kurum tarafından Kurumun performansını izleme, ölçme ve raporlamaya yönelik herhangi bir performans yönetimi sisteminin kurulmadığı görülmüş olup, performans bilgisinin üretilmesi, yönetilmesi ve raporlanmasına ilişkin idareye ait iç politikalar, yapılar ve süreçlerin oluşturulması gerekmektedir.

## 6. DENETİM BULGULARI

### A. Stratejik Planın Değerlendirilmesi

#### **BULGU 1: Stratejik Planın Hazırlanmaması**

Kamu idareleri tarafından kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde, katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlanır.

5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesinde, kamu idarelerinin 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 hazırlaması gerektiği hususu düzenlenmiştir.

Kurumda stratejik plan hazırlanmamıştır. Stratejik plan, hazırlanmaması sebebiyle planlı hizmet sunumu, politika geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirme yapılamamakta ve bütçe büyüklükleri ile ilgili irtibat kurulamamaktadır.

İdarelerin, katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlaması sistemli bir şekilde analizler yaparak amaç ve hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyebilecek iç ve dış riskleri tanımlayarak değerlendirmesi ve alınacak önlemleri belirlemesi gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ışığında hazırlanan “2018-2022 Stratejik Planı” 20.03.2018 tarihinde e-posta ile Kalkınma Bakanlığı’na, 29.03.2018 tarihli resmi yazılar ile Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderildiği ve web sitesinde yayınlandığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** 2018-2022 Stratejik Planının hazırlandığı ve yayınlandığı bildirilmiş olup, uygulama izleyen yıl takip edilecektir.

## **B. Performans Programının Değerlendirilmesi**

### **BULGU 2: Performans Programının Hazırlanmaması**

Kamu idareleri tarafından, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlanır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9’uncu maddesi ile kamu idarelerine yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlama mükellefiyeti getirilmiştir.

Stratejik plan ve bütçe ilişkisi, performans programları aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe hazırlık sürecine dahil edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır.

Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sisteminin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.

Kurumda stratejik plan ve bütçe ilişkisini sağlayacak olan performans programı hazırlanmamıştır.

İdarelerin, yıllık olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programını hazırlamaları gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 5018 sayılı “Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ışığında hazırlanan “2018 Performans Programı” 20.03.2018 tarihinde e-posta ile Kalkınma Bakanlığına, 29.03.2018 tarihli resmi yazılar ile Sayıştay Başkanlığına, Maliye Bakanlığına ve Kalkınma Bakanlığına gönderildiği ve web sitesinde yayımlandığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** 2018 Performans Programı'nın hazırlandığı ve yayımlandığı bildirilmiş olup, uygulama izleyen yıl takip edilecektir.

### **C. Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi**

#### **BULGU 3: Faaliyet Raporunun Mevzuatın Belirlediği Raporlama Şekil ve İçerikte Hazırlanmaması**

Kamu idarelerince hazırlanacak Faaliyet Raporlarında, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenen şekil ve bilgilere yer verilmelidir.

17.03.2006 tarih ve 26111 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Kamu idarelerince hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin “Birim ve İdare Faaliyet Raporlarının Şekli” başlıklı 19’uncu maddesinde, "birim ve idare faaliyet raporlarının" kamu yönetiminde uygulama birliğini sağlamak ve birim faaliyet raporlarından hareketle idare faaliyet raporlarının hazırlanmasını kolaylaştırmak amacıyla, Ek-1’de yer alan şekle uygun olarak hazırlanacağı, raporlarda yer alması gereken diğer hususların ve eklerin Bakanlıkça hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde açıklanacağı belirtilmektedir.

İlgili Yönetmelik Ek-1’de İdare Faaliyet Raporunda... B- Performans Bilgileri başlığı altında; 1- Faaliyet ve Proje Bilgileri, 2- Performans Sonuçları Tablosu, 3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi, 4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi... Başlıklarının bulunması gerektiği düzenlenmiştir.

İdare Faaliyet Raporunda Faaliyet ve Proje Bilgileri, Performans Sonuçları Tablosu, Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi başlıkları altında 2017 yılında gerçekleştirilen faaliyetler ve 2016 yılı gerçekleşmesi ile 2017 gerçekleştirmelerinin karşılaştırması ve değerlendirmesi yapılmıştır. Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi bölümü düzenlenmemiştir.

İdare Faaliyet Raporlarının mevzuatta yer verilen, şekil, bilgi ve başlıklara uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

**Kamu idaresi cevabında;** 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik ışığında ve Sayıştay Başkanlığının bulguları ve görüşleri doğrultusunda hazırlanan “2017 Faaliyet Raporu” 28.02.2018 tarihli resmi yazı ile Sayıştay Başkanlığına sunulduğu ve web sitesinde yayınlandığı bildirilmiştir.

**Sonuç olarak;** İdare faaliyet raporunun "Performans Bilgileri" başlığı altında; yer verilmesi gereken; 1- Faaliyet ve Proje Bilgileri, 2- Performans Sonuçları Tablosu, 3- Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi, 4- Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi hususları mevzuata uygun içerikte düzenlenmemiştir. Hazırlanan 2018 yılını kapsayan stratejik Plan, Performans Programı ile hazırlanacak 2018 yılı faaliyet programının izlemesi takip eden denetimlerde yapılacaktır.