



**T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**

**TÜRK İŞBİRLİĞİ VE  
KOORDİNASYON AJANSI  
BAŞKANLIĞI  
2012 YILI DENETİM RAPORU**

**EYLÜL 2013**

T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

06100 Balgat / ANKARA

Tel: 0 312 295 30 00 Faks: 0 312 295 40 94

E-posta: sayistay@sayistay.gov.tr

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

*Bu Rapor, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu gereğince yurütölen Dözenlilik Denetimi sonucu hazırlanmıŐtır.*

## İÇİNDEKİLER

TÜRK İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ.....	1
KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI.....	2
DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU.....	3
SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU .....	3
DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI.....	3
DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI.....	4
DENETİM GÖRÜŞÜ .....	7
VURGULANACAK HUSUSLAR.....	7



## **TÜRK İŞBİRLİĞİ ve KOORDİNASYON AJANSI BAŞKANLIĞI HAKKINDA BİLGİ**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA), 02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 656 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile teşkilatlandırılmıştır.

### **Kuruluş, Görev ve Yetkilerini Düzenleyen Mevzuat:**

#### **Yasal Düzenlemeler:**

656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (02.11.2011 tarih ve 28103 sayılı Resmi Gazete)

#### **Kurumla İlgili Diğer Kanun Hükmünde Kararnameler:**

2012/2648 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; TİKA’da Çalıştırılacak Kadro Karşılığı Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları

2010/214 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; TİKA Başkanlığı Program Koordinasyon Ofislerinin Faaliyetleri ve Ofislerde Görevlendirilecek Personel ve Ödenecek Ücretler ile Ofislerin Yerel İhtiyaçlarının Karşılmasına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Karar

2007/11628 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığında Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esaslarında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Esaslar

2004/8030 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; İdarelerin Yabancı Ülkelerdeki Kuruluşlarının Mal ve Hizmet Alımları ile Yapım İşlerine İlişkin Esaslar

#### **Faaliyet Alanı:**

Başbakanlığa bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurum olan Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı; işbirliğinde bulunulması hedeflenen devletler ve topluluklarla iktisadi, ticari, teknik, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarındaki ilişkileri projeler, programlar ve faaliyetler aracılığıyla geliştirir, yapılacak katkı, yardım ve ilgili süreçleri yürütür ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapar.

#### **Ana Hizmet Birimleri - Teşkilat Yapısı:**

Teşkilat’ta; bir Başkan, üç Başkan Yardımcısı kadrosu mevcuttur. Kurum’da; Orta Asya ve Kafkaslar, Balkanlar ve Doğu Avrupa, Ortadoğu ve Afrika, Doğu ve Güney Asya Pasifik ve Latin Amerika, Dış İlişkiler ve Ortaklıklar, Strateji Geliştirme, İnsan Kaynakları ve Destek Hizmetleri Daire Başkanlıkları ve Hukuk Müşavirliği bulunmaktadır.

Başkanlığın yurt dışında yürüteceği program, proje, faaliyet ve yardım işlemlerinin gerektirdiği koordinasyonun sağlanması için kurulan 33 (otuz üç) adet Program Koordinasyon Ofisi (PKO) bulunmaktadır. Kurum'a bağlı herhangi bir idare mevcut değildir.

**Mali Yapı:**

TİKA, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na ekli (II) sayılı Cetvel'e göre "özel bütçeli" bir kuruluştur.

Muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığının "Say2000i" saymanlık otomasyon sistemi üzerinden yürütülmektedir.

