



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

AVRUPA BİRLİĞİ EĞİTİM VE GENÇLİK PROGRAMLARI MERKEZİ BAŞKANLIĞI (TÜRKİYE ULUSAL AJANSI)

2024 YILI

SAYIŞTAY DENETİM RAPORU

Eylül 2025



Tel : 90 (312) 295 30 00
Fax : 90 (312) 295 48 00



www.sayistay.gov.tr
sayistay@sayistay.gov.tr



İnönü Bulvarı No: 45
06520 Balgat-Çankaya/ANKARA

İÇİNDEKİLER

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ	1
2. KAMU İDARESİNİN SORUMLULUĞU	8
3. SAYIŞTAYIN SORUMLULUĞU	8
4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI	8
5. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	9
6. DENETİM GÖRÜŞÜ	11
7. DENETİM BULGULARI	11

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2024 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri	5
Tablo 2: 2024 Yılı Gider Gerçekleşmeleri	5

BULGU LİSTESİ

A. Denetim Görüşünün Dayanağı Bulgular

Herhangi bir denetim bulgusu tespit edilmemiştir.

B. Diğer Bulgular

1. İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullanılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

1. KAMU İDARESİ HAKKINDA BİLGİ

1.1. Mevzuat ve Görevler

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı (Türkiye Ulusal Ajansı), Dışişleri Bakanlığına bağlı ve Avrupa Birliği Başkanlığı ile ilgili, tüzel kişiliği haiz, idari ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur.

2003 yılında 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'ye 4968 sayılı Kanun'un 1'inci maddesiyle eklenen Ek 2'nci maddesi ile Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı kurulmuştur. İdare, 2011 yılında 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile dönemin Avrupa Birliği Bakanlığının ilgili kuruluşu haline getirilmiştir.

İdarenin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları, 15.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin dördüncü bölümü ile tekrar düzenlenmiştir. İdare, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Dışişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu ve Avrupa Birliği Başkanlığının ilgili kuruluşu olmuştur.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarını Türkiye'de duyurmak, bu programlara katılım çalışmalarını yürütmek, koordine etmek, izlemek ve Avrupa Komisyonuna rapor halinde sunmak, söz konusu programlarla ilgili olarak Avrupa Komisyonu ile görüşmeleri yürütmek ve uygulama sözleşmelerini imzalamakla görevlidir.

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile bu kanunların alt düzenlemelerine tabi değildir. İdare, kendi yürürlüğe koyduğu alt düzenlemeleri ile bütçe, muhasebe, taşınır ve satın alma işlerini yürütmekte ve bu mevzuatta zaman zaman genel hükümlere atıf yapmaktadır.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesinde uluslararası düzenlemeler ve bu düzenlemeler uyarınca çıkarılan ve aşağıda belirtilen diğer ulusal nitelikli düzenlemelere de tabi bulunmaktadır.

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Kuruluş Kararnamesi,

-Türkiye Ulusal Ajansı İnsan Kaynakları ve Uzmanlık Yönetmeliği,

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Satın alma Yönetmeliği,

-Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği,

-Program Hesapları Mali İşlemler Yönergesi,

-Başkanlık Bütçesi ve Başkanlığın Ortak Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi.

İdare, Avrupa Birliği eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesinde uluslararası düzenlemeler ve bu düzenlemeler uyarınca çıkarılan diğer ulusal nitelikli düzenlemelere göre de hareket etmekte olup bunlar:

-Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu arasında imzalanan Türkiye Cumhuriyeti'nin Topluluk Programlarına Katılmasının Genel İlkeleri Hakkında Çerçeve Anlaşması,

-Avrupa Topluluğu ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Gençlik Programına ve Hayat Boyu Öğrenme Alanındaki Eylem Programına (2007-2013) Katılımı ile ilgili Mutabakat Zaptı,

-Avrupa Birliği ile Türkiye Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Eğitim Öğretim Gençlik ve Spor Alanlarındaki Birlik Programı Olan Erasmus'a Katılımı ile İlgili Anlaşma,

-Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği Arasında Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Dayanışma Programına Katılımı Hakkında Anlaşma,

-Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasındaki Mali İşbirliği Çerçevesinde Temin Edilecek Malî Yardımların Uygulanmasına İlişkin Çerçeve Anlaşma,

-Maliye Bakanlığı Türkiye - Avrupa Birliği Katılım Öncesi Yardım Aracı Çerçeve Anlaşması 1 Sıra Nolu Genel Tebliğ,

-Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyinin Genel Bütçe Kurallarına İlişkin Düzenleme,

-Ulusal Ajanslar Uygulama Rehberleridir.

1.2. Teşkilat Yapısı ve İnsan Kaynakları

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı (Türkiye Ulusal Ajansı), Dışişleri Bakanlığına bağlı ve Avrupa Birliği Başkanlığı ile ilgili, özel hukuk hükümlerine tabi bir kurum olarak yapılandırılmıştır. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde idarenin, kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 68'inci maddesinin sekizinci fıkrasına göre Türkiye Ulusal Ajansında hizmetler ilgisine göre 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 23, 25, 26 ve 27'nci maddelerine göre istihdam edilen personel eliyle yürütülmektedir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 68'inci maddesinin ikinci fıkrasında Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının çalışma usul ve esasları nın, Danışma Kurulunun toplantılarının ve karar süreçlerine ilişkin esaslar ile diğer hususların İdare tarafından hazırlanan ve Avrupa Birliği Başkanlığının onayıyla yürürlüğe giren yönetmelikle düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm çerçevesinde İdare tarafından Türkiye Ulusal Ajansı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik düzenlenmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığının çalışma usul ve esasları ile hizmet birimleri ve bu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi olarak tespit edilmiştir.

Yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin 6'ncı maddesine göre idare, kurum başkanı, genel koordinatörlükler, koordinatörlükler ve denetçilerden oluşur.

Ajansın harcama yetkilisi Kurum Başkanıdır. Başkan, idarenin sevk ve idaresi ile programlar için kullanılacak Avrupa Birliği fonlarının Komisyon tarafından belirlenen program kurallarına uygun şekilde yönetilmesinden sorumludur. Başkan, yapılan anlaşmaların uygulanmasından Avrupa Birliği Başkanına karşı sorumludur.

Genel koordinatörlükler, Ajansın Avrupa Birliği eğitim, gençlik ve spor programları ile ilgili faaliyetlerini ve destek hizmetlerini yürüten ana hizmet birimleridir. Her bir genel koordinatörlük bir genel koordinatörden, ihtiyaca göre belirlenen sayıda koordinatörlüklerden, yeterli sayıda uzman, uzman yardımcısı ve diğer görevlilerden oluşur.

İdarenin teşkilat yapısına göre Hukuk İşleri Koordinatörü, İzleme ve Denetim Koordinatörü, Veri Analizi Koordinatörü ve İç Denetçiler doğrudan Başkana bağlı çalışmaktadır.

İdarede 3 adet genel koordinatörlük ve bunların altında faaliyetlerine göre çeşitli isimlerde kordinatörlükler oluşturulmuştur.

İdarede 2024 yılı itibariyle, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Geçici 4'üncü maddesi ile atanan 201 adet personel, 29 adet sözleşmeli personel ve 67 adet sürekli işçi bulunmaktadır.

1.3. Mali Yapı

Mali yapı Başkanlık Bütçesi ve Program Hesapları olmak üzere ikili bir sistem üzerine kuruludur.

Başkanlık Bütçesi, Başkanlığın idari giderleri, program katılım bedelleri ve ilave program katkılarına ilişkin giderler ile bunlara ilişkin gelir tahminlerinden oluşmaktadır. Bütçeleme ise analitik bütçe sistemine paralellik arz eden finansman ve ekonomik sınıflandırmaya göre hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bütçe hazırlık süreci Bütçe ve Finansman Koordinatörlüğü tarafından yürütülmektedir.