**Başkanlığın gelirleri şunlardır:**

- Genel bütçeden yapılacak yardımlar
- Başkanlığa yapılacak her türlü bağış, yardım ve vasiyetler
- Lüzumu halinde Başbakan onayı ile diğer kaynaklardan yapılacak transferler
- Başkanlık değerlendirilmesinden elde edilen gelirler
- Diğer gelirler

## **KAMU İDARESİ MALİ TABLOLARI**

Kurum'un 2012 yılı denetimine esas alınan mali rapor ve tablolar ile diğer belgeler şunlardır:

- Yevmiye Defteri
- Geçici Mizan
- Kesin Mizan
- Bütçe Gelirleri Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu
- Bütçe Giderleri Kurumsal Sınıflandırma Tablosu
- Bütçe Giderleri Fonksiyonel Sınıflandırma Tablosu
- Bütçe Giderleri Finansal Sınıflandırma Tablosu
- Bütçe Giderleri Ekonomik Sınıflandırma Tablosu
- Bütçe Giderleri Ve Ödenekler Tablosu
- Bütçe Gelirleri Ve Tah. Artıkları Zamanaşımına Uğramışlar C.
- Sayıştay İlamları Cetveli
- Kasa Sayım Tutanağı
- Banka Mevcudu Tespit Tutanağı
- Alınan Çekler Sayım Tutanağı
- Menkul Kıymetler Sayım Tutanağı

- Teminat Mektupları Sayım Tutanağı
- Taşınır Kesin Hesap Cetveli
- Taşınır Kesin Hesap İcmal Cetveli

Denetim, yukarıda yer verilen defter, tablo ve belgeler ile Sayıştay tarafından 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 8'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu İdaresi Hesapları'nın Sayıştay'a Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esaslar'ın 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülmüştür.

## **DENETLENEN KAMU İDARESİ YÖNETİMİNİN SORUMLULUĞU**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı yönetimi, tabi olduğu muhasebe standart ve ilkelerine uygun olarak hazırlanmış olan mali rapor ve tabloların doğru ve güvenilir bilgi içerecek şekilde zamanında Sayıştay'a sunulmasından, bir bütün olarak sunulan bu mali tabloların Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının 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; Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının 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.

## **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 bildirmekle sorumludur.

## **DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI**

Denetimlerin dayanağı; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 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 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.

## **DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAKLARI**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen avans (ön ödeme) işlemlerine ilişkin olmak üzere;

**a-)** Süresi içinde veya mahsup dönemi sonuna kadar nakden veya mahsuben kapatılmayan avansların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 104/b-6'ncı, 106/b-3'üncü, 108/b-6'ncı ve 112/b-3'üncü maddelerindeki düzenlemelerin gereği olarak, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı aracılığı ile takip edilmesi gerekirken, avans hesaplarında bekletildiği, 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilmediği tespit edilmiştir. Bu durum, avans hesaplarının fiili durumu yansıtmaması ve 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'nın mevzuatta yer verildiği şekliyle muhasebeleştirilmemesi sonucunu doğurmaktadır.

Kurum tarafından, belirtilen hususlara iştirak edildiği ifade edilmekle birlikte, bahsi geçen mevzuata aykırı hususların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin avanslar ve kişilerden alacaklar hesapları ile ilgili bölümlerinin Kurumun ihtiyaçlarını karşılamamasından kaynaklandığı ve fiili durum ile örtüşmediği ifade edilmiş ve bu çerçevede olmak üzere Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda belirtilen Yönetmeliğe yeni hükümler konulması ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı ile görüşmeler yapılacağı ve Sayıştay Başkanlığı'nın bu konudaki



görüş ve önerilerinin talep edileceği ve Maliye Bakanlığından alınacak görüşe göre uygulamada bulunulacağı belirtilmektedir.

**b-)** Avansların, yıl sonunda Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 13'üncü ve Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin ilgili hükümlerine uygun olarak kapatılmayıp, takip eden yıla "Kişilerden Alacaklar Hesabı" kullanılarak aktarıldığı ve yeni yılda "Devreden Avans" olarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu uygulama ile 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı ile 140-Kişilerden Alacaklar Hesabı'na yapılan kayıtlar mevzuatta tanımlandığı şekilde yapılmamaktadır. Bu sebeple muhasebe kayıtları, hareketli ve gerçek durumu yansıtmayan işlemlerden oluşmaktadır.

Kurum tarafından, belirtilen hususlara iştirak edildiği ifade edilmiş ve Sayıştay Başkanlığı'nın bu konudaki görüş ve önerilerinin talep edileceği ve Maliye Bakanlığından alınacak görüşe göre uygulamada bulunulacağı belirtilmiştir.