Program Hesapları Başkanlık bütçesi dışında takip edilmektedir. Hesapların hukuki dayanağı, kapsamı, süresi, finansmanı, uygulama usul ve esasları imzalanan program hibe anlaşması ile oluşmaktadır. Her bir program ayrı bir hesapta izlenmektedir. Hesapta yer alan fonun kullanımı, hesabın işleyişi, muhasebesi ve raporlanması hibe anlaşmasında yer alan usullere göre takip edilmekte ve söz konusu hesapların Başkanlık bütçesi ve muhasebesiyle bağlantısı bulunmamaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 68'inci maddesinin dokuzuncu fıkrasında İdarenin gelirleri sayılmıştır. Buna göre Merkezin gelirleri:

- Avrupa Birliği Başkanlığı bütçesine her yıl konulacak programlara katkı payı,
- Avrupa Komisyonunun tahsis edeceği mali yardımlar ile faiz,
- Bağış gibi diğer gelirlerden oluşur.

Katkı payı ve Avrupa Komisyonunun tahsis edeceği mali yardım, Merkez adına açılacak banka hesaplarında tutulur. Katkı payı her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksit halinde bu hesaplara aktarılır. Komisyon tarafından bu hesaplara aktarılan mali yardımın kullanılmayan kısmı Avrupa Komisyonuna iade edilir. Bu kaynağın nemalandırılması halinde, nemanın Avrupa Komisyonunun tahsis ettiği mali yardıma tekabül eden miktarı, Avrupa

Komisyonu adına İdare tarafından muhafaza edilir ve talep edildiği takdirde Avrupa Komisyonuna iade edilir. Avrupa Komisyonunun tahsis ettiği mali yardım dışında kalan gelir gider fazlası bir sonraki yıl kullanılmak üzere İdare adına açılan hesaplarda tutulur.

Bütçenin önemli bir bölümü Avrupa Birliği Başkanlığı bütçesinin transferler tertibinden sağlanan kaynaklarla karşılanmaktadır. 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi ile İdareye 4.170.416.000,00 TL ödenek tahsis edilmiştir. Ancak, Erasmus+ ve Avrupa Dayanışma programlarına katılım bedeli ödenmesi için gereken 170.015.152,00 Avro karşılığı TL tutarın mevcut ödeneği aşan kısmı için genel bütçeden ilave ödenek talep edilmiştir.

Toplamda 2024 Ajans Başkanlık Bütçesine aktarılan Avro'nun TL karşılığı 5.951.416.000,00 TL olmuştur. Önceki dönemden devreden gelir ve faiz gelirleri ile toplam gelir 6.450.898.557,00 TL olarak bütçe revizyonu yapılmıştır.

İdarenin 2024 yılı ödenek, gider ve gelir gerçekleştirmeleri aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2024 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri

Ekonomik Kod	Açıklama	Tahmin	Gelirler
600.03.01	Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	0,00	8.300,00
600.04.02	Genel Bütçe Katkısı	5.951.416.000,00	5.951.416.000,00
600.04.01	AB Bağış ve Hibeler	260.440.260,00	316.626.301,49
600.05.01	Faiz Gelirleri	5.000.000,00	79.552.019,99
600.05.09	Diğer Çeşitli Gelirler	234.042.297,00	19.238.998,80
600.05.90	Diğer Gelirler	0,00	2.199.268,40
600.11	Olumlu Kur Farkı	0,00	52.375.347,44
TOPLAM		6.450.898.557,00	6.421.416.236,12

Tablo 2: 2024 Yılı Gider Gerçekleşmeleri

Ekonomik Kod		Ödenek	Harcama
1	Personel Giderleri	246.077.104,00	233.916.680,84
2	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	82.848.321,00	43.102.636,65
3	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	181.936.276,00	123.100.840,73
5	Cari Transferler	5.958.904.000,00	5.953.985.790,97
10	Faaliyet Desteği	20.000,00	0,00

11	Değer ve Miktar Değişimleri (Olumsuz Kur Farkı)	0,00	23.948.475,25
13	Amortisman Giderleri	0,00	11.331.851,42
14	İlk Madde ve Malzeme Giderleri	0,00	7.463.604,53
TOPLAM		6.469.785.701,00	6.396.849.880,39

2024 yılı gider gerçekleştirmeleri tablosu bütçe giderleri üzerinden yapılan harcamaları kapsamaktadır. 2024 yılı gelir gerçekleştirmeleri tablosu ise tahakkuk esasında dayalı olarak oluşturulmuştur.

İdarenin 2024 yılı Net Faaliyet Geliri 6.421.416.236,12 TL; Net Faaliyet Gideri ise 6.396.849.880,39 TL'dir.

Enflasyon Düzeltmesi Uygulama Kılavuzunda; “Enflasyon düzeltmesine ilişkin dönem sonu kayıtları Enflasyon düzeltmesine yönelik kayıtlar tamamlandıktan sonra sonuçları içeren 698- Enflasyon Düzeltmesi Hesabının bakiyesi ilk düzeltme yılında 690-Faaliyet Sonuçları Hesabına aktarılmadan doğrudan 570-Geçmiş Yıllar Olumlu Faaliyet Sonuçları veya 580-Geçmiş Yıllar Olumsuz Faaliyet Sonuçları hesaplarının “98-Geçmiş Yıllar Enflasyon Farkları” yardımcı hesabına kaydedilecektir. Bu kayıt, 698 kodlu hesabın her yardımcı hesabı için ayrı ayrı yapılacaktır.” denilmektedir.

Kurumda ilk defa 2024 yılı sonu itibari ile düzeltme işlemi yapıldığı için 124.579.570,11 TL tutarındaki enflasyon düzeltmesi 570 ve 580 hesaplara alınmış olup, 2024 yılı faaliyet sonucunu etkilememektedir. Buna göre, 2024 yılı olumlu faaliyet sonucu 24.566.355,73 TL olarak gerçekleşmiştir.

1.4. Muhasebe ve Raporlama Sistemi

İdarenin bütçesi ve harcama usulleri merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin tâbi olduğu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tâbi olmayıp, Bütçe ve muhasebe işlemleri Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin hazırlanmasında Avrupa Birliği Eğitim Gençlik Programlarında yer alan gereklilikler dikkate alındığından program faaliyetlerine ilişkin muhasebe işlemlerinde özel düzenlemeler içermektedir. Başkanlık bütçesi kapsamındaki tüm mali işlemler genel yönetim kapsamındaki kurumlara ilişkin muhasebe ilkeleri çerçevesinde

yürütülürken, program hesaplarının yürütülmesinde Avrupa Birliği mevzuatı çerçevesinde belirlenen ilkelere göre muhasebe işlemleri oluşturulmaktadır.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği kapsamında Başkanlık bütçesi ve Başkanlığın ortak olduğu projelere ilişkin mali işlemler Başkanlık Bütçesi ve Başkanlığın Ortak Olduğu Projelere İlişkin Mali İşlemler Yönergesi'ne , program hesaplarına ilişkin mali işlemleri ise Program Hesapları Mali İşlemler Yönergesi'ne göre gerçekleştirilmektedir.

Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği çerçevesinde muhasebe işlemlerinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemi benimsenmiştir. Muhasebe işlemleri, yevmiye tarihi, müteselsil sıra numarasına göre ve maddeler hâlinde önce yevmiye defterine kaydedilmekte; buradan da büyük defter ve yardımcı hesap defterlerine bir şekilde dağıtılmaktadır.

Hesap dönemi Başkanlık bütçesi için takvim yılıdır. Program hesaplarında ise hesap dönemi program hibe anlaşmasında ilgili program için açıkça belirtilen süredir. Program hesap dönemi uygulama yılı anlaşmasıyla başlamakta ancak ilgili proje için yapılan ilk ödemeden sonra projenin tamamlanması, incelenmesi, nihai ödemeler veya iade gibi süreçlerinin birden fazla yılı kapsaması nedeniyle sonu tam belirlenemeyen ve komisyonca bu şekilde olması uygun görülen yıllara yaygın dönemleri kapsamaktadır. Hatta program hesapları, hibe iadelerinin tamamı iade alınana veya ilgili alacaktan feragat edilene kadar açık tutulabilmektedir. Uygulamanın bu şekilde gerçekleştirilmesinde Avrupa Komisyonu direktiflerinin etkili olduğu ve halihazırdaki mevzuatında bu şekilde yürütülmesini öngördüğü anlaşılmaktadır.