**c-)** Avans kalanları başka bir iş için kullanıldıklarında, avans tutarının, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 104'üncü maddesindeki düzenlemenin gereği olarak, talimatın verildiği tarihteki kur üzerinden muhasebeleştirilmediği tespit edilmiştir. Program Koordinasyon Ofisleri'ne gönderilen avanslardan kullanılmayan kısmın başka bir iş kalemi için kullanımında; artan kısım yeni bir avansa dönüştürülmeden ve talimatın verildiği tarihteki kur dikkate alınmadan, "*mevcut avans tükeninceye kadar*" kullanılmaya devam edilmekte, "*kur farkı geliri*" veya "*kur farkı gideri*" hesaplanmamaktadır. Bu durumda, Kurum faaliyetlerine ilişkin gerçek durum mali tablolara yansımamakta, gider ve gelir hesapları fiili durumu göstermemektedir.

Kurum tarafından, belirtilen hususlara iştirak edildiği ve gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

**d-)** Kişilerden Alacaklar Hesabına kaydedilen alacakların izlenmesi ve nihayetinde kapatılmasının, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 82'nci ve 84'üncü maddesi hükümlerine uygun olarak gerçekleştirilmediği tespit edilmiştir. Uygulama da, Kurum'da mahsubu yapılmayan avanslara ilişkin Kişilerden Alacaklar Hesabı'na kaydedilen tutarların Avans Hesabı gibi değerlendirilip kapatılması, mahsup belgelerinin teslim edilmesiyle gerçekleştirilmektedir. Oysaki, belirtilen mevzuat hükümlerine göre, süresinde kapatılmayan avans dolayısıyla Kişilerden Alacaklar Hesabı'nda takip edilen tutarlar, nakden veya mahsuben tahsil edilmesi suretiyle kapatılması gerekmektedir. Kurum'daki mevcut uygulama ile hesaplar kendi tanımları dışında kullanılmakta, 140-Kişilerden Alacaklar Hesap grubunda yer alan tutarlar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kurum tarafından, belirtilen hususlara iştirak edildiği ifade edilmekle birlikte, bahsi geçen mevzuata aykırı hususların Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin avanslar ve kişilerden alacaklar hesapları ile ilgili bölümlerinin Kurumun ihtiyaçlarını karşılamamasından kaynaklandığı ve fiili durum ile örtüşmediği ifade edilmiş ve bu çerçevede olmak üzere Kurumun ihtiyaçları doğrultusunda belirtilen Yönetmeliğe yeni hükümler konulması ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı ile görüşmeler yapılacağı ve Sayıştay Başkanlığı'nın bu konudaki görüş ve önerilerinin talep edileceği ve Maliye Bakanlığından alınacak görüşe göre uygulamada bulunulacağı belirtilmektedir.

e-) Personele, "harcırah" şeklinde ödenen avansların, Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'nin 103'üncü ve 105'inci maddeleri ile TİKA Detaylı Hesap Planı hükümleri gereği olarak, 161-Personel Avansları Hesabı ve ilgili yardımcı hesap alt kodlarına kaydedilmesi gerekirken, 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı ve ilgili yardımcı hesap alt kodlarına kaydedildiği tespit edilmiştir. Bu sebeple, 160-İş Avans ve Kredileri Hesabı ile 161-Personel Avansları Hesabı başta olmak üzere, mali tablolar gerçek durumu yansıtmamaktadır.