Denetim, Kamu İdaresi Hesaplarının Sayıştaya Verilmesi ve Muhasebe Birimleri ile Muhasebe Yetkililerinin Bildirilmesi Hakkında Usul ve Esasların 5'inci maddesi gereğince hesap dönemi sonunda Sayıştaya gönderilmesi gereken defter, tablo ve belgelerden aşağıda denetime sunulanlar ve Usul ve Esasların 8'inci maddesinde yer alan diğer belgeler dikkate alınarak yürütülüp sonuçlandırılmıştır.

- Birleştirilmiş veriler defteri,
- Geçici ve kesin mizan,
- Bilanço,
- Faaliyet sonuçları tablosu,
- İdare taşınır mal yönetimi ayrıntılı hesap cetveli ile idare taşınır mal yönetim hesabı icmal cetveli.

Denetim görüşü, kamu idaresinin tabi olduğu geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki temel mali tablolarından bilanço ve faaliyet sonuçları tablosuna verilmiştir.

2. KAMU İDARESİNİN 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 mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek, mali rapor ve tablolarının güvenilirliğine ve doğruluğuna ilişkin görüş bildirmek, gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunu tespit etmekle sorumludur.

4. DENETİMİN DAYANAĞI, AMACI, YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Denetimlerin dayanağı; 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 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 rapor ve 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 prosedürlerinin tasarlanmasına 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. İÇ KONTROL SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kurum, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi değildir. Kurumun mevcut iç kontrol ve iç denetim uygulamalarının, genel kabul görmüş uluslararası standartlar ve uygulamalar çerçevesinde değerlendirmesi başlıklar halinde aşağıda yer almaktadır.

Genel kabul görmüş tanımlar uyarınca iç 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, süreç ile iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. İç kontrol idarenin yönetim sorumluluğu çerçevesinde mali ve mali olmayan tüm işlemleri kapsayan ve idarenin kanunlara diğer hukuki düzenlemelere uygun hareket etmesini sağlayan zamanında ve düzgün raporlamayı gerektiren kontrollerdir.

Kontrol Ortamı Standartları

Kurum organizasyon yapısı içerisinde görev, yetki ve sorumluluklar ile yetki devirleri ve sınırları tam ve açık bir şekilde belirlenip yazılı hale getirilmiştir. İdarede "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri" ile ilgili eğitim ve bilgilendirme çalışmaları yeterlidir. Personelin işe alınması, yer değiştirmesi, görevde yükselmesi, yeterlilik-performans değerlendirmesi ile disiplin hükümlerine yönelik insan kaynakları politikası tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur. Hassas görevlere ilişkin prosedürler tam olarak belirlenmiş ve kurum çalışanlarına duyurulmuştur.

Risk Değerlendirme Standartları

İdare, iç kontrol risklerini tam ve doğru şekilde belirlemiştir. Risklerin değerlendirilmesine yönelik çalışma (*risklerin gerçekleşme ihtimali-olası etkisi belirlenerek önem düzeyine karar verme*) yapılmıştır.

Kontrol Faaliyetleri Standartları

İdare tarafından yetkileri belirlemek amacıyla iş akış süreçleri hazırlanmıştır ve personele duyurulmuştur. İdare tarafından yetki devirleri mevzuata uygun yapılmıştır. İdarede yapılan görevlendirmeler, görevlendirmeler farklı kişiler arasında dağıtılarak “görevler ayrılığı” ilkesine uyulmuştur. İdarece belirlenen risklerin kabul edilebilir düzeye indirilmesine yönelik kontrol faaliyetleri ve sorumluları belirlenmiştir. Ön mali kontrol sistemi, genel kabul görmüş kontrol standartlarına ve İdare'nin iç mevzuatına uygun olarak kurulmuştur. Türkiye Ulusal Ajansı Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde ön mali kontrol işlemlerinin yürütülmesine ilişkin hükümler mevcuttur.

Bilgi ve İletişim Standartları

İdare, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadığından Stratejik Plan, İdare Faaliyet Raporu ve Performans Programı hazırlamamıştır.

İzleme Standartları

İdarenin tüm birimleri tarafından iç kontrol sistemi, yılda en az bir kez değerlendirilmekte ve değerlendirme sonuçları İç Kontrol İzleme ve Yönlendirme Kuruluna raporlanmaktadır. Kamu İdaresinde iç denetim birimi kurulmuş olup üç iç denetçi kadrosu bulunmaktadır. Bu kadrolardan tamamı doludur. İç denetim biriminin iç kontrol sistemine ilişkin denetim ve raporlama çalışmaları mevcuttur.

Sonuç olarak iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve Kurum personeli tarafından sahiplenildiği anlaşılmaktadır.

Bilişim Sisteminin Değerlendirilmesi

İdare, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tabi değildir. Bu sebeple muhasebe işlemleri Hazine ve Maliye Bakanlığının muhasebe sistemine göre yürütülmemektedir. 2022 yılında kendi iç imkânları ile bir muhasebe programı geliştirmiş ve

işlemlerini bu program üzerinden gerçekleştirmeye başlamıştır. Sonuç olarak iç kontrol sistemi ve kurumsal risk yönetiminin, üst yönetim ve İdare personeli tarafından sahiplenildiği görülmüş olup iç imkânlarla geliştirilen ve kullanılan muhasebe programına ilişkin kontrollerin iyileştirilme çalışmalarının devam etmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

6. DENETİM GÖRÜŞÜ

Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı'nın (Türkiye Ulusal Ajansı) 2024 yılına ilişkin yukarıda belirtilen ve kamu idaresi tarafından sunulan geçerli finansal raporlama çerçevesi kapsamındaki mali rapor ve tablolarının tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bilgi içerdiği kanaatine varılmıştır.

7. DENETİM BULGULARI

Raporda yer alan bulgular, denetimler sonucunda tespit edilen hususlara kamu idaresi tarafından verilen cevapların değerlendirilmesi suretiyle düzenlenmiştir.

A. DENETİM GÖRÜŞÜNÜN DAYANAĞI BULGULAR

Bu bölümde herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

B. DİĞER BULGULAR

Bu bölümde, mali rapor ve tablolara verilen görüş ile ilgili olmayan bulgular yer almaktadır.

BULGU 1: İşçilerin Birikmiş Yıllık Ücretli İzinlerinin Kanuna Uygun Olarak Kullandırılmasına İlişkin Tedbirlerin Alınmaması

İdarece işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmaması nedeniyle yıllık izinlerinin biriktiği ve söz konusu kişilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine emekli olduklarında son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmeleri sonucu İdareye ek mali külfet oluşturabileceği tespit edilmiştir.

18.10.1982 tarih ve 2709 Kanun numaralı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “B. Çalışma şartları ve dinlenme hakkı” başlıklı 50’nci maddesinde; dinlenmenin çalışanlar için bir hak olduğu, ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartlarının kanunla düzenleneceği öngörülmüştür.

4857 sayılı İş Kanununun 53'üncü maddesinde işçilere yıllık izin verileceği ve yıllık ücretli izin hakkından vazgeçilemeyeceği; 56'ncı maddesinde yıllık iznin 53'üncü maddede gösterilen süreler içinde işveren tarafından sürekli bir şekilde verilmesinin zorunlu olduğu; 59'uncu maddesinde iş sözleşmesinin, herhangi bir nedenle sona ermesi halinde işçinin hak kazanıp da kullanmadığı yıllık izin sürelerine ait ücretin sözleşmenin sona erdiği tarihteki ücreti üzerinden kendisine veya hak sahiplerine ödeneceği; 60'ıncı maddesinde yıllık ücretli izinlerin, yürütülen işlerin niteliğine göre yıl boyunca hangi dönemlerde kullanılacağı, izinlerin ne suretle ve kimler tarafından verileceği veya sıraya bağlı tutulacağı, yıllık iznin faydalı olması için işveren tarafından alınması gereken tedbirler ve izinlerin kullanılması konusuna ilişkin usuller ve işverence tutulması zorunlu kayıtların şekli Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanacak bir yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir.

4857 sayılı Kanunun yukarıda bahsedilen 60'ncı maddesindeki hükmüne dayanılarak hazırlanan, 03.03.2004 tarih ve 25391 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yıllık Ücretli İzin Yönetmeliğinde de yıllık ücretli iznin uygulanması hususunda 4857 sayılı Kanuna paralel düzenlemelere yer verilmiştir.