Kurum tarafından ifade edilen "Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının, birçok ülkede proje ve faaliyetler gerçekleştirdiği ve gerçekleştirilen bu proje ve faaliyetlerde görev alacak personele verilen avanslarında, yurtdışına giden personel tarafından gerçekleştirilecek projeler için ön çalışmalarda bulunulmasına bağlı olarak proje gideri içinde değerlendirilmesi sebebiyle, iş avansı olarak kabul edildiği ve bu şekilde muhasebeleştirildiği ve ayrıca diğer ülkelerin muadil yardım kuruluşları tarafından gerçekleştirilen proje ve faaliyetlerde de personele yapılan ödemelerin projenin bir bütçesi olarak dikkate alındığı" şeklinde özetlenebilecek gerekçelere binaen belirtilen hususlara iştirak edilmediği ve uygulamada bir değişikliğe gidilmesine gerek olmadığı belirtilmektedir.

f-) Program Koordinasyon Ofisleri'ne gönderilen avansların,verildiği iş dışında, başka işler için de kullanıldığı tespit edilmiştir. Program Koordinasyon Ofisleri'ne gönderilen avanslardan harcanmayan kısmın kullanımı, Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 5'inci ve 11'inci maddesinde yapılan düzenlemelere uygun olarak, Ofisler'e bir iş için verilmiş olan avansın kalanı, başka bir iş'te kullanılacağı zaman, mahsubu yapılarak yeni bir iş avansına dönüştürülmelidir. Kurum'daki uygulamada ise, "bir önceki avans kapatılmayarak kalan tutar yeni bir avansa dönüştürülmeden" aynı avansın harcanmasına "avans tükeninceye kadar" devam edilmektedir. Böylece; bir iş için verilen avans, birden fazla iş için kullanılmış olmaktadır. Bu durum, mahsup işlemi yapılmaksızın "hangi iş için verilmişse avans, yalnızca o iş için

*kullanılır*” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Söz konusu uygulama ile avansların takibi güçleşmekte, Yönetmelik’te zikredilen bir aylık süre içerisinde mahsup işlemi yapılmamaktadır.

Kurum tarafından, belirtilen hususlara iştirak edildiği ve gereğinin yapılacağı belirtilmektedir.

## **DENETİM GÖRÜŞÜ**

Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’nın 2012 yılına ilişkin olan ve Denetim Raporunun“Kamu İdaresi Mali Tabloları” bölümünde belirtilen mali rapor ve tablolarının,“Denetim Görüşünün Dayanakları” bölümünde açıklanan “*Ön Ödeme*” hesap alanı hariç, diğer hesap alanlarına ilişkin olarak, tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanun ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olduğu kanaatine varılmıştır.

## **VURGULANACAK HUSUSLAR**

656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin 13’üncü maddesinde; “Başkanlıkça yürütülecek projelerin belirlenmesi, uygulanması, takibi ve sonuçlandırılması, gerekli koordinasyonlarla bu proje ve faaliyetlerin sponsorlar aracılığıyla yapılmasının sağlanması, Başkanlığın faaliyet ve amaçlarına uygun yayın ve tanıtım yapılması ve bu yayınlarla ilgili olarak ödenecek ücretler ile bu alanda yazılı ve görsel basın organlarınca ve internet medyası aracılığıyla yapılacak yayınların desteklenmesine ilişkin usul ve esaslar yönetmelikle belirlenir.” hükmü bulunmasına rağmen, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Yurtdışı Program Koordinasyon Ofisi Koordinatörleri tarafından gerçekleştirilecek projelerin belirlenmesine ilişkin olarak herhangi bir düzenleme yapılmadığı tespit edilmiştir.

Dolayısıyla, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının kuruluş kapsam ve amacına yönelik görevlerin hangi usul ve esaslarla gerçekleştirileceği, projelerin belirlenmesinde takip edilecek yöntem ve karar mekanizmaları belirlenmemiştir.Uygulanacak prosedüre ilişkin herhangi bir yazılı bilgi kaynağı bulunmayıp uygulama “*teamül*” edayalı olarak yürütülmektedir. Bu şekilde yapılan uygulama kişiye özel kararların alınma riskini doğurmaktadır. Proje belirleme karar süreçlerinin nerede başlayıp nerede sonlanacağına dair “*Proje Belirleme İş Akış Şeması*” bulunmamaktadır.

Kurum tarafından, Kanun’da belirtilen yönetmeliğin çıkarılması için çalışmaların başlatıldığı ve devam ettiği belirtilmektedir.