Diğer taraftan, 4857 sayılı Kanunun 103'üncü maddesinde; yıllık ücretli izni bu Kanunun 56'ncı maddesine aykırı olarak bölen veya 59'uncu maddesindeki hak edilmiş izni kullanmadan iş sözleşmesinin sona ermesi halinde bu izne ait ücreti ödemeyen veya 60'ıncı maddesinde belirtilen yönetmeliğin esas ve usullerine aykırı olarak izin kullandırmayan veya eksik kullandıran işveren veya işveren vekiline bu durumda olan her işçi için maktu tutarda idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır.

Yukarıda yer verilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; işverenin yıllık izinleri kullandırma yükümlülüğünü yerine getirmemesi ve işçinin de izin hakkından feragat etmesi mümkün değildir. İdarelerin de düzenli olarak yıllık izinleri kullandırmaları gerekmektedir. İşçilerin emekli olmaları halinde veya herhangi bir şekilde iş akitleri sona erdiğinde mevzuatı gereği yıllık izin hakları ücrete dönüşmektedir. Kullanılmayan yıllık izinlerin karşılığı olarak yapılacak ödeme en son ücreti üzerinden olacağı için, işçiye yüksek miktarda ücret ödemesi yapılacaktır. Bu uygulama da işçilerin yıllık izinlerini kullanmak yerine son ücretleri üzerinden karşılığını almayı tercih etmelerine neden olmaktadır. Ancak belirtilen uygulama, idarelerin daha fazla mali külfet yüklenmeleri anlamına gelmektedir: Zira, anayasal bir hak olan yıllık izinlerin kullandırılmaması durumunda idareler, 4857 sayılı İş Kanununun 103'üncü maddesi gereğince idari para cezası ödeyebilecek; ayrıca, biriken yıllık izinlerin

ücrete dönüşmesi halinde idareler açısından yüksek miktarda ödeme yapılması durumu söz konusu olacaktır.

Yapılan incelemede; işçilerin yıllık izinlerinin mevzuata uygun şekilde kullandırılmadığı, kurumda görevli 68 adet işçinin bir kısmının 30 günün üzerinde 40-50 gün civarında kalan yıllık izinlerinin olduğu görülmüştür. İşçilere ait yıllık ücretli izinlerin bu şekilde biriktirilmesi, gerek anayasal bir hak olan dinlenme hakkının zamanında kullanılmamasına neden olması, gerekse İdareye yükleyebileceği mali külfet sonucu kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının engellenmesi açısından mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

İdare cevabında özetle; bulgu üzerine geçmiş dönemde bazı görevlerde yetersiz personel sayısı nedeniyle hem iş yoğunluğundan, hem de işçilerin kendi inisiyatifleriyle izin kullanmaktan imtina etmeleri sebebiyle yaşanan uygulama eksikliklerinin giderilmesi amacıyla gerekli adımların atılmış olduğu; bu çerçevede İdarece son dönemde işçi personelin yıllık iznini devrettirmek suretiyle biriktirilmesi durumunun önüne geçilmesi amacıyla gerekli tedbirlerin alındığı; izin takip sistemi geliştirmek adına mevcut personelin toplam yıllık izinlerinin değerlendirilerek periyodik kontrol mekanizmaları ile kullanılmasının sağlanmaya başlandığı; birikmiş izinlerin kullandırılması yönünde iş programları oluşturulduğu ve ilgili personelin yıllık izinlerinin zamanında ve düzenli olarak kullandırılması konusunda titizlikle hareket edildiği, ifade edilmiştir.

Her ne kadar Kamu İdaresi cevabında işçilerin birikmiş yıllık izinleri ile alakalı uygulama eksikliklerinin giderilmesi amacıyla gerekli adımların atılmış olduğunu belirtmiş olsa da, söz konusu hususa ilişkin uygulamanın tam olarak düzeltilmediği, işçilerin kullanılmamış yıllık izinlerinin hala mevcut olduğu anlaşılmıştır.

Bu nedenle, Kurumda çalışan işçilere ait yıllık ücretli izinlerin, biriktirilmeden, zamanında ve düzenli olarak kullandırılması, bunun yanı sıra birikmiş izinlerin de planlama dahilinde kullandırılması gerektiği değerlendirilmektedir.

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

<https://www.sayistay.gov.tr>